



100 DI QUESTI PQM!

Gian Domenico Caiazza

Quando l'editore de Il Riformista, Alfredo Romeo, mi propose di progettare e coordinare un inserto settimanale di quattro fogli, ch  si occupasse di temi legati alla giustizia, pensai a una boutade: faccio un altro mestiere, gli dissi, pur lusingato dalla proposta. Poi per  mettemmo a fuoco l'idea: discutere di giustizia, di processi, di leggi e di codici, come non si fa di norma sulla gran parte dei quotidiani. Cio  con rigore tecnico, ma con linguaggio quanto pi  possibile divulgativo. Cos , ho imbarcato in questo azzardo un fantastico gruppo di avvocati ed avvocate, nonch  di docenti universitari di grande valore, tutti animati da una comune passione civile, e abbiamo creato PQM, acronimo di "Per Questi Motivi", solenne ed anche un po' inquietante incipit del dispositivo delle sentenze. Noi per  non sentenziamo alcunch : cerchiamo solo di spiegare, e soprattutto di raccontare i fatti della giustizia come vorremmo che facessero tutti, ma come invece, ahinoi, fanno in pochissimi.

Di leggi e processi, infatti, sono piene le cronache, i commenti e le polemiche politiche, ma di regola difficilmente avendo letto e compreso testi e contesti. La giustizia penale   divenuta il tema forse pi  popolare dei nostri tempi, sicch  si   diffusa la sciagurata convinzione che chiunque possa dire la sua, a prescindere dalla conoscenza e dalla comprensione tecnica di ci  di cui si parla. Impazzano retorica, speculazione politica e una singolare attitudine mistificatoria (quest'ultima addirittura accecante nella corrente campagna referendaria): occorre perci  dare spazio ad una voce diversa. Insomma, con grande umilt  ma con determinazione, forti di una comune ispirazione liberale, abbiamo iniziato un percorso che mai avremmo pensato riuscisse ad arrivare, nientedimeno, che al suo centesimo numero. Siamo consapevoli di essere una piccola realt , ma in questi mesi abbiamo anche felicemente scoperto - grazie a Voi, cari lettori - di essere diventati un'abitudine, piccola per carit , ma una buona abitudine per molti; e questo ci riempie di orgoglio.

Questa settimana, per esempio, mettiamo mano alla stucchevole retorica sull'oltraggio alla Costituzione che, giusto per aggiungere l'ennesima bufala alle tante propinateci senza ritegno dal fronte del NO alla riforma, viene profusa a piene mani, ora con sdegno, ora con gli occhi inumiditi dall'oltraggiato ricordo dei nostri Padri Costituenti. I quali per  vollero che la Costituzione fosse forte e solida, ma modificabile, per adeguarla ai tempi che cambiano. Infatti,   stata cambiata 22 volte, senza che nessuno facesse un fiato. Obiettano per  che qui si sarebbe messo mano, per la prima volta, ai rapporti tra poteri dello Stato. Ovviamente   una falsit , visto che questa riforma non coinvolge nemmeno di striscio i poteri del Governo e del Parlamento, semmai temperando questi ultimi quanto alla elezione dei membri laici del CSM, sostituita da una mera indicazione di candidati al sorteggio. L'unica riforma costituzionale direttamente e clamorosamente incidente sugli equilibri tra poteri, in verit ,   stata quella dell'art. 68, cio  l'abolizione della immunit  parlamentare, anno domini 1993, cio  nell'infuriare - e dunque letteralmente sotto il diktat - di Mani Pulite. Una riforma populista, a furor di popolo e di Procure, che ha clamorosamente squilibrato, questo   certo, l'equilibrio tra poteri, ma ovviamente tutto in favore di quello giudiziario. In questo caso, le formidabili pagine vergate dai nostri Padri Costituenti a monito della indispensabile necessit  di preservare l'indipendenza del potere politico da quello giudiziario, sono state mandate al macero senza battere ciglio, senza lacrime, e anzi: si fottessero i Padri Costituenti. E niente male, in questo senso, anche la dissennata e stupida riforma che ha dimezzato il numero dei parlamentari. Ma si sa: due pesi e due misure, in questo Paese,   diventata la regola. Ecco perch  Vi dico: altri 100 di questi PQM! Buona lettura.



DUE PESI, DUE COSTITUZIONI

  stata cambiata 22 volte, ma solo oggi, a quanto pare, i Padri Costituenti si rivolterebbero nella tomba

Divisione delle carriere

L'ASSEMBLEA COSTITUENTE L'AVEVA AUSPICATA

Giulio Prosperetti

La divisione delle carriere dei magistrati sta infiammando il dibattito politico in vista del prossimo referendum confermativo. La propaganda   ricca di argomenti suggestivi, tra questi quello per cui sarebbe assolutamente improponibile una modificazione della "Costituzione pi  bella del mondo". In realt  il testo costituzionale   un cantiere aperto giacch  si affacciano nella societ  sempre nuove istanze e si arricchisce il novero dei diritti per i quali si richiede una tutela costituzionale. L'esigenza di introdurre nella Costituzione nuovi principi regolatori   quella di impegnare il Parlamento a legiferare con provvedimenti attuativi capaci di garantire in concreto l'effettivit  delle nuove norme introdotte nella Costituzione. Da quando   entrata in vigore, ossia dal 1  gennaio 1948, la Costituzione italiana   stata modificata circa una volta ogni quattro anni. In 75 anni sono state approvate 46 leggi costituzionali, tra cui 20 di riforma della Costituzione.

Segue a pag. II

Rinfrescata di memoria

FETICISMO COSTITUZIONALE UNA CARTA   LA CARTE

Giovanni Guzzetta

Tra gli aspetti pi  fastidiosi di questa brutta campagna referendaria c'  lo strattonamento continuo della Carta costituzionale, che i sostenitori del No dichiarano di voler difendere contro il presunto attacco demolitorio della riforma. Si tratta di una (brutta) abitudine purtroppo risalente nel tempo, anche se esercitata, come dir , selettivamente, solo quando corrisponde agli interessi che, nel merito, tali presunti difensori hanno. Viene in mente la favola di Esopo sul pastore che grida "al lupo al lupo", la cui morale, come si sa,   che, quando effettivamente il rischio si materializza, dopo i tanti falsi allarmi, il lupo arriva e nessuno interviene. Di auto-eletti "Pastori" (mai parola fu cos  simbolica) purtroppo, in giro, se ne vedono un po'. Pretendono di sostituirsi ai Padri costituenti, con un interessato paternalismo, che di Costituente ha ben poco.

Segue a pag. II

Oltre il populismo

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E COSTITUZIONE

Mario Esposito

Tra gli argomenti iperbolici ai quali fanno ricorso i sostenitori del 'no', v'  addirittura quello secondo cui la riforma oggetto di consultazione referendaria (ridotta negli stessi contesti ad una tornata plebiscitaria) altererebbe principi essenziali della nostra forma di Stato. Un assunto senza alcun fondamento giuridico: in primo ed essenziale luogo in rapporto ai contenuti della modifica approvata dalle Camere (democraticamente elette,   il caso di rammentare, visto che qui e l  si legge che il Parlamento sarebbe stato marginalizzato).   bene ribadire che la riforma del Titolo IV non solo non lede i principi costituzionali in materia di ordine giudiziario e di giurisdizione, ma, al contrario, ne garantisce una pi  compiuta articolazione a livello costituzionale, in piena coerenza sia con l'art. III Cost. - che nell'involgarirsi di accanite polemiche a corto di argomenti tecnici viene spacciato (esso pure) per una norma dettata dalla finalit  di salvare la "casta"...

Segue a pag. III

RINFRESCATA DI MEMORIA

La divisione delle carriere era auspicata dall'Assemblea costituente

Giulio Prosperetti*

SEGUE DALLA PRIMA

Le altre 26 leggi costituzionali non hanno modificato il testo della Costituzione, ma sono servite, tra le altre cose, per approvare o modificare gli statuti delle regioni a statuto speciale. Le riforme più significative sono quelle relative agli artt. 96, 134 e 135 riguardanti i reati ministeriali, del 1989, e all'art. 68 riguardante l'abolizione dell'immunità parlamentare, del 1993. La fondamentale introduzione nell'art. 111 del giusto processo, del 1999, per cui il giudice deve essere terzo e indipendente rispetto al pubblico ministero e all'avvocato, dispone che siano sullo stesso piano di parità. Nel 2001 sono stati modificati gli artt. 56 e 57, prevedendo il voto degli italiani all'estero. Nel 2001 è stato modificato il titolo V della Costituzione in ordine alle competenze legislative delle regioni. Nel 2003 è stato modificato l'art. 51 introducendo il principio della pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Nel 2012 sono stati modificati gli artt. 81, 97, 117 e 119 ed è stato introdotto il principio del pareggio di bilancio. Nel 2020 sono stati modificati gli artt. 56, 57 e 59 per la riduzione del numero dei parlamentari. Nel 2022 sono stati modificati gli artt. 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni. L'attuale riforma riguarda gli artt. 104 e 105 della Costituzione: il 104 distingue le carriere tra i giudici giudicanti e giudici requirenti, disciplina il Consiglio Superiore della Magistratura Giudicante e quello della Magistratura Requirente; il nuovo 105 prevede l'Alta Corte disciplinare che assorbe le competenze sulla responsabilità dei magistrati, precedentemente affidata all'unico CSM. Gli altri cinque articoli sono in realtà solo ritoccati per adeguare le nuove dizioni in riferimento alle disposizioni degli articoli 104 e 105. Questo va

sottolineato perché nella sostanza non è vero che si sia messo mano alla riforma di ben sette articoli della Costituzione.

Ma a ben vedere questa riforma soggetta a referendum, lungi dall'essere uno stravolgimento della Costituzione, è in realtà l'atteso

sviluppo della riforma del 1999 allorché, con voto pressoché unanime, fu introdotto nella Costituzione il principio del giusto processo con la modifica dell'art. 111 della Costituzione. Infatti, il principio di cui si è detto per cui il giudice doveva essere terzo e imparziale di fronte all'accusa e alla difesa, finora non era stato applicato. Solo la separazione delle



dove sostanzialmente magistrato giudicante e pubblico ministero sono i depositari della ricerca di una verità processuale, e dove la difesa ha un ruolo assolutamente marginale specie, nelle indagini preliminari. Il problema è proprio questo, infatti la contiguità tra giudice e pubblico ministero porta all'incriminazione dell'imputato e, in un sistema dove

sviluppo della riforma del 1999 allorché, con voto pressoché unanime, fu introdotto nella Costituzione il principio del giusto processo con la modifica dell'art. 111 della Costituzione. Infatti, il principio di cui si è detto per cui il giudice doveva essere terzo e imparziale di fronte all'accusa e alla difesa, finora non era stato applicato. Solo la separazione delle

la vera pena è il processo, una assoluzione che arriva dopo dieci anni vede un innocente inutilmente massacrato nella sua dignità e nella sua professione. Il fatto che i sostenitori del No rivendichino l'autonomia del giudice rispetto al pubblico ministero proprio per l'alto numero delle assoluzioni, circa il 50%, in realtà dimostra il contrario perché gran parte di quelle assoluzioni avrebbero dovuto comportare una anticipata sentenza di proscioglimento invece di un rinvio a giudizio che comunque, come si è detto, viene a sacrificare un innocente. L'Assemblea costituente si era comunque fatta carico della necessaria modifica del passaggio dal sistema inquisitorio al sistema accusatorio ed infatti la VII disposizione transitoria della Costituzione prevedeva la transitoria vigenza dell'ordinamento giudiziario ispirato al sistema inquisitorio fino a quando non sarebbe stata emanata la

nuova legge. Questa legge è stata finalmente approvata dal Parlamento e a quasi ottant'anni l'auspicio dei Costituenti è oggi rimesso al giudizio degli elettori.

*Vicepresidente emerito della Corte costituzionale

Feticismo costituzionale, una Carta à la Carte

Giovanni Guzzetta*

SEGUE DALLA PRIMA

Questa postura elitista e didascalica, con il ditino alzato, corrisponde per molti (ovviamente ci sono rispettabilissime eccezioni) a una inversamente simmetrica ignoranza della Costituzione. Essa ha una grande efficacia impressionistica per la pancia di chi ascolta e appartiene anch'essa alla dimensione della post-verità che caratterizza molte narrazioni nel dibattito pubblico. Ma è un atteggiamento terribilmente dannoso. Per almeno tre motivi. Il primo è che una visione devozionistica della Costituzione tradisce proprio la volontà e lo spirito dei Costituenti. I quali non immaginavano di consegnare agli italiani una sacra reliquia da venerare, ma un corpo vivo che le future generazioni avrebbero potuto e dovuto cambiare aggiornandola e correggendo anche "limiti ed errori" (si proprio così dicevano) che in essa erano contenuti. Chi ha voglia, può leggersi il discorso del Presidente Ruini nella seduta conclusiva dell'Assemblea costituente, il 22 dicembre 1947 (pubblicamente accessibile sul sito del Parlamento). Un cambiamento che, tra l'altro, il Costituente, nel caso in cui il Parlamento non raggiungesse un ampio accordo, volle affidare anche alla scelta del popolo, con buona pace delle visioni elitiste e aristocratiche della "democrazia dei sapienti", quell'"epistocrazia" demolita da Karl Popper ne *La società aperta e i suoi nemici* proprio per le sue radici totalitarie. Il secondo motivo è che una visione ideologica della Costituzione trascura inevita-



bilmente di considerare la problematicità dell'approccio costituente ai problemi. Il dogmatismo non consente sfumature ed esitazioni, come se le soluzioni contenute nella Costituzione alla fine dei lunghi dibattiti, fossero il frutto di una sorta di "rivelazione divina". E il caso della giustizia è forse il più eclatante da questo punto di vista. Nessuno dei *Defensores Fidei* ricorda ad esempio che Pietro Calamandrei (spesso evocato, a sproposito, come nume tutelare) aveva proposto, per regolare i rapporti tra politica e attività requirente, l'introduzione di un "Procuratore generale commissario della giustizia". Il quale avrebbe dovuto essere il "Capo dell'organo di accusa, con potere disciplinare sui magistrati", designato tra i Procuratori generali della Corte d'appello o di Cassazione, ma "nominato dal Presidente della

Repubblica su designazione della Camera, chiamato a rispondere di fronte alle Camere [che avrebbero potuto "sfiduciarlo": ndr.] del buon andamento della magistratura".

Nessuno ricorda che un Costituente come Giuseppe Dossetti, l'esatto opposto, come tutti sanno, di un pericoloso reazionario, aveva proposto, insieme ad altri, di comporre il CSM per metà con membri eletti dal Parlamento e metà eletti dalla magistratura (secondo il progetto originario della Commissione dei 75) e che quella proposta fu battuta solo di misura nel voto finale. Nessuno ricorda che l'opinione comune, secondo cui il PM avrebbe dovuto essere tenuto strutturalmente separato dal Giudice era condivisa pressoché da tutti i più autorevoli costituenti. E che la scelta di separare non fu compiuta perché concretamente impos-

sibile in presenza dell'allora vigente modello processuale inquisitorio, in base al quale il PM era una figura «ibrida» (Uberti e Ruini), «anfibia» (Leone) o «mista» (Targetti) che assommava funzioni requirenti e giudicanti. Cioè, cambiato il modello processuale (1988) e consacrato in Costituzione (nel 1999, con la riforma dell'art. 111), sarebbero cadute le remore che avevano frenato il Costituente.

Ma forse, l'effetto più grave di questo millenaristico allarmismo, è che, brandendo la difesa della Carta come strumento di lotta politica, sollevando l'eccezione di "lesa maestà", si finisce per logorare il tessuto connettivo che dovrebbe tenere insieme la nostra comunità civile, facendo della Costituzione motivo di divisione e lacerazione, piuttosto che di unificazione. Atteggiamiento, tanto più insopportabile per il fatto che è a corrente alternata, cioè che la Costituzione diviene una Carta à la Carte, a volte intangibile per definizione, a volte da modificare assolutamente. Come nel caso dell'abolizione dell'autorizzazione a procedere, che, nel mosaico degli equilibri voluti dal Costituente, era pure sempre un tassello importante, piaccia o no, della regolazione dei rapporti tra politica e magistratura, tra tutela della sua indipendenza e rischio di strapotere corporativo. Tutto ciò mi pare dimostri che, per costoro, non è la Costituzione in sé ad essere intoccabile, ma ogni modifica che avvenga senza il consenso degli Ayatollah di turno, sacerdoti dell'ortodossia. Con buona pace della Corte costituzionale, cui, sempre il Costituente, ha affidato il potere di difenderla anche, ove occorra, nei confronti del legislatore costituzionale.

*Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico

OLTRE IL POPULISMO

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E COSTITUZIONE

Ogni giudice viene posto al riparo del “traffico di influenze” attivate dalla contiguità strutturale tra giudici e pubblici ministeri

Mario Esposito*

SEGUE DALLA PRIMA

... (formata dai rappresentanti della Nazione) – sia con l'art. 24 Cost., che riconosce a tutti il diritto di agire e di difendersi in giudizio, attribuendo in particolare alla difesa il predicato della inviolabilità. E ciò implica necessariamente che il giudice sia non solo imparziale, ma terzo rispetto alle parti: ciò che esclude la compatibilità di una organizzazione dell'ordine giudiziario nella quale le carriere (anche quanto ai profili disciplinari) di giudice e pubblico ministero siano amministrata da un unico organo, nel quale siedano entrambe le componenti, per di più organizzate in c.d. correnti distinte per orientamento politico. Tale esigenza era ben presente ai Costituenti, che, significativamente, scelsero di non qualificare il pubblico ministero come magistrato. Esso compare nella Carta sempre con tale nome. E l'art. 107 Cost., del resto, prevede che “Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario”, lasciando

ampio spazio alla separazione tra la pubblica accusa e i giudici, attuabile anche con legge ordinaria. Quanto poi alla questione del sorteggio, sarà forse il caso di rammentare a chi oggi mena scandalo – dimenticando che il CSM è chiamato ad applicare la legge e non a farla – che in Assemblea Costituente si sollevò qualche dubbio sugli equivoci che avrebbe potuto generare l'uso della terminologia elettorale, perché era fermo il convincimento (e del resto non potrebbe essere altrimenti) che dovesse trattarsi di un metodo di designazione e non di una preposizione ad uffici rappresentativi. Vale poi la pena di sottolineare, a fronte del “procurato allarme” circa la violazione della separazione dei poteri, che semmai la riforma di cui si discute ne rafforza i pilastri (basta leggere il nuovo art. 104 Cost.), ove questa venga intesa – ed ecco il punto sul quale cadono tante e forse tutte le obiezioni – come strumento inteso ad assicurare il rispetto del principio democratico di sovranità popolare che, si è costretti a ribadire, pone la legge (in quanto espressione della volontà dei rappresentanti della collettività) in posizione di superiorità rispetto ad ogni altro atto dei pubblici poteri.



Imparzialità, indipendenza e terzietà sono complementi necessari della sotto-



posizione del giudice (soltanto) alla legge: bene inteso, di ogni giudice, perché l'indipendenza interna è importante tanto quanto quella esterna. A fronte di ciò, non si capisce davvero quali e per quale ragione siano irriducibili le regole attualmente vigenti che, come le cronache spesso registrano, determinano gravi lesioni proprio ai principi di autonomia dell'ordine giudiziario. Esattamente al contrario, ogni giudice viene posto al riparo del “traffico di influenze” attivate dalla contiguità strutturale tra giudici e pubblici ministeri e da meccanismi elettorali dominati dalla degenerazione correntizia dell'associazionismo di quella che, per usare un termine in voga tra i campioni del ‘no’ quando si esprimono al riguardo delle istituzioni rappresentative, “casta” magistratuale. In ultimo, conviene mettere in guardia gli elettori dalla “propaganda (o pubblicità) ingannevole” che si usa sul fronte del ‘no’: chi abbia davvero a cuore l'indipendenza della magistratura (anche di quella referente, che per la prima volta viene espressamente munita di tale garanzia a livello costituzionale) non può che votare a favore della riforma.

*Professore ordinario di diritto Costituzionale

Giuseppe Benedetto*

POPULISMO COSTITUZIONALE IL TAGLIO DEI PARLAMENTARI

In origine, la Costituzione italiana non disciplinava un numero fisso di deputati e senatori. L'art. 56 prevedeva un deputato ogni 80.000 elettori o frazione superiore a 40.000, mentre l'art. 57 un senatore ogni 200.000 abitanti o frazione superiore a 100.000. La svolta si ebbe con la legge costituzionale n. 2/1963, approvata a larga maggioranza da tutte le forze politiche e senza referendum confermativo: i membri della Camera dei Deputati furono portati a 630 e quelli del Senato della Repubblica a 315. Per anni, tale composizione del Parlamento garantì la centralità dell'organo legislativo ed il buon funzionamento delle commissioni parlamentari, centro nevralgico dell'Assemblea. Tutto ciò in funzione di più alti ideali: rappresentanza politica, diritto di voto, democrazia. Il principio di fondo era che tutti gli italiani, di città, paesi o piccoli borghi, avessero il diritto ad eleggere un adeguato numero di rappresentanti e a partecipare così alla vita politica, sociale ed economica del Paese. Deputati e senatori, lungi dall'essere dei “farabutti”, come la vulgata popolare ama oggi affermare, garantivano la legittimità della democrazia e rappresentavano il cuore pulsante della vita collettiva. In Parlamento confluivano istanze, bisogni e speranze dei cittadini, in nome del pluralismo culturale e politico. I partiti, formazioni sociali ove si svolge la personalità del cittadino, come recita l'art. 2 Cost., fungevano da corpi intermedi, trasmettendo agli elettori le attività delle Istituzioni. Da “mani pulite” in poi, la storia è nota. Abbattimento della classe politica, trionfo del giustizialismo ed ascesa del populismo, culminato nella nascita e nell'affermazione del Movimento 5 Stelle. L'epilogo è stata la legge costituzionale n. 1/2020, che ha ridotto il numero dei parlamentari: i deputati sono divenuti 400 ed i senatori 200. Un taglio di democrazia, in nome del risparmio di un caffè per italiano (si stimava un risparmio annuo di 57 milioni di euro, i cui effetti, peraltro, sono ancora tutti da dimostrare). Anzi, dall'ultimo bilancio del Parlamento si attesta che nessun rispar-

Possiamo sorseggiare il nostro caffè, mentre la democrazia vacilla

mio sia stato ottenuto né alla Camera né al Senato. Il sentimento politico è cambiato: politici ladri, istituzioni corrotte, partiti affaristi. “Apriremo il Parlamento come una scatoletta di tonno!”, gridavano i membri del Movimento 5 Stelle, salvo poi diventare il più grosso tonno della sto-

contraddizioni. Eppure, i danni sulla vita delle Istituzioni sono ancora lì, presenti. Le commissioni parlamentari sono state ridotte all'osso ed i deputati sono costretti a “sdoppiarsi”, vaste aree del Paese sono largamente sotto-rappresentate ed il Parlamento funziona poco e male. Si parla, infatti, di monocameralismo alternato o di fatto: una delle due Camere discute le proposte di legge, mentre l'altra si limita ad approvarle. Con buona pace della lettera della Costituzione e della qualità dei

ito una risposta alla pancia dell'elettorato, una proposta nata dal nulla che ha condotto al nulla (anzi, al peggio). Ben evidenti le differenze con il referendum che si celebrerà il 22 e 23 marzo. Di separazione delle carriere ne discutevano già quarant'anni fa i più noti giuristi italiani. I partiti politici ne dibattevano ai congressi e nelle sezioni. In Parlamento in molti depositavano disegni di legge costituzionale. Una proposta di riforma, quella che si voterà a breve, nata da culture politiche oggi



ria repubblicana. Nella scorsa legislatura hanno governato con tutti: Lega, Partito democratico (che fino a poco prima definivano il partito di Bibbiano) e Forza Italia (sì, proprio il partito del tanto vituperato Silvio Berlusconi). Sinceramente, non interessano le sorti del partito di Giuseppe Conte. Cadrà sotto il peso delle proprie

testi legislativi. Cosa fare allora? Quanto meno, formare e sviluppare una cultura politica. E in questo può aiutare una vera attuazione dell'art. 49 della Costituzione. Le riforme costituzionali costituiscono l'esito di un percorso, il frutto di un dibattito nella società. Il taglio del numero dei parlamentari, al contrario, ha costitu-

smarrite ed espressione di un Parlamento ormai svanito. Però, poco importa. Grazie al taglio del numero dei parlamentari, possiamo sorseggiare il nostro caffè, mentre la democrazia vacilla.

*Avvocato, Presidente Fondazione Einaudi

IL PASSATO PARLA AL PRESENTE

Maria Vittoria Ambrosone*

La revisione della Costituzione nel dibattito dell'Assemblea Costituente

Il 13 dicembre 1947, nell'aula di Montecitorio, l'Assemblea costituente affronta uno dei nodi più delicati dell'architettura costituzionale: come garantire una Costituzione stabile senza renderla immobile. Il tema è l'articolo 130 del progetto, cioè la norma che allora disciplinava la revisione costituzionale. Non è una questione tecnica. È una scelta di filosofia istituzionale. E i Costituenti ne sono perfettamente consapevoli. Il primo a dirlo con chiarezza è Tomaso Perassi, relatore e protagonista del dibattito. Il punto di partenza è un principio che l'Assemblea aveva ormai fatto proprio: la Costituzione italiana doveva essere una Costituzione rigida. Ma rigidità non poteva e non doveva significare immobilità. Perassi lo dice con una formula che rimane tra le più efficaci dell'intero dibattito costituzionale: «Quando si dice rigidità della Costituzione, non si vuole affermare l'immutabilità assoluta di essa». Una Costituzione che non può essere modificata – osserva – sarebbe contraria alla stessa natura del diritto. Per questo aggiunge, con una punta di ironia dotta: «Se l'espressione *frangar non flectar* può essere la divisa di un uomo di carattere o il motto di un giornale, non può essere il motto di una Costituzione, perché è contraddittoria e ripugnante alla destinazione stessa di ogni ordinamento giuridico, e quindi anche della Costituzione, la sua immutabilità».

La sfida è tutta qui: trovare un equilibrio tra stabilità e adattabilità. E Perassi usa una metafora destinata a diventare celebre: «Non si può concepire la Costituzione come una lastra di vetro; occorre che sia di un metallo duro, ma un metallo plasmabile». In queste parole c'è già l'essenza dell'articolo 138: una Costituzione forte, ma capace di evolvere con la società. Per realizzare questo equilibrio, i Costituenti disegnano un procedimento aggravato. Non impos-

sibile, ma più difficile di quello delle leggi ordinarie. Il cuore del sistema è semplice: due deliberazioni per ciascuna Camera e un intervallo di tre mesi. Non è un formalismo: è un dispositivo politico. Perassi lo spiega con disarmante semplicità: «L'idea pratica è questa: far sì che vi sia una ponderata riflessione quando si procede ad un atto così importante». E poi aggiunge quasi una domanda personale rivolta ai colleghi: «Se io fossi chiamato a votare a distanza di tre mesi qualche articolo della Costituzione che ho già votato, darei il medesimo voto?». Il tempo, per i Costituenti, è una garanzia. Serve a raffreddare le passioni politiche, a sottrarre la revisione costituzionale all'urgenza del momento. Accanto al tempo, l'altra garanzia è la maggioranza qualificata: non basta la maggioranza semplice, serve la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Ma non finisce qui. Il secondo pilastro dell'articolo 138 è il referendum costituzionale. Se la revisione non è approvata con la maggioranza dei due terzi, può essere sottoposta al voto popolare. Perassi insiste su questo punto, chiarendo che non si tratta di un referendum qualsiasi. È un istituto che, nelle sue intenzioni, avvicina l'Italia alle esperienze di democrazia diretta, in particolare a quella svizzera. Il voto del popolo – spiega – non è un semplice veto: «Il concorso del voto del popolo [...] assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale». Il popolo diventa dunque parte del procedimento di revisione. Non un semplice controllore, ma un protagonista. Al tempo stesso, i Costituenti introducono un limite

pragmatico: se la revisione è approvata con la maggioranza dei due terzi, il referendum non è possibile. Perassi lo giustifica con un argomento di buon senso: «Quando una legge costituzionale è stata votata dalle due Camere [...] a maggioranza di due terzi dei suoi membri, si può fondatamente presumere che risponda a esigenze sentite dalla maggioranza del Paese». Mettere comunque in moto il referendum – osserva – significherebbe attivare «una macchina notevolmente pesante».

Il dibattito però non si ferma qui. Accanto alla costruzione del procedimento emergono anche timori profondi. Uno dei più appassionanti è quello di Felice Benvenuti, che solleva una questione radicale: e se una maggioranza parlamentare decidesse di sopprimere le libertà fondamentali? Il suo intervento è quasi una requisitoria morale. Benvenuti evoca Giuseppe Mazzini e i suoi Diritti e Doveri dell'uomo: «Vi sono cose che costituiscono il vostro individuo e sono essenziali alla vita umana. Su queste neppure il popolo ha signoria. Nessuna maggioranza può decretare la tirannide e spegnere la libertà». Da qui la proposta di rafforzare ulteriormente i controlli, attribuendo al Presidente della Repubblica il potere di rifiutare la promulgazione di leggi incostituzionali. È il timore – ancora vivo nella memoria del fascismo – che anche un sistema democratico possa degenerare. La Commissione, rappresentata da Paolo Rossi, respinge l'emendamento di Benvenuti. Non perché il problema non esista, ma perché una Costituzione non può moltiplicare all'infinito le garanzie. Rossi lo dice con una formula che resta tra le

più lucide del dibattito: «La sua esigenza è l'esigenza di tutti coloro che amano sinceramente la libertà (...)». Ma «come si può pretendere la garanzia delle garanzie della Costituzione?». La libertà – suggerisce – non può essere difesa soltanto da meccanismi giuridici. A un certo punto dipende dalla responsabilità politica e civile dei cittadini. È una risposta che rivela la fiducia – ma anche la consapevolezza – dei Costituenti: nessuna architettura istituzionale può sostituire completamente la vigilanza democratica. All'esito della seduta, l'articolo viene approvato. Nasce così il futuro articolo 138 della Costituzione. Il compromesso raggiunto dall'Assemblea è sofisticato e, soprattutto, lungimirante: la Costituzione non è blindata, ma neppure esposta alle oscillazioni della politica quotidiana. Rigidità e flessibilità convivono nello stesso meccanismo. La revisione è possibile, ma richiede tempo, consenso ampio e – se necessario – il giudizio del popolo. In questo senso l'articolo 138 non è soltanto una norma procedurale. È la chiave di durata della Costituzione repubblicana. Perché i Costituenti sapevano bene che una Carta fondamentale, per restare viva, non può essere una reliquia. Deve essere – come disse Perassi – un metallo duro, ma plasmabile. Ed è forse proprio questa intuizione che ha permesso alla Costituzione italiana di attraversare decenni di trasformazioni politiche, sociali e istituzionali senza perdere la propria identità.

*Avvocato penalista

A cura di M. V. A.

«È stato detto qui e fuori di qui che vari articoli della Costituzione sono inutili o sovrabbondanti: può darsi. Ma qui invece ci troviamo di fronte ad un articolo che è giuridicamente necessario; si tratta solo di formularne il testo definitivo.

Giuridicamente necessario, ho detto, perché discende da alcuni criteri che hanno costantemente dominato l'elaborazione del progetto costituzionale. Fino dall'inizio dei nostri lavori, l'Assemblea Costituente, attraverso gli oratori dei vari gruppi, ha unanimemente accolto il principio che la Costituzione italiana dovesse essere una Costituzione rigida e, sulla base di questo principio, è stato elaborato il testo del progetto.

Il primo riflesso giuridico di questo principio della rigidità della Costituzione è quello che si può chiamare il primato della Costituzione sulle leggi ordinarie, nel senso che la Costituzione si pone come un limite alle leggi ordinarie. Il che significa che la conformità alla Costituzione è un essenziale requisito per la validità di ogni legge. Ma quando si dice rigidità della Costituzione, non si vuole affermare l'immutabilità assoluta di essa. Se l'espressione *frangar non flectar* può essere la divisa di un uomo di carattere o può essere il motto di un giornale, non può essere il motto di una Costituzione, perché è contraddittoria e ripugnante alla destinazione stessa di ogni ordinamento giuridico, e quindi anche della Costituzione, la sua immutabilità. Si tratta dunque di contemperare questi due concetti: da un lato la rigidità della Costituzione, e dall'altro la sua non immutabilità. Questi due criteri determinano il problema legislativo che dobbiamo ora risolvere. Si tratta cioè di inserire nella Costituzione una norma che regoli il procedimento di formazione delle leggi costituzionali.

A questo riguardo, con riferimento all'emendamento che ho presentato, rilevo, anzitutto, che non si deve parlare soltanto di revisione della Costituzione, perché nel testo già

LE PAROLE DI TOMASO PERASSI RESTANO SCOLPITE

L'intervento alla seduta pomeridiana di mercoledì 3 dicembre 1947 dell'Assemblea Costituente



approvato si prevede anche, in un caso, un tipo speciale di legge, la legge costituzionale: tali sono, secondo l'articolo 108, le leggi con le quali si adottano gli ordinamenti speciali per alcune Regioni. Ora, a meno di voler distinguere – il che mi sembra inutile – fra leggi che modificano la Costituzione e le altre leggi costituzionali (il che darebbe luogo poi ad altri inconvenienti), sembra opportuno fare una norma unica che riguardi sia la formazione di leggi che toccano direttamente la Costituzione, rivedendola, sia le leggi che riguardano altre materie costituzionali.

Quale può essere questa norma? Il mio emendamento non tocca nessuna parte sostanziale del testo elaborato dalla Commissione dei Settantacinque. Questo testo è ispirato ad un criterio di ragionevolezza che risponde a quanto abbiamo detto prima, e cioè che la Costituzione deve essere rigida, ma non immutabile, inflessibile. Non si può concepire la Costituzione come una lastra di vetro; occorre che sia di un metallo duro, ma un metallo plasmabile. Si tratta, dunque, di trovare una formula che contemperi queste due esigenze.

Il concetto a cui si è ispirata la Commissione è quello di rendere il procedimento di formazione delle leggi costituzionali più complicato di quello che è previsto per le leggi ordinarie, ma di non arrivare a stabilire un procedimento che renda estremamente difficile la revisione della Costituzione.

L'idea pratica che è stata di guida nel disciplinare questa materia è questa: di far sì che vi sia una ponderata riflessione quando si procede ad un atto così importante. Da ciò l'adozione del sistema delle due letture a distanza di un certo periodo di tempo: tre mesi, si propone nel testo. L'esperienza dimostra che questo espediente è utile. Ciascuno di noi potrebbe porsi questa domanda: se io fossi chiamato a votare a distanza di tre mesi qualche articolo della Costituzione che ho già votato, darei il medesimo voto? Lasciare un certo margine alla riflessione è utile».