



**Università  
Libera Età  
"Natalia Ginzburg"**  
Distretto di Vignola (Modena)



Laboratorio per  
l'Innovazione Didattica  
e la Documentazione (LIDD)



Comuni di:  
Castelnuovo Rangone,  
Castelvetro di Modena,  
Savignano sul Panaro,  
Spilamberto, Vignola

# LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

**Graziano Galassi**

Con la collaborazione del  
Comitato di studio  
della Costituzione Italiana  
di Vignola (Modena)



c/o I.I.S. "A. Paradisi"

**Febbraio 2006**

**I QUADERNI DELLA FORMAZIONE/EDUCAZIONE PERMANENTE - N. 18**





**Università Libera Età  
"Natalia Ginzburg"  
Distretto di Vignola (Modena)**



**Laboratorio per  
l'Innovazione Didattica  
e la Documentazione (LIDD)**

L'Università Libera Età Natalia Ginzburg - Distretto di Vignola è un'associazione che opera per la formazione, l'educazione permanente e la promozione sociale e culturale degli adulti con particolare attenzione agli anziani. Organizza corsi, conferenze, seminari, laboratori, avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite, dei propri aderenti.

L'associazione, nata nel 1997 con sede a Modena, considerata la dimensione raggiunta, a Vignola nel 2004 si è costituita come soggetto autonomo a livello distrettuale, anche se all'interno di un comune progetto culturale con l'associazione di origine di Modena.

Attualmente l'Università Libera Età "Natalia Ginzburg" - Distretto di Vignola - sta promuovendo la costituzione di associazioni distrettuali anche a Pavullo e a Sassuolo.

All'Università Libera Età "Natalia Ginzburg" - Distretto di Vignola - è inoltre affidata la gestione del Laboratorio per Innovazione Didattica e la Documentazione (LIDD). Il Laboratorio ha lo scopo particolare di fare acquisire a operatori delle scuole e del territorio competenze in relazione alle tecnologie multimediali e alla produzione di materiale didattico. I corsi di formazione a tutt'oggi organizzati riguardano la produzione di materiali didattici sul web, l'utilizzo professionale e didattico di Microsoft PowerPoint, l'acquisizione, l'elaborazione e la classificazione di materiale multimediale, l'utilizzo di Internet.

Per informazioni rivolgersi a:

Tel. 059/764199

e-mail: [uniginvi@uniginvi.191.it](mailto:uniginvi@uniginvi.191.it)

web: [www.educazionepermanentevignola.it](http://www.educazionepermanentevignola.it)



**Comitato di studio  
della Costituzione Italiana  
di Vignola (Modena)**

c/o I.I.S. "A. Paradisi"

Il Comitato di studio della Costituzione italiana di Vignola (Modena) è stato costituito presso l'Istituto di Istruzione Superiore "A. Paradisi" nella primavera del 2005 con lo scopo di promuovere lo studio e l'approfondimento dei temi legati al costituzionalismo moderno, valorizzare e divulgare sul piano educativo la Costituzione italiana, le idee e i principi di libertà, uguaglianza, giustizia e democrazia a cui essa si ispira.

Per informazioni rivolgersi a:

Graziano Galassi

e-mail: [posta@grazianogalassi.it](mailto:posta@grazianogalassi.it)



*A Vanna e alla nostra amatissima Rebecca*

**Ringrazio il carissimo collega Prof. Enzo Cioni  
per la revisione della presente pubblicazione  
e i preziosi consigli offertimi**

**Per informazioni rivolgersi a:**

**- Per l'Università Libera Età "Natalia Ginzburg" - Distretto di Vignola  
e il Laboratorio per l'Innovazione Didattica e la Documentazione (LIDD)  
Tel. 059/764199  
e-mail: [uniginvi@uniginvi.191.it](mailto:uniginvi@uniginvi.191.it)  
web: [www.educazionepermanentevignola.it](http://www.educazionepermanentevignola.it)**

**- Per il Comitato di studio della Costituzione italiana di Vignola  
c/o I.I.S. "A. Paradisi" di Vignola (Modena) e per contattare l'autore  
Graziano Galassi  
e-mail: [posta@grazianogalassi.it](mailto:posta@grazianogalassi.it)  
Web: [www.grazianogalassi.it](http://www.grazianogalassi.it)**

**Il file di questo testo è reperibile per il download:**

**- nel sito del Centro integrato di educazione permanente**

**[www.educazionepermanentevignola.it](http://www.educazionepermanentevignola.it)**

**- nel sito dell'I.I.S. "A. Paradisi"**

**[www.scuolaparadisi.org](http://www.scuolaparadisi.org) nella sezione dedicata al Comitato di studio della  
Costituzione - Pubblicazioni**

**Il contenuto della pubblicazione può essere liberamente utilizzato e distribuito  
purché non venga modificato e se ne citi la provenienza e l'autore**



# INDICE

<b>PREFAZIONE</b> .....	<b>pag. 7</b>
<b>PRESENTAZIONE</b> .....	<b>pag. 9</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	
<b>LA SEPARAZIONE DEI POTERI</b> .....	<b>pag. 11</b>
<b>Gli equilibri del potere politico moderno</b> .....	<b>pag. 12</b>
APPROFONDIMENTI	
• Tratto da Graziano Galassi, <i>La Costituzione e le vicende politico - istituzionali italiane dal 1946 al 1994</i> , Vignola 1995. Cap. 2.2 - L'idea e i contenuti di ispirazione democratica presenti nella Costituzione italiana. Cap. 2.3 - L'idea e i contenuti di ispirazione liberale presenti nella Costituzione italiana	
<b>Potere politico, potere economico, potere dell'informazione</b> .....	<b>pag. 20</b>
APPROFONDIMENTI	
• Tratto dal sito <a href="http://www.megachip.info/index.php">http://www.megachip.info/index.php</a> - Democrazia della comunicazione - 24 dicembre 2005 - L'informazione degli editori "impuri" - Di Roberto Seghetti	
<b>CAPITOLO 2</b>	
<b>MAGGIORANZA POLITICA E MAGGIORANZA COSTITUZIONALE</b> .....	<b>pag. 25</b>
<b>Come nasce l'idea di Maggioranza politica</b> .....	<b>pag. 26</b>
<b>Come nasce l'idea di Maggioranza costituzionale</b> .....	<b>pag. 28</b>
APPROFONDIMENTI	
• La memorabile lezione di Piero Calamandrei sulla Costituzione italiana - Gennaio 1954	
• Tratto da Graziano Galassi, <i>La Costituzione e le vicende politico - istituzionali italiane dal 1946 al 1994</i> , Vignola 1995. Cap. 1.1. - Verso le elezioni. Cap. 1.2. - La proclamazione della Repubblica. Cap. 1.3. - L'Assemblea Costituente. Cap. 1.4. - Una Costituzione che nasce dal popolo. Cap. 2.1. - Il compromesso costituzionale	
<b>Confronto tra Maggioranza politica e Maggioranza costituzionale</b> .....	<b>pag. 37</b>
<b>Sistemi elettorali e Maggioranze costituzionali e politiche</b> .....	<b>pag. 39</b>
<b>CAPITOLO 3</b>	
<b>MODIFICHE COSTITUZIONALI DEL CENTRO SINISTRA</b> .....	<b>pag. 43</b>
<b>Le modifiche del titolo V senza la partecipazione del centro destra</b> .....	<b>pag. 45</b>
<b>Le competenze statali e regionali prima della riforma costituzionale del centro sinistra</b> .....	<b>pag. 46</b>
<b>Le competenze statali e regionali dopo la riforma costituzionale del centro sinistra</b> .....	<b>pag. 48</b>
<b>CAPITOLO 4</b>	
<b>LA COSTITUZIONE DEL CENTRO DESTRA</b> .....	<b>pag. 51</b>
<b>Le modifiche della II parte della Costituzione senza la partecipazione del centro sinistra</b> .....	<b>pag. 52</b>
<b>Forme di governo parlamentari e presidenziali</b> .....	<b>pag. 54</b>
<b>Il presidenzialismo rafforzato di Berlusconi e il possibile ultra federalismo di Bossi</b> .....	<b>pag. 58</b>
<b>CAPITOLO 5</b>	
<b>ANALISI COMPARATIVA TRA LA COSTITUZIONE IN VIGORE E LA COSTITUZIONE APPROVATA DAL CENTRO DESTRA</b> .....	<b>pag. 63</b>
<b>Presidente della Repubblica</b> .....	<b>pag. 64</b>
<b>Corte costituzionale</b> .....	<b>pag. 65</b>
<b>Capo del governo</b> .....	<b>pag. 66</b>
<b>Governo</b> .....	<b>pag. 67</b>
<b>Camera</b> .....	<b>pag. 68</b>
<b>Senato</b> .....	<b>pag. 69</b>
<b>Consiglio Superiore della Magistratura</b> .....	<b>pag. 70</b>
<b>Rapporti tra Stato e Regioni</b> .....	<b>pag. 71</b>
<b>Diritto alla salute</b> .....	<b>pag. 72</b>
<b>Diritto all'istruzione</b> .....	<b>pag. 73</b>



# **PREFAZIONE**

L'autore ci ricorda che *“la preoccupazione dei costituenti del 1946 di garantire al massimo la democrazia italiana, dopo l'esperienza della dittatura fascista, anche a costo di diminuire l'efficienza delle istituzioni pubbliche, li indusse ... alla scelta della forma di governo parlamentare.”*<sup>1</sup>

In altre parole possiamo dire che non si può mai prescindere dal contesto e dalla conoscenza storica per capire l'origine delle scelte che ancora oggi si riverberano su di noi. E quando queste scelte del passato si chiamano Costituzione della Repubblica Italiana a maggior ragione ci dobbiamo impegnare in un lavoro di ricerca storica, di comparazione giuridica e di attento studio critico.

Il filosofo Emanuele Severino ci ricorda che *“La condizione fondamentale per allontanarsi dal passato è di conoscere a fondo il significato. Altrimenti l'allontanamento è un semplice caso, che può venire meno da un momento all'altro. Oggi la nostra civiltà è un navigatore che allontanandosi da terra -dalla terra del passato- non si ricordi più dove sia la terra: può sbattervi contro, nella nebbia della dimenticanza, da un momento all'altro e ritornare al passato più primitivo e più incolto.”*<sup>2</sup>

Questo Quaderno spero possa servire a diradare le nebbie in cui siamo immersi e ad aiutarci a comprendere meglio la nostra Costituzione, ad applicarla meglio, a rispettarla di più e a difenderla quando occorra.

Per questi motivi sono grato al Prof. Galassi per le sue lezioni, raccolte in questo quaderno e lo ringrazio anche a nome di tutti i Sindaci e i cittadini dell'Unione Terre di Castelli.

Sono pure grato al LIDD (Laboratorio per l'Innovazione Didattica e la Documentazione) ed all'Università della Libera Età “Natalia Ginzburg” per l'idealità e la passione che riversano sui nostri paesi.

**Francesco Lamandini**

Sindaco di Spilamberto

Assessore alla Pubblica Istruzione dell'Unione Terre di Castelli

---

<sup>1</sup> Graziano GALASSI, *La riforma della Costituzione*, pag. 58 [infra], Vignola, 2006

<sup>2</sup> Emanuele SEVERINO, *Pensieri sul cristianesimo*, pag. 56, Milano, 1995



## **PRESENTAZIONE**

Il Quaderno “LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE” raccoglie le lezioni che il Prof. Graziano Galassi ha tenuto all’interno di un Corso promosso dal Laboratorio per l’Innovazione Didattica e la Documentazione (LIDD) e gestito dalla Università Libera Età “Natalia Ginzburg” del Distretto di Vignola.

L’attualità, per non dire l’urgenza, del tema affrontato è evidente se si considera la recente riforma della Costituzione Italiana approvata dal Governo di Centro Destra, senza un accordo preventivo con l’opposizione di Centro Sinistra.

Il relatore, attenendosi al compito assegnato, ha condotto un approfondimento il più possibile “tecnico e neutrale” sia dei temi legati al costituzionalismo moderno, sia delle idee e dei principi cui si ispira la Costituzione Italiana, nata nello spirito della Lotta di Liberazione Nazionale dal Fascismo, sia delle modifiche apportate prima dal Governo di Centro Sinistra, poi, assai più recentemente, dal Governo di Centro Destra.

Ma il testo è innegabilmente percorso da un’inquietudine palpabile relativa alle modalità (oltre che agli obiettivi) dei recenti interventi di modifica costituzionale, di quest’ultimo soprattutto, realizzato senza cercare un accordo con l’opposizione che avrebbe fatto del nuovo testo qualcosa di condiviso dalla quasi totalità del popolo italiano.

Vengono in mente a questo proposito le parole di due grandi “testimoni del nostro tempo”.

Così si rivolgeva ai giovani Piero Calamandrei:

“In questa Costituzione (...) c’è dentro tutta la nostra storia, tutto il nostro passato, tutti i nostri dolori, le nostre sciagure, le nostre glorie son tutti sfociati qui, in questi articoli..... Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati, dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità. Andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione

E Giuseppe Dossetti scriveva ai ragazzi dell’Istituto “A. Paradisi” che, nell’ormai lontano 1995, lo avevano chiamato a Vignola per un incontro:

“C’è una parte della Costituzione che può, a mio parere, dirsi irreformabile, in quanto esprime una concezione dell’uomo e della collettività che è una conquista (o una Rivelazione?) di tutta la storia e il travaglio dell’umanità dal principio. Questa parte ha un valore transtemporale, al di là della storia e delle necessarie riforme degli istituti concernenti il vivere civile. Per la parte che può essere modificabile, (...) bisogna tener conto che gli equilibri delicatissimi di una Costituzione devono essere riformati in modo organico, essendo tutti collegati fra di loro ed equilibrantisi a vicenda. Non si può trattare quindi di riforme sporadiche, avventuriere, come da “apprendisti stregoni” che rischiano, anche in buona fede, di provocare conseguenze gravissime....”.

E, ancor prima, nel 1994, in una lettera all’allora sindaco di Bologna Valter Vitali, con l’invito a costituire i Comitanti di base per la Difesa della Costituzione, sosteneva:

“Si tratta cioè di impedire a una maggioranza [a ogni maggioranza, aggiungeremmo noi] che non ha ricevuto alcun mandato al riguardo, di mutare la nostra Costituzione: si arrogerebbe un compito che solo una nuova Assemblea Costituente, programmaticamente eletta per questo, e a sistema proporzionale, potrebbe assolvere come veramente rappresentativa di tutto il nostro popolo...”.

In un loro recente intervento, anche i costituzionalisti Leopoldo Elia e Franco Bassanini scrivono:

“Se vogliamo ristabilire il principio della supremazia e della rigidità della Costituzione, se vogliamo dire basta alle riforme costituzionali fatte a colpi di maggioranza, occorrerà rivedere il procedimento per l’approvazione delle riforme costituzionali: il vigente articolo 138 bastava in un contesto nel quale tutte le forze politiche avevano insieme costruito e approvato la carta costituzionale, e si ritenevano vincolate a non apportarvi modifiche se non largamente condivise; per di più il sistema elettorale proporzionale, senza premi di maggioranza, rendeva difficile raggiungere la maggioranza assoluta su una riforma controversa. Nessuna delle due condizioni è oggi presente. Perciò occorre, come proponemmo già nel 1995, elevare il quorum per l’approvazione delle leggi di revisione costituzionale (portandolo a due terzi, come in Germania e in Usa, o a tre quinti), e riaprire su questa base un confronto sulle riforme realmente necessarie e perciò largamente condivise”.

Questo quaderno non intende trarre delle conclusioni, ma solo porre delle premesse, contribuendo alla conoscenza e all’approfondimento di un problema su cui il popolo italiano verrà presto chiamato a decidere in un confronto referendario che sarà comunque determinante per il futuro della nostra democrazia.

Il Presidente  
Dell’Università Libera Età  
“Natalia Ginzburg”  
Distretto di Vignola

**Valter Cavedoni**

Il Direttore Tecnico – Scientifico  
Università Libera Età  
“Natalia Ginzburg”  
Distretto di Vignola

**Massimo Del Carlo**

## **CAPITOLO 1**

### **LA SEPARAZIONE DEI POTERI**

## Gli equilibri del potere politico moderno

Una delle più grandi rivoluzioni dell'epoca moderna è rappresentata dalla rivoluzione liberale che nel lasso di un paio di secoli, dal 1600 al 1700, cambiò radicalmente una concezione del potere politico che aveva le sue origini fin nei grandi imperi dell'antichità.

L'idea che la fonte di legittimazione del potere politico fosse rappresentata dalla divinità e che solo da essa dovesse e potesse derivare il monopolio della forza, si afferma con il contestuale affermarsi delle prime grandi civiltà e delle forme organizzate del potere politico stesso.

Gli imperatori e i re erano, talvolta, essi stessi considerati dei o semidei. Anche nella concezione dell'assolutismo monarchico, almeno fino al 1600 il re era concepito, attraverso la trasmissione ereditaria del trono, come l'unto dal Signore, in una sorta di discendenza divina che, sola, forniva la base religiosa e *legale* dell'esercizio del potere sui sudditi, con l'unica mediazione, spesso pesantemente condizionata, della classe nobile, dell'aristocrazia e del clero.



La Francia di re Luigi XIV, con la sua famosa dichiarazione: "*L'Etat c'est moi!*" (*Io sono lo Stato!*), è divenuta, anche per gli studiosi, l'icona dello Stato assoluto assieme alla Reggia di Versailles che immortalava i fasti del re Sole.

Questo stesso appellativo, ancora una volta, richiama alla memoria l'assoluta centralità del re, visto come fonte di ogni forma di vita e origine di tutti i poteri. L'immagine dei raggi di sole allude inoltre all'univoca direzione del potere stesso: dall'alto al basso, dal cielo, sede della divinità, alla terra dove si trovano i sudditi sottomessi.



Le radicali trasformazioni che gli albori del capitalismo gradualmente indussero nelle società di quell'epoca, con l'affermarsi di nuovi e sempre più potenti soggetti economici, posero le basi della nascita del pensiero liberale e delle grandi rivoluzioni borghesi che culminarono con la Rivoluzione francese del 1789 e l'abbattimento dell'*Ancien régime*.



L'aspirazione alla libertà, come nel famoso quadro di Eugène Delacroix riferito alla rivoluzione del 1830, guidò i popoli a cambiamenti delle istituzioni politiche talmente forti e radicali che, ancora oggi, quei principi rappresentano le basi ideali e giuridiche di tutti i paesi democratici o, come normalmente vengono denominati, a *tradizione liberal democratica*.

Victor Hugo, nel suo celebre romanzo *I miserabili*, fa affermare a un suo personaggio che dai colpi più terribili della rivoluzione venne fuori una grande carezza per il genere umano e che il risultato fu un mondo migliore.

I re e i nobili vennero spesso brutalmente decapitati, ma le Rivoluzioni borghesi, a dispetto dei metodi utilizzati, si trasformarono nei decenni, con i loro principi di libertà, eguaglianza

e fraternità, in una delle più grandi invenzioni della storia degli uomini contro l'arbitrio e le prepotenze dei forti sui deboli.

La nascita del costituzionalismo moderno, come strumento per delimitare, circoscrivere e controllare l'esercizio del potere politico, fu uno dei frutti migliori del pensiero liberale.

Da un lato i diritti civili delle persone, non più sudditi, ma, finalmente, cittadini, dall'altro una nuova concezione del potere politico e della sovranità, che non solo inizia a trovare la sua fonte di legittimazione *dal basso*, ma che viene precisamente definita nella sua organizzazione generale in un sistema di divisione delle competenze (divisione dei poteri) e di reciproci controlli al fine di evitare arbitri e ritorni alla tirannide, vengono istituzionalizzati in documenti scritti posti al vertice di tutti i valori politici, ideali e del diritto: nascono le prime Costituzioni moderne.

Il filosofo ginevrino Rousseau (1712-1778) fu uno dei massimi teorizzatori del concetto di democrazia ai suoi albori; egli affermava che il potere politico non doveva rappresentare più un'entità che domina dall'alto gli uomini, ma una forma di organizzazione che i cittadini creano con il loro consenso e nel loro interesse, in modo che l'obbedienza a questa volontà generale che nasce dal basso sia in fondo obbedienza a se stessi.

Dall'altro lato il pensatore politico francese Montesquieu (1689-1755), con la sua teoria della divisione dei poteri, affermava che solo se il potere viene diviso e attribuito ad organi distinti sarà possibile evitare il ritorno alla tirannide. Dunque, al parlamento elettivo deve essere affidata la funzione di produrre le leggi (funzione legislativa) che tutti devono rispettare, Stato (nel senso di governo) compreso. Il governo, invece, deve governare eseguendo il contenuto delle stesse leggi (funzione esecutiva). Ma se lo Stato e i governanti nell'esercizio del potere politico, o se i cittadini violano la legge, allora il potere giudiziario, attribuito a giudici indipendenti ed imparziali, dovrà intervenire garantendo la legalità (funzione giurisdizionale) e lo Stato di diritto.

Dunque, anche quando, dopo il congresso di Vienna del 1815 e la disfatta di Napoleone, con la Restaurazione molti re ritornarono sul trono, dovettero fare i conti con queste irrinunciabili teorie, costituendo forme di Stato denominate monarchie *costituzionali*. E così dovette fare anche il re del Regno di Sardegna Carlo Alberto promulgando nel 1848 lo Statuto Albertino, cioè quella che diventerà, con l'Italia unita del 1861, la prima Costituzione del nostro paese.

Ancora non era abbandonata completamente la derivazione deistica della sovranità, ma ormai erano stati acquisiti un patrimonio ideale irrinunciabile, una forma di organizzazione del potere imprescindibile e dei principi ormai parte di un patrimonio comune fondante l'idea stessa di politica.



In tutte le Costituzioni del 900, compresa la Costituzione italiana entrata in vigore nel 1948, tanto il principio democratico quanto il principio liberale della divisione dei poteri fondano l'intera organizzazione del potere politico e dello Stato e divengono i tratti distintivi rispetto a tutti gli altri regimi dittatoriali e totalitari.

## APPROFONDIMENTI

Tratto da **Graziano Galassi, *La Costituzione e le vicende politico - istituzionali italiane dal 1946 al 1994*, Vignola 1995**

### Cap. 2.2 - L'idea e i contenuti di ispirazione democratica presenti nella Costituzione italiana

L'idea base della Costituzione italiana è rappresentata dal valore che viene attribuito alla democrazia. L'art. 1 dichiara che "L'Italia è una Repubblica democratica..." in cui "La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

Lo Statuto Albertino, al contrario, si apriva con l'enunciazione che il Re "...per grazia di Dio..." elargiva con "...affetto di padre...", la "...Legge Fondamentale, perpetua e irrevocabile della Monarchia...".

La fonte primaria di legittimazione del potere politico, nell'idea dello Statuto, era rappresentata dal Re e dalla sua dinastia che governavano per volere divino. Al contrario, la Costituzione repubblicana, facendo proprio il principio della dottrina democratica che si era affermato già con le Rivoluzioni borghesi del settecento, indica nel popolo la fonte primaria di legittimazione della sovranità, ribaltando l'antica concezione dello Stato.

Quest'ultimo non rappresenta più un'entità che domina dall'alto gli uomini, ma una forma di organizzazione che i cittadini creano con il loro consenso e nel loro interesse, in modo che l'obbedienza a questa volontà generale che nasce dal basso, come affermava il

pensatore politico ginevrino Jean-Jacques Rousseau, sia in fondo obbedienza a se stessi.

Dall'altra parte, era ancora molto vivo il ricordo della dittatura e della lotta antifascista nella memoria di molti Costituenti. Il regime di Mussolini era fondato su un sistema di governo che escludeva la volontà del popolo e affidava, in modo arbitrario e incontrollato, al gruppo ristretto dei capi del Partito Nazionale Fascista e al Duce tutti gli strumenti del potere politico. Edificata la dittatura, essi gettarono l'Italia nel baratro della guerra e della sconfitta.

All'affermazione iniziale del primo articolo riguardo al carattere democratico del nuovo Stato, la Costituzione fa seguire gli strumenti concreti per renderlo effettivo con la previsione di quei diritti politici negati per gran parte del ventennio fascista.

Innanzitutto c'è l'indicazione degli strumenti tipici della democrazia rappresentativa e, in primo luogo, il diritto di voto a suffragio universale sancito dall'art. 48 della Costituzione. Ogni cittadino che abbia raggiunto la maggiore età è chiamato periodicamente ad eleggere i suoi rappresentanti nelle assemblee elettive: i Deputati e Senatori alla Camera e al Senato, ma pure i Consiglieri regionali, provinciali e comunali e, da qualche anno, anche i Deputati al Parlamento europeo.

Il successivo articolo 49 indica lo strumento essenziale della democrazia rappresentativa come la concepirono i Costituenti che avevano subito le persecuzioni politiche della dittatura: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

L'unica limitazione prevista a questa libertà democratica è contenuta nella XII Disposizione transitoria e finale: "È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista".

Non si tratta di una disposizione in contrasto con il precedente art. 48, ma di una sua applicazione concreta: la libertà di costituire partiti esclude la possibilità di determinare la vita politica ricorrendo a metodi che non siano democratici; tutti gli italiani antifascisti ben conoscevano i metodi non democratici del ventennio per averli subito sulla loro pelle, a volte anche a prezzo della loro stessa vita.

Ma cosa significa, in senso positivo, "con metodo democratico"? La democrazia è l'esercizio del potere politico con il consenso di chi quel potere deve subire, ma spesso le opinioni sono divergenti e si presenta un problema di scelta tra diverse alternative. Il "metodo democratico" impone che, in primo luogo, in tutte le assemblee elettive, debba prevalere la posizione che ha ottenuto il maggior numero di consensi, cioè quella che lascia insoddisfatto il minor numero di persone e a cui tutti, opposizione compresa, dovranno conformarsi.

In secondo luogo, però, "metodo democratico" significa anche che sia possibile a chiunque continuare a manifestare liberamente il proprio dissenso e che a ogni opinione diversa da quella prevalente sia data la possibilità di farsi conoscere e farsi valere.

"Metodo democratico" è quindi il rispetto da parte della minoranza delle decisioni della maggioranza, ma anche tutela da parte della maggioranza del diritto della minoranza di competere e operare con ogni mezzo legittimo per raccogliere su di sé un numero di consensi che domani le consenta di divenire essa stessa maggioranza, in una logica di alternanza alla guida del potere politico.

Ma i veri protagonisti chiamati a partecipare a questo gioco democratico sono i partiti politici di massa che, facendo da tramite tra società civile e Stato, sono chiamati a condurre il Paese.

I singoli individui, lasciati a loro stessi, avrebbero ben scarse capacità di conoscere e realizzare esigenze di carattere generale; ben maggiore diviene il loro peso quando essi si organizzano e fanno confluire il loro consenso nei partiti.

Questi ultimi, incanalando i diversi interessi emergenti in base ai loro programmi politici, rappresentano il principale strumento per fare valere le idee degli stessi singoli individui.

In Italia quasi tutti i partiti di massa nacquero e si affermarono tra la fine dell'ottocento e i primi decenni del novecento, per subire una forte battuta d'arresto sotto il regime fascista che, una volta consolidatosi, perseguì tutti i suoi oppositori, secondo la logica del partito unico alla guida dello Stato.

Ma, prima nella clandestinità e poi nel Comitato di Liberazione Nazionale e nella Resistenza, i partiti di massa riemersero con forza e condussero l'Italia fuori dall'esperienza fascista. Ad essi, per alcuni decenni e nonostante le degenerazioni determinatesi, il popolo

italiano ha dato il suo consenso per il governo democratico del Paese.

Al ruolo che la storia italiana e la Costituzione attribuiscono ai partiti politici è in qualche modo legata la scelta dei Costituenti relativa alla forma di governo.

A una forma di governo presidenziale con un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo e a capo dello stesso Governo, i Costituenti preferirono un Governo di tipo parlamentare in cui il potere è in concreto nelle mani del partito o dei partiti che dispongono della maggioranza in Parlamento e che esprimono un Governo che ne deve sempre godere la fiducia (art. 94 Cost.).

Dall'altra parte, il Presidente della Repubblica, eletto ogni sette anni dal Parlamento, è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità della Nazione (art. 87 Cost.), ma con limitate funzioni attive nella gestione del potere politico, pur svolgendo un fondamentale compito di garante della Costituzione.

Sembrò opportuno ai Costituenti evitare, anche se non mancarono autorevoli pareri discordi, all'indomani della caduta del fascismo, l'istituzione di un potere eccessivamente personalizzato nella figura di un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo di cui si temevano le possibili degenerazioni autoritarie.

Si scelse, invece, di spostare l'asse centrale del potere politico, in linea con l'esperienza costituzionale italiana prefascista, sul Parlamento, organo collegiale e rappresentativo, attraverso i partiti di massa in esso presenti.

Accanto agli strumenti propri della democrazia rappresentativa o indiretta, l'Assemblea Costituente pensò bene di prevedere anche alcuni strumenti di democrazia diretta attraverso i quali il popolo avrebbe potuto esprimersi senza la mediazione dei partiti politici, se non altro per temperare e bilanciare il peso che ad essi veniva riservato.

L'art. 75 della Costituzione prevede che possa essere indetto un referendum abrogativo totale o parziale di una legge quando lo richiedano cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, escludendo però da tale possibilità le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Si tratta, per la verità, di un potere, per così dire, negativo che spetta al popolo e con il quale esso si esprime con un sì o con un no su norme comunque già in vigore. All'opposto, l'art. 71 della Costituzione prevede un potere positivo riconosciuto al popolo: cinquantamila elettori possono presentare al Parlamento un progetto di legge redatto in articoli.

Ma mentre la vittoria dei sì ad un referendum abrogativo comporta l'automatica eliminazione dall'ordinamento giuridico delle norme che ne formano l'oggetto, non è affatto detto che il Parlamento approvi un'iniziativa legislativa popolare o l'approvi nei termini in cui è stata proposta.

Completano, infine, il quadro degli strumenti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione: il diritto di

iniziativa e referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione (art. 123 Cost.); il diritto di ogni cittadino di rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità (art. 50 Cost.); la possibilità riconosciuta di ricorrere a referendum costituzionale quando ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali per eventuali modifiche della Costituzione, che, pur essendo state approvate nella seconda votazione a maggioranza assoluta, non abbiano però ottenuto la maggioranza dei due terzi dei componenti le Camere (art. 138 Cost.); la possibilità di ricorrere a referendum per la fusione o la creazione di nuove Regioni, per lo spostamento di Comuni e Province da una Regione all'altra e per il mutamento delle circoscrizioni dei Comuni e delle Province (artt. 132 e 133 Cost.); il diritto di partecipare direttamente da parte dei cittadini all'amministrazione della giustizia (art. 102 Cost.) nel ruolo di giudici popolari, sorteggiati tra chi sia in possesso di determinati requisiti, nelle Corti d'Assise.

### **Cap. 2.3 - L'idea e i contenuti di ispirazione liberale presenti nella Costituzione italiana**

Una delle componenti ideali più importanti presente all'interno dell'Assemblea Costituente fu rappresentata dai valori dell'antica tradizione liberale italiana.

I liberali ottennero il 6,8% dei suffragi, ma nonostante questa modesta presenza numerica, i valori che essi rappresentavano si ritrovano affermati in modo consistente nella Carta costituzionale.

Alla base di tali valori c'è la convinzione che l'individuo, portatore di bisogni soggettivi, abbia un valore fondamentale.

In un ipotetico e primitivo stato di natura, come affermava il filosofo inglese John Locke, l'individuo, alla ricerca della soddisfazione dei suoi bisogni, dispone del diritto naturale di appropriarsi di tutte quelle cose che rappresentano il risultato del suo lavoro (diritto di proprietà) ed, eventualmente, anche del diritto naturale di scambiare con altri individui il frutto della sua attività (contratto).

Diritto di proprietà e contratti preesistono dunque a ogni umana istituzione quali possono essere lo Stato e le sue leggi. Però, Stato e leggi si rendono indispensabili al fine di garantire proprio quei diritti naturali e una pacifica convivenza fra gli individui, evitando che ognuno possa farsi giustizia da sé.

Emergono così chiaramente le due componenti proprie del pensiero politico liberale.

Da un lato l'idea del liberalismo politico, cioè la convinzione della necessità del ruolo minimo e limitato dello Stato che, contro ogni dispotismo, è chiamato a svolgere la funzione di arbitro tollerante e garante dei diritti naturali di tutti gli individui considerati liberi ed eguali, da cui scaturisce anche la concezione e tutta la cultura giuridica dello Stato di diritto e della separazione dei poteri, necessaria per evitare ogni tipo di sopruso da parte di chi esercita il potere.

Dall'altro lato l'idea del liberismo economico, cioè l'affermazione della libertà di ogni individuo ad essere affrancato da qualsiasi vincolo relativamente alla produzione, distribuzione e domanda dei beni economici. Il ruolo minimo e limitato dello Stato, da questa angolazione, significa, secondo i dettami della teoria economica classica e neoclassica, esaltazione della concorrenza e delle libere forze del mercato ritenute, da sole, in grado di determinare automaticamente il migliore assetto nei rapporti economici, secondo la nota formula del *laissez-faire* per la quale il perseguimento del proprio interesse individuale non può che determinare l'interesse e il maggior benessere di tutta la collettività.

Entrambe le idee, del liberalismo politico e del liberismo economico, sono in modo consistente presenti nella Costituzione italiana. In diretta antitesi al regime instaurato dal fascismo, i Costituenti sentirono la necessità di costruire qualcosa di diametralmente opposto, recuperando appieno dallo Statuto Albertino, e ampliandoli decisamente, tutti quei diritti civili soffocati dalla dittatura che aveva imposto agli individui discriminazioni ingiuste e arbitrarie.

In primo luogo, l'art. 2 della Costituzione enuncia solennemente che "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità..." e il successivo art. 3, "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali...".

I diritti naturali di "Tutti i cittadini... senza distinzione...", che la Costituzione preferisce definire come diritti inviolabili, vengono da essa "...riconosciuti...", cioè considerati come preesistenti all'ordinamento giuridico, comunque spettanti ad ogni uomo libero quale patrimonio naturale della sua personalità, conferendo ad essi un altissimo e profondo valore che nessun regime o modifica costituzionale potrà mai annullare.

La Costituzione inoltre "...garantisce..." questi diritti naturali, disciplinandoli in modo articolato, soprattutto a partire dal tit. I della prima parte, dedicato ai rapporti civili: la libertà personale, all'art. 13; l'inviolabilità del domicilio, all'art. 14; la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, all'art. 15; la libertà di circolazione e soggiorno, all'art. 16; la libertà di riunione, all'art. 17; la libertà di associazione, all'art. 18; la libertà di religione, agli artt. 19 e 20; la libertà di manifestare il proprio pensiero, all'art. 21.

A tutti questi si aggiungono ancora altri articoli e ognuno di essi sottolinea il carattere garantista tipico della concezione liberale che impone allo Stato un "non fare", una presenza "in negativo", minima e limitata nella società in cui debbono poter dispiegarsi liberamente le azioni e gli interessi individuali senza alcuna interferenza.

A garanzia di questi limiti del potere dello Stato, si ritrovano nella Costituzione italiana i due principi fondamentali tipici dello Stato liberale: da una parte l'affermazione dello Stato di diritto, dall'altra il principio della divisione dei poteri.

Lo Stato di diritto impone che le azioni dei pubblici poteri vengano sottoposte a norme giuridiche che consentano di tracciare preventivamente i confini della loro legittimità per evitare abusi arbitrari e incontrollati.

L'esistenza stessa della Costituzione ne è già un'affermazione, sia nella disciplina dei diritti degli individui nei confronti dello Stato, sia nella disciplina dell'organizzazione dei pubblici poteri contenuta nella seconda parte relativa all'Ordinamento della Repubblica; di essa si sottolinea l'importanza e il valore dell'enunciazione dell'art. 97 in cui il principio di legalità viene ribadito con riferimento specifico alla pubblica amministrazione: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Il principio della divisione dei poteri parte dal presupposto che se tutti i poteri dello Stato fossero concentrati nelle mani di una sola autorità, si determinerebbe quella che il pensatore politico francese Montesquieu, suo primo teorizzatore, definiva tirannide e che in questo secolo si definisce dittatura.

Il potere legislativo di fare le leggi, il potere esecutivo di attuarle attraverso gli apparati amministrativi, il potere giudiziario di applicarle agli stessi apparati amministrativi, a tutte le autorità e agli individui se non le rispettano, risolvendo le controversie, devono essere, ciascuno nel proprio ambito, autonomi e indipendenti.

Se, come ai tempi dello Stato assoluto, chi pone in essere le norme si identifica con chi è chiamato ad eseguirle e controlla chi deve giudicare le controversie relative alla loro violazione, la conduzione del potere non potrà che essere arbitraria e incontrollata.

Non è una situazione molto dissimile da quella propria di ogni dittatura e, in particolare, del regime fascista: il governo di Mussolini, a capo dell'esecutivo, controllava sostanzialmente già dal 1925 l'Assemblea legislativa che nel 1939 venne anche formalmente soppressa e sostituita con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni e, siccome i giudici ordinari non davano sufficienti garanzie di fedeltà al regime, nel 1926 istituì anche il Tribunale speciale per la difesa dello Stato, composto da giudici compiacenti e legati al fascismo, con il compito di giudicare i reati politici.

Parlamento, Governo e Magistratura, ma anche Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale, vengono disciplinati nella seconda parte della Costituzione repubblicana che prevede per ciascuno ambiti di autonoma competenza ben precisi, con particolare attenzione all'autonomia e all'indipendenza dei giudici.

In una forma di governo parlamentare come quella delineata dalla Costituzione, in cui il Governo deve godere della fiducia del Parlamento, il problema dell'indipendenza dei poteri si pone soprattutto con riferimento alla Magistratura nei confronti del potere politico, rappresentato, appunto, dall'asse Parlamento-Governo.

Per evitare, come era accaduto nel periodo fascista, una strumentalizzazione del potere giudiziario da parte

del potere politico, nel tit. IV della seconda parte della Costituzione dedicata alla Magistratura, vengono individuate una serie di garanzie a favore dell'indipendenza e autonomia dei giudici.

L'art. 104 recita solennemente che "La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere" e successivamente indica la maggiore garanzia di indipendenza e autonomia dei giudici prevedendo un organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura, formato in maggioranza da giudici eletti dagli stessi magistrati. Ai sensi del successivo art. 105 ad esso competono le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari relativi ai magistrati medesimi, al fine di evitare indebiti condizionamenti da parte del potere politico.

Un'altra garanzia riguarda la figura del pubblico ministero, cioè di quel magistrato che promuove l'azione giudiziaria e la pubblica accusa; al fine di evitare qualsivoglia forma di condizionamento e addomesticamento da parte del potere politico, l'art. 107 della Costituzione all'ultimo comma stabilisce che "Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario" e il successivo art. 112 che "Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale".

La Costituzione tutela però anche dall'uso persecutorio che del suo potere la Magistratura può fare nei confronti del potere politico.

Per quanto riguarda i parlamentari, attraverso la cosiddetta immunità parlamentare prevista dall'art. 68, anche nella nuova recente formulazione, in base al quale "I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni"; inoltre lo stesso articolo prevede specifiche autorizzazioni che i giudici devono richiedere allo stesso Parlamento in alcuni casi di restrizione delle libertà personali, qualora i parlamentari stessi commettano reati.

Per quanto riguarda invece i Ministri, attraverso la disposizione contenuta nell'art. 96, anche questa oggi in una formulazione diversa da quella originaria, che prevede da parte dei giudici la richiesta di autorizzazione a procedere al Senato e alla Camera per i reati commessi, dai Ministri stessi, nell'esercizio delle loro funzioni.

Oltre al riconoscimento normativo delle idee del liberalismo politico, la Costituzione italiana riconosce ampiamente i principi e le indicazioni del liberismo economico che, forse meno di altri, vennero toccati dalla tragica esperienza del fascismo.

Alla solenne dichiarazione dell'art. 41 della Costituzione "L'iniziativa economica privata è libera...", segue l'enunciazione dell'art. 42: "La proprietà è pubblica o privata. I beni appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto e di godimento...".

Viene così garantita la libertà economica, intesa come libertà di ogni individuo di essere proprietario dei beni, e in particolare dei beni economici, di acquistarli, di

venderli, di goderne e di disporne, di commercializzarli, senza alcun vincolo; ma anche intesa come libertà di intraprendere iniziative imprenditoriali, cioè di investire, di produrre, di assumere e vendere forza lavoro; in poche parole, vengono garantite tutte quelle condizioni essenziali e necessarie all'esistenza e allo sviluppo di un capitalismo moderno.

L'economia di mercato richiede, secondo questa visione, una presenza minima e limitata dello Stato, nella convinzione e fiducia che gli individui siano i giudici migliori nel decidere l'allocatione delle risorse. Mossi da intenti edonistici e sospinti dalle libere forze della concorrenza e della domanda e dell'offerta di mercato, il loro libero agire riuscirà sempre a garantire il benessere della collettività.

Si vedrà presto però che accanto a questi principi la Costituzione ne enuncia altri che, all'opposto, profilano

invece la necessità di un marcato intervento pubblico nell'economia.

In questa, come in altre parti della Costituzione, si delinea perciò un quadro obiettivamente ambiguo: da una parte si riconosce la libertà (di proprietà, di contratto, di impresa), dall'altra si prevedono penetranti limiti e obblighi.

Fu questo uno dei problemi più dibattuti all'interno dell'Assemblea Costituente, e mai definitivamente risolto. La soluzione concreta sull'effettivo ruolo che è venuto ad assumere lo Stato italiano rispetto alla società civile e all'economia è, per questa ragione, dipesa dalle forze politiche che hanno governato il Paese, di fatto facendo oscillare la presenza pubblica nella fascia centrale di due estremi: del liberismo e del non intervento assoluto da un lato e dell'interventismo e dello statalismo dall'altro.

## Potere politico, potere economico, potere dell'informazione

La teoria di Montesquieu della divisione dei poteri trova applicazione concreta da secoli in tutti gli Stati democratici, tuttavia oggi è divenuta oggetto di un'importante ed essenziale aggiornamento ai tempi.

PARLAMENTO

GOVERNO

MAGISTRATURA

POPOLO

Al Social Forum di Porto Alegre del febbraio 2001 intervenne anche il giudice Baltasar Garzòn, il capo di "mani pulite" in Spagna, che è diventato il simbolo, nel mondo, della lotta dei giudici contro le prepotenze e le ingiustizie del potere politico. Garzòn diventò famoso qualche anno fa anche con il mandato di cattura contro l'ex dittatore cileno Augusto Pinochet e poi con varie inchieste su Telecinco e Berlusconi in Spagna.

Il giudice Garzòn, in quell'incontro internazionale, dichiarò che oggi c'è una "triade" che minaccia la democrazia, l'attacca e la corrode come un cancro: la corruzione politica, la malavita organizzata e la liberalizzazione finanziaria che è un portato della globalizzazione e rende impossibile la trasparenza dell'economia e dei suoi intrecci con la politica.

Garzon sostenne che per uccidere questo cancro la medicina è, ancora oggi, quella di Montesquieu, e cioè la separazione dei poteri. Garzon ha però aggiornato Montesquieu, che parlava di potere legislativo, esecutivo e giudiziario, unificando legislativo ed esecutivo nel potere politico (soprattutto per gli Stati a governo parlamentare) e aggiungendo il nuovo potere forte e cioè il potere economico.

Per avere la separazione dei poteri e garantire la libertà e la democrazia, egli affermò che occorre l'indipendenza di ogni potere, mentre oggi non c'è questa indipendenza: la magistratura è sottoposta all'attacco, al ricatto, talvolta alla subalternità verso il potere politico che a sua volta è subalterno verso il potere economico.

Al potere politico e al potere economico è necessario aggiungere il potere dell'informazione cioè dei media: giornali, televisioni, radio, libri, ecc. che, ancora prima del potere economico, meritano l'appellativo di *quarto potere* (come nel noto film di Orson Welles).

L'uso improprio di questo potere può condizionare pesantemente l'esercizio della democrazia; il possesso dei media da parte di ristretti gruppi industriali determina la possibilità per essi di filtrare qualità e quantità delle informazioni, soprattutto quelle in contrasto con i propri interessi, limitando il pluralismo e la possibilità dei cittadini di formarsi una libera opinione informata.

La diffusione della stampa, e, soprattutto, l'enorme diffusione della televisione, che spesso per molti abitanti dei paesi democratici diviene l'unica fonte di informazione, pone il problema della libertà di informazione come elemento costituente della stessa democrazia e della possibilità di libere scelte dei cittadini elettori.

La revisione e l'attualizzazione della teoria della divisione dei poteri di Montesquieu non può, dunque, prescindere oggi né dal potere economico, né dal potere dell'informazione.

**POTERE  
POLITICO**

**POTERE  
ECONOMICO**

**MAGISTRATURA**

**INFORMAZIONE**

**POPOLO**

In una significativa intervista del 10 ottobre 2001 Mons. Dionigi Tettamanzi, Arcivescovo di Milano, dichiarò "Le istituzioni democratiche non devono essere oppresse da poteri estranei. Il possesso della televisione e il dominio della ricchezza non hanno nulla a che vedere con la democrazia, la soffocano".

L'ingresso in politica di Silvio Berlusconi a partire dal 1994 pose seriamente il problema tanto del possesso da parte di un solo soggetto di tre reti televisivi nazionali e di parecchi altri media, quanto del possibile conflitto di interessi dell'imprenditore più ricco d'Italia rispetto alle scelte politiche di favore che avrebbe potuto adottare il suo governo.

Si tratta di due questioni relevantissime per il corretto funzionamento della democrazia e alle quali anche i governi di centro sinistra della XIII legislatura (1996-2001) non seppero o non vollero dare alcun tipo di soluzione immediata.

Le soluzioni, sia pure fortemente criticate dal centro sinistra e, per un certo numero di giuristi, anche in contrasto con le normative previste in altri paesi dell'Unione Europea ed extra europei simili al nostro, giunsero con la XIV legislatura (2001-2006) guidata dal governo dello stesso Berlusconi.

Si tratta da un lato della legge Gasparri, che riconosce la legittimità del possesso di tre reti televisive nazionali e degli altri media al Presidente del Consiglio in carica, e dall'altro della legge Frattini che disciplina i casi di conflitto di interesse fra lo svolgimento di attività private e l'assunzione di cariche pubbliche.

## APPROFONDIMENTI

Tratto dal sito <http://www.megachip.info/index.php>

**Democrazia della comunicazione - 24 dicembre 2005**  
**L'informazione degli editori "impuri"**

di **Roberto Seghetti**

Il Corriere della Sera fa capo, tra gli altri, alla Banca Intesa di Giovanni Bazoli, alla Capitalia di Cesare Geronzi, al gruppo Ligresti, alla famiglia Agnelli, alle Generali, al gruppo Pirelli di Marco Tronchetti Provera, alla Mediobanca, alla Dorint Sa, di diritto lussemburghese della famiglia Della Valle. In Italia è la norma. Il maggior azionista della Mondadori e della Mediaset è la famiglia Berlusconi. Il gruppo La Repubblica-Espresso fa capo a Carlo De Benedetti. Il Messaggero e Il Mattino al gruppo Caltagirone. Il Gazzettino è in contesa tra lo stesso Caltagirone e il gruppo Benetton. E così via. Sono imprenditori di qualità, impegnati e sicuramente di nobili ideali. Ma hanno anche legittimi interessi da promuovere. Dato che, per dirla con Giulio Andreotti, a pensar male si fa peccato ma spesso ci si azzecca, sarebbe opportuno evitare anche la sola possibilità che questi interessi si intreccino con il contenuto dell'informazione.

O che, alleandosi con la politica, facciano giochi di sponda ora per questo ora per l'altro contendente, senza peraltro dichiararlo ai lettori. Come intervenire? Un'idea può essere quella di seguire le indicazioni delle numerose leggi approvate per tenere sotto controllo gli intrecci di interessi nell'economia. Non si vede perché infatti Europa e Parlamento italiano debbano essere così attenti alle sorti del collocamento di un fondo comune o alle notizie su un'obbligazione e molto meno alla qualità dell'informazione in generale, che della democrazia in un mondo come quello di oggi è il fondamento.

Due sono le possibilità, e non sono in alternativa tra loro. Una è quella indicata dalla legge bancaria: le aziende di credito sono così importanti che il legislatore ha ritenuto opportuno limitare l'accesso alla proprietà delle banche da parte di soci che abbiano interessi diversi, per esempio gli industriali. Ci sono soglie massime che un'industria può detenere di una banca, soglie massime per l'insieme delle partecipazioni industriali in una banca e anche viceversa. E sono previste complesse procedure di autorizzazione da parte delle autorità vigilanti. Non si vede perché non possa essere prevista, in Europa come in Italia, una norma del genere per i mezzi di informazione. Per esempio, si potrebbe stabilire che industriali, banchieri e finanziari, cioè editori portatori di evidenti quanto legittimi interessi diversi da quelli dell'informazione, non possano superare ciascuno la soglia del 3/5 per cento del capitale di un'impresa giornalistica. E che tutti insieme non possano controllare direttamente un mezzo di informazione.

La seconda possibilità riguarda il varo di un possibile statuto speciale dell'impresa di informazione giornalistica. In questo caso l'obiettivo è di fissare, proprio come prevede la direttiva europea Market abuse, tanto citata in questo periodo perché alla base del perseguimento dei cosiddetti Furbetti del quartierino,

una netta separazione tra la società o la divisione societaria che all'interno di un gruppo editoriale svolgono l'attività di informazione giornalistica e le società di un gruppo o le divisioni di una stessa società editrice che raccolgono la pubblicità, curano il marketing, la distribuzione e la commercializzazione del prodotto informativo. Una bozza di questa norma l'ho preparata quando era ancora in discussione la nuova legge sull'editoria in Parlamento sotto forma di emendamento. E il testo è stato anche approvato dall'assemblea nazionale degli stati generali dell'informazione (cdr, cn Fnsi e così via). E' solo un esempio di che cosa si può fare. Ecco: All'articolo 1 della legge 5 agosto 1981, n 416 e successive modificazioni, aggiungere i seguenti commi 1 bis, 1 ter, 1 quater, 1 quinquies, 1sexies, 1 septies:

1 bis: "L'impresa editrice è organizzata per divisioni autonome. Obbligatoria è l'istituzione di una divisione autonoma per la sola informazione giornalistica. Detta divisione societaria fa capo alla direzione dell'impresa editoriale per quanto attiene alla gestione economica, ma risponde alla sola direzione giornalistica per quanto attiene all'informazione".

1 ter: "La divisione dell'impresa editrice che ha per oggetto l'informazione giornalistica ha un proprio statuto autonomo che fa parte integrante dello statuto dell'impresa e che fa esplicitamente richiamo ai criteri di libertà e di autonomia della stampa fissati dall'art.21 della Costituzione. I singoli giornalisti che violino lo statuto di autonomia dell'informazione possono essere pubblicamente richiamati dal responsabile dei diritti degli utenti previsto dal successivo comma 1 sexies, oltre che dal direttore responsabile della testata giornalistica e dall'Ordine dei giornalisti. La direzione giornalistica che violi lo statuto autonomo previsto dal corrente comma può subire un richiamo pubblico, oltre che dall'Ordine dei giornalisti, dal responsabile dei diritti degli utenti previsto dal successivo comma 1 sexies. In caso di ripetute e comprovate, gravi violazioni dello statuto autonomo il direttore responsabile delle testate giornaliste può essere deferito dal responsabile dei diritti degli utenti all'Ordine nazionale dei giornalisti.

1. quater: "Le attività di raccolta pubblicitaria e di promozione commerciale, cosiddetto marketing, non possono essere organizzate all'interno della divisione societaria che ha per oggetto l'informazione giornalistica".

1 quinquies: "La divisione dell'impresa editrice che ha per oggetto l'informazione giornalistica fissa ogni anno le linee della propria autonoma politica editoriale sulla base delle indicazioni esplicite di linea politico-editoriale della direzione aziendale o della società controllante".

1 sexies: "La divisione dell'impresa editrice che ha per oggetto l'informazione giornalistica nomina ogni due anni un responsabile dei diritti degli utenti, fissandone pubblicamente compiti e poteri, in autonomia dalla direzione giornalistica, dalla direzione dell'impresa editrice e della società controllante. Detto incarico può essere affidato a una singola persona fisica, a più persone fisiche o anche a una persona giuridica.

L'incarico di detto responsabile non può essere rinnovato per più di due volte".

1 septies: fermi restando gli obblighi di trasparenza sulla proprietà delle azioni di società editoriali, chiunque acquisisca, a titolo individuale o in accordo con altri soci,

pacchetti azionari di dette società che superino quote del 5 per cento del capitale sociale deve chiarire quali progetti persegue e aderire formalmente allo statuto dell'impresa per la parte che riguarda l'autonomia e la libertà dell'informazione.



## **CAPITOLO 2**

### **MAGGIORANZA POLITICA E MAGGIORANZA COSTITUZIONALE**

## Come nasce l'idea di Maggioranza politica

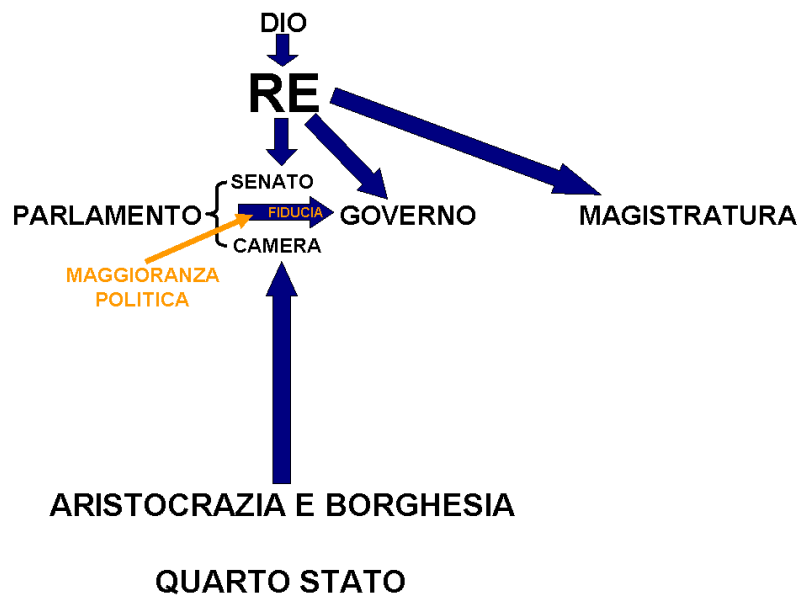
Nel corso dell'800 la graduale affermazione delle forme di governo parlamentare nell'ambito delle monarchie costituzionali diede luogo anche alla nascita del concetto di maggioranza politica e di un importante istituto giuridico: la *fiducia*, che il parlamento deve esprimere al governo.

Nell'ordinamento Albertino, per esempio, la nomina del capo del governo e dei ministri era affidata alla competenza esclusiva del re, ma ben presto ci si accorse che in presenza di un parlamento ostile all'esecutivo, il governo stesso non sarebbe stato in grado di governare e realizzare il suo programma politico. Lo strumento principale di governo di un esecutivo è, infatti, rappresentato dai disegni di legge che da esso vengono presentati in parlamento; se il parlamento non vuole approvare questi disegni di legge diventa impossibile per il governo realizzare il suo programma politico.

Il potere di nomina dell'esecutivo da parte del re fondava la sua logica sul fatto che anche il Parlamento avrebbe dovuto allinearsi alla sua volontà e al suo indirizzo politico: il Senato era di nomina regia e la Camera, inizialmente, era la risultanza di un suffragio limitato per censo alla aristocrazia, alla nobiltà e all'alta borghesia. In Italia, nel 1861, il diritto di voto era limitato al 2% della popolazione.

Ma nel momento in cui la Camera bassa inizia a divenire la cassa di risonanza di interessi e ideologie nient'affatto allineate al sovrano, soprattutto con la nascita dei grandi partiti di massa e l'espansione progressiva del diritto di voto, i rapporti tra governo nominato dal re e parlamento divengono sempre più difficili fino al punto in cui il sovrano si troverà costretto a nominare esclusivamente un capo del governo e dei ministri che potranno ottenere il consenso della maggioranza politica del parlamento affinché il governo possa in seguito contare su una maggioranza parlamentare che l'appoggi.

Nasce in questo modo il voto di fiducia del parlamento e l'idea di *maggioranza politica* a cui ogni governo di tipo parlamentare deve sottostare prima di entrare nel pieno dei suoi poteri e tramonta il potere sostanziale di nomina del governo da parte del sovrano. Il principio democratico si è, ormai, definitivamente insinuato nello Stato liberale.



## Come nasce l'idea di Maggioranza costituzionale

Le prime Costituzioni ottocentesche sono caratterizzate principalmente come espressione benigna del sovrano che, accondiscendendo alle richieste dei sudditi fedeli, concede il riconoscimento dei diritti civili fondamentali (le libertà) e una definizione e delimitazione precisa dell'esercizio della sovranità. O, almeno, questo è quello che, generalmente, gli stessi sovrani vorrebbero fare credere.

In realtà, per esempio in Italia, Carlo Alberto si trovò costretto, in conseguenza dei grandi moti degli anni 40, a concedere lo Statuto se non voleva correre il rischio che i sudditi si conquistassero da soli, come era accaduto cinquant'anni prima in Francia, la loro Costituzione.

Dunque, queste Costituzioni nascono imposte dall'alto e senza alcun tipo di consultazione popolare, vengono, cioè, *concesse*, o, come si diceva dello Statuto Albertino, *octroye* (è poco noto, ma Carlo Alberto, il suo successore Vittorio Emanuele II, il re che fondò l'unità d'Italia, ma anche Cavour e tanti altri uomini politici dell'epoca, parlavano molto più fluentemente il francese che l'italiano!), *ottriate*, ovvero *elargite* benevolmente, naturalmente con i contenuti più graditi alla corona.



Ecco il significativo incipit dello Statuto Albertino:

## Statuto fondamentale del Regno di Sardegna



CARLO ALBERTO  
Per la grazia di Dio



Con lealtà di Re e con affetto di padre Noi  
veniamo oggi a compiere quanto avevamo  
annunziato ai nostri amatissimi sudditi...  
...di Nostra certa scienza, Regia autorità, avuto  
il parere del Nostro Consiglio, abbiamo  
ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e  
Legge Fondamentale, perpetua ed  
irrevocabile della Monarchia, quanto segue...

Questo tipo di Costituzione ha inoltre un'altra caratteristica fondamentale: essa è il riflesso dei valori di una precisa classe sociale (l'aristocrazia, la nobiltà) la quale cerca di arginare l'avanzare dei tempi difendendo ancora quello che può difendere.

Inizialmente tutti gli organi dello Stato, parlamento, governo, magistratura, vengono posti direttamente o indirettamente, alle dipendenze del sovrano. Come conseguenza immediata di tutto questo, lo Statuto viene posto allo stesso livello gerarchico delle leggi perchè anche lo stesso Parlamento dovrebbe essere allineato agli interessi di quella stessa classe sociale. Si ricordi che il Senato era interamente nominato dal re, mentre la Camera era l'espressione censitaria del 2% della popolazione. Non c'era quindi motivo di ritenere che il parlamento potesse adottare provvedimenti in contrasto con lo Statuto.

Lo Statuto Albertino, quindi, qualificandosi come Costituzione *elastica*, non prevedeva alcun organo che potesse intervenire nel caso in cui una legge contrastasse con lo Statuto stesso, né meccanismi e procedimenti particolari per la sua modifica, nonostante l'imperiosa affermazione contenuta nell'incipit che doveva fare dello Statuto una legge fondamentale, perpetua e irrevocabile della monarchia sabauda.

Con le costituzioni del novecento, il graduale processo di democratizzazione conseguente alla nascita di nuovi soggetti politici, di grandi partiti di massa e all'allargamento del suffragio elettorale, cambia notevolmente l'idea stessa di Costituzione.

Le Costituzioni del secolo scorso, create in genere dopo eventi traumatici quali la fine di un regime o di una guerra, nascono dal basso, ovvero da una consultazione elettorale, diretta o indiretta, dei cittadini e si qualificano quindi come Costituzioni *votate*, cioè come "patto fondante" e compromesso tra classi e ceti sociali distinti.



Copia originale della Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 1947, che pubblica la Costituzione Repubblicana.



Assemblea Costituente



POPOLO

Ecco l'incipit della Costituzione italiana attualmente in vigore:

## Costituzione della Repubblica italiana



Assemblea Costituente

Il capo provvisorio dello Stato



27 dicembre 1947 (Palazzo Giustiniani): Enrico De Nicola firma l'atto di promulgazione della Costituzione

Vista la deliberazione dell'Assemblea Costituente...

Promulga

La Costituzione della Repubblica italiana nel seguente testo...

Queste Costituzioni non si limitano a indicare i diritti civili fondamentali, ma allargano il loro campo d'azione anche a una precisa definizione dei diritti politici (diritto di voto e strumenti di democrazia), dei diritti sociali (diritto all'istruzione, alla salute, alla previdenza e assistenza, ecc.) e dei diritti economici (proprietà e iniziativa economica privata e loro limiti). L'esercizio della sovranità viene puntigliosamente disciplinato prevedendo l'organizzazione, la struttura e il funzionamento dei principali apparati pubblici.

Brevemente si può dire che queste Costituzioni contengono le *fondamentali regole del gioco* che tutti dovranno condividere; un progetto comune di società sui cui si dovrà basare la convivenza sociale.

Per queste caratteristiche essenziali tali Costituzioni, definite *rigide*, sono collocate al di sopra del Parlamento e delle leggi, al vertice delle fonti del diritto, e contengono quindi meccanismi di garanzia per il loro rispetto: sono previste quindi procedure e organi

competenti per abrogare leggi e norme in contrasto con i contenuti costituzionali (si pensi in Italia al ruolo della Corte Costituzionale).

Infine, rappresentando le *regole del gioco* in cui tutti si riconoscono, per la loro modificazione da parte del Parlamento sono previste *maggioranze costituzionali* particolarmente qualificate al fine di impedire che una temporanea *maggioranza politica* possa modificare norme che riguardano tutti (in Italia, si tratta dei meccanismi previsti dell'art. 138 della Costituzione).

## APPROFONDIMENTI

### La memorabile lezione di Piero Calamandrei sulla Costituzione italiana - Gennaio 1954

Nel gennaio 1954 organizzammo il Ciclo di Conferenze sulla Costituzione all'Umanitaria di Milano che fu inaugurato dalla memorabile "lezione" di Piero Calamandrei. Il suo discorso breve, semplice, chiaro, pervaso di una gran passione civile e democratica, colorito dalla bella parlata toscana, ancora oggi trascina e commuove.

Un testo come questo dovrebbe costituire la base del corso d'Educazione Civica per le nostre scuole che attendiamo da allora e che va istituito con urgenza, prima che questa destra al potere, populista e parafascista, riesca nel suo intento di cancellare la memoria della nostra storia migliore.

Ricordo la sala degli Affreschi dell'Umanitaria stracolma di giovani studenti medi ed universitari che ascoltavano il maestro con la stessa passione. Ricordo che tenevo d'occhio mio fratello seduto nella sala con gli altri. Carlo è tuttora noto tra gli amici per essere "un freddo", dotato di rigore morale e senso civico, però raramente appassionato od entusiasta. Eppure in quell'occasione fui stupito e felice di vederlo col volto acceso d'entusiasmo, con gli occhi scintillanti, applaudire a lungo, a tutta forza, con gli altri.

Calamandrei, purtroppo, continuò ancora per poco tempo a condurre la sua battaglia morale e politica insegnando magistralmente il diritto costituzionale all'Università di Firenze e dirigendo la sua rivista mensile, "Il Ponte", che ha rappresentato per me e per tanti giovani, per tanti anni, un punto di riferimento insostituibile.

Nel 1956, troppo presto, a soli 67 anni, se ne andò per sempre.

Fu allora che il suo compagno di lotta ed amico Riccardo Bauer lo commemorò all'Umanitaria facendoci riascoltare la registrazione della sua conferenza d'apertura del "nostro ciclo".

(Enrico Colombi)

### La prolusione di Riccardo Bauer

Nel 1954, ad iniziativa di un gruppo di studenti universitari e medi fu organizzato a Milano, nel salone degli Affreschi della Società Umanitaria, un ciclo di sette conferenze sulla Costituzione italiana, invitando insigni cultori del diritto ad illustrare in modo accessibile a tutti i principi morali e giuridici che stanno a fondamento della nostra vita sociale. Il corso è stato inaugurato e concluso da Piero Calamandrei, e non senza nostra viva commozione, egli ritorna oggi tra noi con la sua eloquenza nobile e pur semplice, con dottrina profonda, scientificamente serena e civilmente incitatrice. La parola del maestro indimenticabile suona oggi ancora come un altissimo richiamo all'impegno scientifico e morale di tutti i giovani che si apprestano ad una sempre rinnovata battaglia di civiltà, di progresso e di libertà. Ecco la parte sostanziale di ciò che egli disse introducendo il corso e precisando i fondamenti storici della Costituzione.

### La lezione di Piero Calamandrei

L'articolo 34 dice: "I capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi". E se non hanno mezzi? Allora nella nostra Costituzione c'è un articolo che è il più importante di tutta la Costituzione, il più impegnativo, impegnativo per noi che siamo antenati, ma soprattutto per voi giovani che avete l'avvenire davanti a voi. Dice così: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del paese" È compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, quindi dare lavoro a tutti, dare una giusta retribuzione a tutti, dare la scuola a tutti, dare a tutti gli uomini dignità di uomo. Soltanto quando questo sarà raggiunto si potrà veramente dire che la formula contenuta nell'articolo 1° "La Repubblica d'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro", questa formula corrisponderà alla realtà perché fino a che non c'è questa possibilità per ogni uomo di lavorare e di studiare e di trarre con sicurezza dal proprio lavoro i mezzi per vivere da uomo, non solo la nostra Repubblica non si potrà chiamare fondata sul lavoro, ma non si potrà chiamare neanche democratica, perché una democrazia in cui non ci sia questa uguaglianza di fatto, in cui ci sia soltanto

un'uguaglianza di diritto, è una democrazia puramente formale, non è una democrazia in cui tutti i cittadini veramente siano messi in grado di concorrere alla vita della società, di portare il loro miglior contributo, in cui tutte le forze spirituali di tutti i cittadini siano messe a contribuire a questo cammino, a questo progresso continuo di tutta la società. E allora voi capite da questo che la nostra Costituzione è in parte una realtà, ma soltanto in parte è una realtà; in parte è ancora un programma, un ideale, una speranza, un impegno, un lavoro da compiere. Quanto lavoro avete da compiere, quanto lavoro vi sta dinanzi!

È stato detto giustamente che le costituzioni sono delle polemiche, che negli articoli delle costituzioni, c'è sempre, anche se dissimulata dalla formulazione fredda delle disposizioni, una polemica. Questa polemica di solito è una polemica contro il passato, contro il passato recente, contro il regime caduto da cui è venuto fuori il nuovo regime. Se voi leggete la parte della Costituzione che si riferisce ai rapporti civili e politici, ai diritti di libertà, voi sentirete continuamente la polemica contro quella che era la situazione prima della Repubblica quando tutte queste libertà che oggi sono elencate e riaffermate solennemente erano sistematicamente disconosciute. Quindi polemica nella parte dei diritti dell'uomo e del cittadino contro il passato. Ma c'è una parte della nostra Costituzione che è una polemica contro il presente, contro la società presente, perché quando l'articolo 3 vi dice "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana", riconosce con questo che questi ostacoli oggi ci sono, di fatto, e che bisogna rimuoverli. Dà un giudizio la Costituzione, un giudizio polemico, un giudizio negativo contro l'ordinamento sociale attuale che bisogna modificare attraverso questo strumento di legalità, di trasformazione graduale, che la Costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani; ma non è una Costituzione immobile che abbia fissato un punto fermo, è una costituzione che apre le vie verso l'avvenire. Non voglio dire rivoluzionaria perché per rivoluzione nel linguaggio comune s'intende qualche cosa che sovverte violentemente, ma è una Costituzione rinnovatrice, progressiva, che mira alla trasformazione di questa società in cui può accadere che, anche quando ci sono le libertà giuridiche e politiche, siano rese inutili dalle disuguaglianze economiche e dalla impossibilità per molti cittadini di essere persone, di accorgersi che dentro di loro c'è una fiamma spirituale che, se fosse sviluppata in un regime di perequazione economica, potrebbe anch'essa contribuire al progresso della società. Quindi, polemica contro il presente in cui viviamo e impegno di fare quanto è in noi per trasformare questa situazione presente.

Però, vedete, la costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La costituzione è un pezzo di carta: la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno metterci dentro il combustibile, bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità. Per questo una delle offese che si fanno alla Costituzione è l'indifferenza alla politica, l'indifferentismo, che è non qui, per fortuna, in questo auditorio, ma spesso in larghe categorie di giovani, è un po' una malattia dei giovani, l'indifferentismo. "La politica è una brutta cosa, che me ne importa della politica". Quando sento fare questo discorso mi viene sempre in

mente una vecchia storiellina che qualcheduno di voi conoscerà: di quei due emigranti, due contadini che traversavano l'oceano su un piroscampo traballante. Uno di questi contadini dormiva nella stiva e l'altro stava sul ponte e si accorgeva che c'era una gran burrasca con delle onde altissime, e il piroscampo oscillava. Allora questo contadino, impaurito, domanda a un marinaio "ma siamo in pericolo?" e questo dice "se continua questo mare tra mezz'ora il bastimento affonda". Allora lui corre nella stiva a svegliare il compagno e dice "Beppe, Beppe, Beppe! se continua questo mare il bastimento affonda" e quello risponde "che me ne importa, l'è mica mio!". Questo è l'indifferentismo alla politica.

È così bello, è così comodo, la libertà c'è, si vive in regime di libertà, c'è altro da fare che interessarsi di politica - eh lo so anch'io - il mondo è così bello, ci son tante belle cose da vedere a da godere oltre che occuparsi di politica e la politica non è una piacevole cosa però la libertà è come l'aria, ci s'accorge di quanto vale quando comincia a mancare, quando si sente quel senso di asfissia che gli uomini della mia generazione hanno sentiti per vent'anni e che io auguro a voi, giovani, di non sentire mai e vi auguro di non trovarvi mai a sentire questo senso di angoscia, in quanto vi auguro di riuscire a creare voi le condizioni perché questo senso di angoscia non lo dobbiate provare mai. Ricordandovi ogni giorno che sulla libertà bisogna vigilare, vigilare, dando il proprio contributo alla vita politica.

La Costituzione, vedete, è l'affermazione scritta in questi articoli, che dal punto di vista letterario non sono belli, ma è l'affermazione solenne della solidarietà sociale, della solidarietà umana, della sorte comune che se va a fondo, va a fondo per tutti questo bastimento. È la carta della propria libertà, della propria dignità d'uomo.

Io mi ricordo le prime elezioni dopo la caduta del fascismo, il 6 giugno 1946. Questo popolo che da venticinque anni non aveva goduto le libertà civili e politiche, la prima volta che andò a votare: dopo un periodo di orrori, il caos, la guerra civile, le lotte, le guerre, gli incendi, andò a votare. Io ricordo, io ero a Firenze, lo stesso è capitato qui. Queste file di gente disciplinata davanti alle sezioni, disciplinata e lieta, perché avevano la sensazione di avere ritrovata la propria dignità: questo dare il voto, questo portare la propria opinione per contribuire a creare questa opinione della comunità, questo essere padroni di noi, del nostro paese, della nostra patria, della nostra terra, disporre noi delle nostre sorti, delle sorti del nostro paese.

Quindi voi giovani, alla Costituzione dovete dare il vostro spirito, la vostra gioventù, farla vivere, sentirla come cosa vostra, metterci dentro il senso civico, la coscienza civica, rendersi conto - questa è una delle gioie della vita - rendersi conto che ognuno di noi al mondo non è solo, che siamo in più, che siamo parte di un tutto, nei limiti dell'Italia, e del mondo.

Ora, vedete, io ho poco altro da dirvi.

In questa costituzione di cui sentirete fare il commento nella prossime conferenze c'è dentro tutta la nostra storia, tutto il nostro passato, tutti i nostri dolori, le nostre sciagure, le nostre glorie son tutti sfociati qui, in questi

articoli e, a sapere intendere dietro questi articoli, ci si sentono delle voci lontane.

Quando io leggo nell'articolo 2 "L'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", o quando leggo nell'articolo 11 "L'Italia rifiuta la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli, la patria italiana in mezzo alle altre patrie", ma questo è Mazzini, questa è la voce di Mazzini!

O quando io leggo nell'articolo 8 "Tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge", ma questo è Cavour!

O quando io leggo nell'articolo 5 "La Repubblica unica e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali", ma questo è Cattaneo!

O quando nell'articolo 52 io leggo, a proposito delle forze armate "L'ordinamento delle forze armate s'informa allo spirito democratico della Repubblica, esercito di popolo", ma questo è Garibaldi!

E quando leggo all'articolo 27 "Non è ammessa la pena di morte", ma questo, o studenti milanesi, è Beccaria!

**Tratto da Graziano Galassi, *La Costituzione e le vicende politico - istituzionali italiane dal 1946 al 1994*, Vignola 1995**

### **Cap. 1.1. - Verso le elezioni**

Nell'aprile del 1945 gli alleati angloamericani e le organizzazioni partigiane portarono a compimento la liberazione di tutto il territorio nazionale dai tedeschi occupanti e dagli ultimi fascisti loro alleati.

Erano trascorsi più di vent'anni di dittatura e si era consumata una sconfitta militare nella più sanguinosa guerra che la storia dell'umanità avesse mai conosciuto e di cui lo stesso fascismo italiano fu corresponsabile [in Appendice I è riportata una sintesi delle tragiche cifre dei danni umani e materiali della seconda guerra mondiale].

Si trattava ora di porre le basi del nuovo Stato, di un'Italia diversa in cui gli stessi valori che avevano ispirato la Resistenza e la lotta contro il nazifascismo, i valori della democrazia, della libertà, della giustizia e della solidarietà, fossero posti alla base della nuova società a cui la maggioranza degli italiani aspirava.

Già con il Patto di Salerno dell'aprile del 1944, stipulato tra il Comitato di Liberazione Nazionale e la Monarchia, si decise, tra l'altro, di sospendere la scelta tra la Monarchia e la Repubblica fino alla fine della guerra. I partiti antifascisti che condussero la Resistenza non avevano perdonato a Vittorio Emanuele III di avere dato l'incarico di formare il nuovo governo nel 1922, in seguito alla marcia su Roma, al capo del Partito Fascista Benito Mussolini e neppure gli perdonarono di non avere fatto alcunché per impedire che questi trascinasse l'Italia nella dittatura, nella sciagurata alleanza con Hitler e nella rovinosa avventura della guerra.

Grandi voci lontane, grandi nomi lontani, ma ci sono anche umili nomi, voci recenti. Quanto sangue, quanto dolore per arrivare a questa Costituzione! Dietro ogni articolo di questa Costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi, caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento, morti in Russia, morti in Africa, morti per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché la libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa carta.

Quindi, quando vi ho detto che questa è una carta morta, no! non è una carta morta: questo è un testamento, un testamento di 100.000 morti.

Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati, dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità. Andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione.

Con il Patto di Salerno si decise anche che, a guerra terminata, gli italiani avrebbero dovuto eleggere un'Assemblea Costituente con il compito di redigere una nuova Costituzione. Lo Statuto Albertino non rappresentava più, semmai lo aveva fatto, la reale volontà degli italiani. La Costituzione del Regno d'Italia dal 1848 era ancora formalmente in vigore poiché le leggi fasciste che lo avevano travolto erano state in certa misura già abrogate a partire dal 25 luglio 1943, dopo la destituzione di Mussolini.

Ora la guerra era terminata e la parola dalle armi doveva passare alle urne, ma, sia per difficoltà tecniche relative all'apprestamento delle nuove liste degli elettori, sia a causa di pressioni politiche delle forze più moderate che temevano nell'immediato dopoguerra una reazione popolare troppo favorevole alle forze più innovative, dovettero trascorrere ancora tredici mesi perché si giungesse alle prime elezioni libere attraverso le quali gli italiani avrebbero dovuto porre le fondamenta delle nuove istituzioni del Paese.

Dal 1928 il popolo italiano non era più stato chiamato alle urne e, finalmente, il 2 giugno 1946 si celebrarono le elezioni. Ad ogni italiano, uomo o donna di almeno 21 anni di età, vennero consegnate due schede: una per la scelta fra Monarchia e Repubblica, il cosiddetto referendum istituzionale, l'altra per l'elezione dei 556 deputati dell'Assemblea Costituente sulla base di un sistema elettorale proporzionale a liste concorrenti e collegi elettorali plurinominali.

Esse rappresentarono, nella storia del Paese, le prime elezioni che si svolsero a suffragio universale, maschile e femminile; per la prima volta il diritto di voto venne esteso anche alle donne. Erano ormai lontani i tempi dell'Unità d'Italia in cui le percentuali degli aventi diritto al voto per la Camera dei Deputati si aggiravano attorno al 2% della popolazione; nel 1946 gli aventi diritto al voto rappresentavano il 61,4% degli italiani; bisognava

però ancora attendere l'estensione del diritto di voto anche ai diciottenni nel 1975 perché la soglia degli aventi diritto superasse il 70% dell'intera popolazione.

### **Cap. 1.2. - La proclamazione della Repubblica**

Il 9 maggio 1946 l'abdicazione del Re Vittorio Emanuele III a favore del figlio Umberto II fu l'estremo tentativo di presentare al popolo la dinastia dei Savoia con un nuovo volto meno compromesso con il regime fascista; tuttavia gli esiti del referendum istituzionale furono favorevoli alla Repubblica.

Circa 12 milioni e settecentomila italiani, contro 10 milioni e settecentomila, decisero che l'Italia doveva trasformarsi da Regno in Repubblica, con un Capo dello Stato elettivo.

Umberto II, l'ultimo Sovrano d'Italia, passò alla storia con l'appellativo di "Re di maggio". Dopo qualche temporeggiamento e la comunicazione dei dati definitivi, il 13 giugno 1946 egli decise di lasciare il Paese con la sua famiglia e andarsene in esilio, riconoscendo la sconfitta e la fine della Monarchia.

Il 18 giugno 1946 la Corte di Cassazione, preso atto dei voti espressi, sul cui computo non mancarono polemiche, proclamò ufficialmente la vittoria della Repubblica.

Il 2 giugno 1946 è ancora oggi ricordato come l'anniversario della Repubblica anche se la festa civile è stata soppressa e la ricorrenza viene festeggiata la prima domenica del mese.

Fu evidente ed imperdonabile per la maggior parte del popolo italiano la responsabilità politica e morale del Re nell'ascesa della dittatura e nella guerra. È significativa la prima affermazione contenuta nel primo articolo della futura Costituzione repubblicana: "L'Italia è una Repubblica...", a cui corrisponde l'ultima norma, l'art. 139, che chiude l'articolato con la prescrizione: "La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale", a sottolineare il valore perenne e irrevocabile di quella scelta popolare.

Il primo Presidente della Repubblica italiana fu Luigi Einaudi, eletto dal Parlamento secondo le regole contenute nella nuova Costituzione (tit. II della seconda parte) il 12 maggio 1948, dopo le prime elezioni politiche vere e proprie del 18 aprile dello stesso anno. Fino ad allora assunse le funzioni di Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola che venne eletto dall'Assemblea Costituente appena insediatasi.

### **Cap. 1.3. - L'Assemblea Costituente**

Gli esiti dell'elezione dei 556 componenti dell'Assemblea Costituente che, in rappresentanza del popolo, avrebbero elaborato la nuova Costituzione, furono per lo più favorevoli a quei partiti politici che avevano combattuto la dittatura e, in particolare nel corso della Resistenza, si erano riorganizzati assumendo un ruolo guida nella lotta armata contro il

nazifascismo e nella transizione dallo Stato fascista al nuovo Stato.

Si trattava principalmente dei tre grandi partiti di massa che avrebbero caratterizzato anche la vita politica italiana nei decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione: la Democrazia Cristiana, che ebbe il 35,2% dei voti; il Partito Socialista di Unità Proletaria, con il 20,8%; il Partito Comunista italiano, con il 19%.

Ad essi si aggiunsero alcune formazioni minori tra le quali spiccavano: l'Unione Democratica Nazionale (i liberali), con il 6,8%; il Partito Repubblicano italiano, con il 4,4%; il Partito d'Azione, con il 1,7%.

Infine, una modesta parte dell'elettorato italiano si espresse con un voto decisamente conservatore e rivolto al passato: il Fronte dell'Uomo Qualunque, che rappresentava un'ideologia di destra e retriva, ottenne il 5,3% dei voti; il Blocco Nazionale della libertà, che interpretava ancora i desideri dei nostalgici della Monarchia, conseguì il 2,8% dei suffragi.

I più alti e valorosi nomi della Resistenza italiana, accanto al fior fiore dei giuristi democratici dell'epoca e di una nuova classe politica che si stava formando, comparivano tra i Costituenti scelti dagli italiani.

Fra gli altri, i più noti furono, per la Democrazia Cristiana: Giulio Andreotti, Emilio Colombo, Alcide De Gasperi, Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Giovanni Gronchi, Giorgio La Pira, Giovanni Leone, Aldo Moro, Costantino Mortati, Mariano Rumor, Oscar Luigi Scalfaro, Mario Scelba, Antonio Segni, Emilio Paolo Taviani, Benigno Zaccagnini; per il Partito Socialista: Lelio Basso, Pietro Nenni, Sandro Pertini, Luigi Preti, Giuseppe Saragat, Ignazio Silone; per il Partito Comunista: Giorgio Amendola, Arrigo Boldrini, Giuseppe Di Vittorio, Nilde Iotti, Luigi Longo, Giancarlo Pajetta, Emilio Sereni, Umberto Terracini, Palmiro Togliatti; per il Partito Repubblicano: Ugo la Malfa e Ferruccio Parri; per i liberali: Benedetto Croce e Luigi Einaudi; per il Partito d'Azione: Piero Calamandrei, Riccardo Lombardi, Leo Valiani; per il Partito Sardo d'Azione: Emilio Lussu.

Il 25 giugno 1946 venne insediata l'Assemblea Costituente che, come già ricordato, come suo primo atto procedette alla nomina del Capo provvisorio dello Stato nella persona di Enrico De Nicola; dopo di che iniziarono i lavori di predisposizione del testo della nuova Costituzione. Una commissione composta da 75 membri rappresentativi di tutta l'Assemblea ricevette l'incarico di redigere un progetto che avrebbe dovuto servire da base per la successiva discussione.

Dopo circa sei mesi di attività, la "Commissione dei 75" presentò il suo lavoro all'Assemblea che nel corso di quasi tutto il 1947 discusse, integrò, modificò, articolo per articolo, quella prima proposta e, finalmente, il 22 dicembre dello stesso anno approvò a larghissima maggioranza il testo definitivo della Costituzione che successivamente venne promulgato dal Capo provvisorio dello Stato ed entrò in vigore il primo gennaio 1948.

## Cap. 1.4. - Una Costituzione che nasce dal popolo

Per la prima volta gli italiani avevano una Costituzione elaborata direttamente dai loro rappresentanti liberamente e democraticamente eletti.

Lo Statuto Albertino del 1848, che dopo un secolo di vita era giunto al suo definitivo tramonto, era una Costituzione concessa dall'alto, dal Sovrano ai suoi sudditi e, pur rappresentando la risposta del Re Carlo Alberto ai moti insurrezionali che si stavano diffondendo in tutta Europa, nacque senza alcuna consultazione democratica. Ben altro contenuto innovativo avrebbe avuto se fosse stata il frutto di un'Assemblea eletta dal popolo.

Anche successivamente a nulla valsero le richieste di un'Assemblea Costituente provenienti dalle correnti democratiche del nostro Risorgimento, e in particolare da quelle mazziniane. Dopo l'unificazione d'Italia, lo Statuto Albertino, emanato per il piccolo Regno di Sardegna, divenne la legge fondamentale del Regno d'Italia, riconfermando il predominio delle correnti liberali più moderate.

La nuova Costituzione repubblicana nacque invece dalla prima grande lotta di popolo in Italia; furono i capi della Resistenza e dei partiti antifascisti che avevano abbracciato le armi e patito la persecuzione politica, il confino e il carcere fascista, i nuovi leader della classe politica emergente, scelti dallo stesso popolo, ad elaborare la nuova Costituzione.

Essa rappresenta, come la definì un grande giurista antifascista e membro dell'Assemblea Costituente, Piero Calamandrei, "il programma politico della Resistenza". Egli scrisse: "...Dietro ad ogni articolo di questa Costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi: caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento... morti per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché la libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa carta...". E ancora: "...Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione".

Era la prima volta nella storia d'Italia che le grandi masse popolari partecipavano direttamente e consapevolmente al loro destino, in risposta alla dittatura e alla guerra.

La Costituzione si affermò come patto fondamentale tra forze politiche diverse, ma accomunate dall'antifascismo e da una forte aspirazione ideale nata nella guerra di Liberazione.

Ad essa i Costituenti decisero di imprimere il carattere della rigidità, collocandola al vertice di tutto l'ordinamento giuridico. Si tratta di una caratteristica propria di quasi tutte le Costituzioni democratiche del novecento legata, appunto, al valore di patto fondamentale tra le diverse forze politiche che esse assunono.

All'opposto, lo Statuto Albertino, come in genere le Costituzioni liberali dell'ottocento, era una Costituzione flessibile, modificabile cioè dal Parlamento con il

normale procedimento di approvazione delle leggi ordinarie; ma si trattava di un Parlamento in parte di nomina regia e in parte eletto a suffragio ristretto, che rappresentava gli interessi della Corona e dell'alta borghesia e che mai avrebbe potuto minacciare modifiche radicali a una Costituzione decisamente moderata.

Fu anche per questo abbastanza agevole, sul piano giuridico, per il regime fascista introdurre una serie di leggi liberticide le quali, instaurando in Italia la dittatura, ben presto travolsero i contenuti più liberali dello Statuto Albertino, che pure formalmente continuò a rimanere in vigore. Dalla legalizzazione delle squadre armate fasciste alle nuove leggi elettorali, elaborate su misura per dare al Partito Nazionale Fascista il pieno controllo del Parlamento; dalla istituzione del Tribunale Speciale per la difesa dello Stato, composto da giudici legati al regime, al perseguimento penale del dissenso politico e all'introduzione della censura; dal divieto di sciopero all'abolizione delle libertà sindacali; dalle nuove prerogative autoritarie, che vennero riconosciute a Mussolini come capo del Governo, alla legge che trasformò il Gran Consiglio del Fascismo, organo interno del Partito Nazionale Fascista, in organo costituzionale dello Stato e alla abolizione del sistema elettivo parlamentare con la costituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni. Tra le altre leggi fasciste, alla fine vale la pena ricordare l'ignominia delle leggi razziali che nel 1938, sull'esempio della Germania hitleriana, vennero introdotte anche in Italia.

I Costituenti decisero dunque di mettere al riparo gli articoli della Costituzione repubblicana da eventuali futuri colpi di mano di momentanee maggioranze politiche, parlamentari e di Governo, imprimendo ad essa il carattere della rigidità. Le regole del gioco e i principi su cui si sarebbe edificato il nuovo ordinamento non potevano essere toccati se non con un apposito procedimento di revisione costituzionale, molto più lungo e gravoso del normale procedimento legislativo e comunque solo con la partecipazione di larghissimi schieramenti politici.

L'art. 138 della Costituzione, infatti, prevede per la modifica di una parte della stessa Costituzione una doppia votazione ad opera delle due Camere, ad intervallo non inferiore a tre mesi, una maggioranza qualificata per l'approvazione e l'eventualità di un referendum popolare qualora ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali, ma solo nel caso in cui l'approvazione sia avvenuta a maggioranza inferiore ai due terzi e, comunque, superiore alla maggioranza assoluta.

Un altro importantissimo meccanismo giuridico, a tutela della rigidità della Costituzione, è poi previsto da altre norme della stessa Costituzione collocate immediatamente prima dello stesso articolo 138, nel medesimo tit. VI della seconda parte, non a caso intitolato "Garanzie costituzionali", che contiene anche il già citato art. 139. Si tratta della Corte Costituzionale, inesistente nel vecchio Statuto Albertino, che ha, tra i suoi compiti principali, quello di giudicare le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni (art. 134 Cost.).

Questo organo costituzionale può abrogare tutte le norme di legge che contrastino con la Costituzione, che in tal modo è effettivamente, e non solo formalmente, saldamente collocata al vertice di tutto il diritto italiano come una sorta di "legge delle leggi", a massima garanzia e tutela del patrimonio ideale della lotta antifascista da cui essa nacque e degli altissimi valori che essa esprime, contenuti nelle diverse disposizioni costituzionali.

### **Cap. 2.1. - Il compromesso costituzionale**

La Costituzione repubblicana è composta da 139 articoli dei quali i primi dodici riguardano i Principi fondamentali. I successivi quarantadue articoli costituiscono la prima parte dedicata ai Diritti e doveri dei cittadini, a sua volta suddivisa in quattro titoli: rapporti civili; rapporti etico-sociali; rapporti economici; rapporti politici. I rimanenti ottantacinque articoli rappresentano la seconda parte che disciplina l'Ordinamento della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni, a cui corrispondono altri sei distinti titoli: il Parlamento; il Presidente della Repubblica; il Governo; la Magistratura; le Regioni, le Province, i Comuni; Garanzie costituzionali. Infine, la Costituzione si chiude con le Disposizioni transitorie e finali contenute in diciotto articoli [uno schema completo della Costituzione della Repubblica italiana è contenuto in Appendice II; tale schema potrà essere consultato per seguire meglio l'esposizione del contenuto della Costituzione stessa].

La maggior parte di questi articoli fu approvata con larghissime maggioranze, ma il loro contenuto è il frutto dell'incontro di idee e valori dei partiti presenti all'interno dell'Assemblea Costituente, spesso diversi, tuttavia uniti dal comune sentire della lotta antifascista e dalla ferma volontà di dare all'Italia una Costituzione che traducesse in precise disposizioni le speranze e le attese per un profondo mutamento dello Stato e della società.

La Costituzione italiana nasce dalla confluenza di diversi principi ispiratori: all'idea democratica di base, si uniscono i valori dell'antica tradizione liberale italiana, quelli propri del socialismo dei partiti della sinistra e infine quelli della dottrina sociale della Chiesa a cui si ispirava la Democrazia Cristiana.

Il risultato che ne conseguì venne definito da molti un compromesso costituzionale, il che non deve però erroneamente richiamare una soluzione deleteria o di basso profilo. Al contrario, esso rappresentò il desiderio di edificare un impianto costituzionale in cui ogni Costituente cercò di dare il meglio della sua concezione e in cui la maggior parte degli italiani potesse identificarsi.

La Costituzione repubblicana non nacque quindi dalla preponderanza di una parte politica sulle altre, ma da un aperto e fecondo incontro ideale, da un'intesa che doveva servire come guida alle variabili maggioranze parlamentari e di Governo che, domani, diversamente interpretandola, avrebbero dovuto poi tradurla in provvedimenti concreti.

D'altra parte è nella natura di tutte le Costituzioni democratiche di questo secolo, che scaturiscono da Assemblee Costituenti elette a suffragio universale e rappresentative di diverse aspirazioni e interessi, il loro affermarsi come patto sociale, punto di convergenza tra diverse forze politiche che affidano a questa legge fondamentale il compito di fissare quei principi in cui tutta una Nazione si possa riconoscere, a garanzia della loro legittimità e del loro rispetto effettivo.

A maggior ragione è comprensibile, e, se possibile, assume anche maggior valore, l'intesa che fu alla base della Costituzione italiana da parte di quelle forze politiche che, dopo la tragedia della dittatura e della guerra, volevano tradurre in norme i valori ideali della Resistenza e della lotta contro il nazifascismo che le avevano accomunate, nonostante le diverse matrici ideali che le animavano fossero il riflesso di una società non omogenea, spesso agitata da conflitti sociali, in cui sussistevano differenze profonde, fra le diverse classi e fra appartenenti alle stesse classi nel Nord e nel Sud.

## Confronto tra Maggioranza politica e Maggioranza costituzionale

Prendiamo ora in considerazione i due concetti di *maggioranza politica* e *maggioranza costituzionale*, alla luce dell'ordinamento vigente nel nostro paese, approfondendone il confronto.

L'assemblea costituente che nel 1947 approvò la nostra Costituzione venne eletta il 2 giugno 1946 con un sistema elettorale di tipo proporzionale: se si trattava di elaborare una Costituzione di tutti, era necessario che tutti gli interessi, le ideologie, i ceti, le classi venissero rappresentati correttamente, senza le alterazioni provocate da un sistema elettorale di tipo maggioritario.

In effetti l'approvazione definitiva della Costituzione italiana avvenne con 453 voti favorevoli (81%) e 62 contrari (515 votanti sui 556 membri complessivi dell'Assemblea) evidenziando come sui principi, sulle regole che tutti devono rispettare, su quel progetto di società, si determinò un larghissimo consenso, una solida *maggioranza costituzionale* con l'adesione di gran parte dei partiti presenti, anche a garanzia del successivo rispetto del suo dettato.

La differenza fra *maggioranza politica* e *maggioranza costituzionale* è ancora più evidente nel processo di approvazione da parte del Parlamento delle leggi ordinarie e di eventuali modifiche della Costituzione.

Le leggi ordinarie sono approvate da Camera e Senato (al plenum o in commissione) con il voto della maggioranza dei presenti i quali presenti non devono essere inferiori al numero della maggioranza dei componenti l'organo. Se, per esempio, il plenum della Camera dei deputati, composto di 630 membri, deve approvare una legge, è necessaria la presenza di almeno 316 deputati; la maggioranza necessaria per approvare la legge si calcola, quindi, su 316 tenendo conto anche di possibili voti di astensione; la legge verrà approvata se, per esempio, riceverà 150 voti favorevoli con 120 contrari e 46 astenuti.

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, invece, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Per ritornare all'esempio di prima saranno necessari, nella seconda votazione, almeno 316 voti favorevoli, indipendentemente dai presenti in aula.

Anche per quanto riguarda la possibilità di ricorrere al parere del popolo attraverso un referendum, la Costituzione vigente evidenzia la netta distinzione tra *maggioranza politica* e *maggioranza costituzionale*.

Le leggi ordinarie sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione, sono pubblicate subito dopo ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro approvazione.

E' indetto *referendum popolare abrogativo* su tali leggi ordinarie quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. Per la validità del referendum devono partecipare alla votazione la maggioranza degli aventi diritto. Se la partecipazione è inferiore, come è spesso accaduto, il referendum è annullato e la legge rimane in vigore.

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, invece, in base all'articolo 138 della Costituzione, sono sottoposte a *referendum popolare costituzionale confermativo* quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge di revisione costituzionale sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi, indipendentemente dai votanti. Il che costringe tutte le forze politiche a scendere in campo e battersi per le proprie ragioni, senza potere fare affidamento sull'astensionismo per annullare il referendum.

Infine, aggiunge lo stesso art. 138, non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, a sottolineare il fatto che in questo caso si è già formata una *maggioranza costituzionale* in parlamento e quindi non è più necessaria una diretta legittimazione popolare attraverso la possibile richiesta ed effettuazione di referendum costituzionale.

## Sistemi elettorali e Maggioranze costituzionali e politiche

Nei sistemi democratici contemporanei sono presenti vari sistemi elettorali utilizzati per calcolare come i voti espressi dal popolo si debbano trasformare in seggi all'interno delle assemblee elettive.

I sistemi elettorali non rappresentano mai strumenti meramente tecnico contabili per l'aggiudicazione dei seggi, ma, in base alla loro configurazione, possono determinare effetti politici molto diversi sulla compagine eletta.

I modelli di riferimento opposti sono rappresentati dal sistema elettorale proporzionale e dal sistema elettorale maggioritario; nella realtà spesso esistono forme intermedie che privilegiano l'una o l'altra tecnica o sono una correzione delle stesse.

Con il sistema elettorale maggioritario la maggioranza politica che vince le elezioni è premiata in termini di un maggior numero di seggi principalmente per garantire una migliore governabilità e stabilità politica. La rappresentanza politica tende ad essere più omogenea ed efficiente; il grado di rappresentatività è minore, ma maggiore il grado di efficienza politica.

Con il sistema elettorale proporzionale la maggioranza politica che vince le elezioni è proporzionale, in termini di seggi assegnati, ai voti effettivamente ottenuti, anche se diviene più difficile garantire la governabilità e stabilità del paese. La rappresentanza politica tende ad essere più eterogenea e democratica; il grado di rappresentatività è maggiore, ma minore il grado di efficienza politica.

Di regola le assemblee costituenti, come è accaduto per le elezioni del due giugno 1946, vengono elette con sistemi di tipo proporzionale. Come già sottolineato, le decisioni fondamentali attinenti al patto che sta alla base di tutta la società e di tutto il diritto non possono che essere adottate con la rappresentanza proporzionale di tutti gli interessi presenti nella stessa società e a larghissima *maggioranza costituzionale* degli stessi.

Per inciso, anche le norme relative alla scelta dello stesso sistema elettorale dovrebbero essere adottate a *maggioranza costituzionale*. Se così non fosse, come oggi è accaduto in Italia, ogni diversa maggioranza politica, al termine di ciascuna legislatura, potrebbe modificare a suo beneficio lo stesso sistema elettorale!

In Italia, a seguito di una dura battaglia politica e la vittoria di un referendum abrogativo, a partire dal 1994 venne introdotto un sistema elettorale di tipo prevalentemente maggioritario.

Nella nostra Costituzione sono presenti delle indicazioni di quorum (percentuali di voti richiesti) per le *maggioranze costituzionali* che hanno funzionato benissimo per decenni facendo riferimento a un sistema elettorale e a una rappresentanza politica di tipo proporzionale.

L'introduzione di un sistema elettorale di tipo maggioritario avrebbe dovuto immediatamente determinare l'elevamento di tutti quei quorum e di tutte le maggioranze previste dalla Costituzione, in primo luogo dall'art. 138, al fine di evitare che una *maggioranza politica* eletta con un sistema di tipo maggioritario al fine di garantire la governabilità del paese potesse divenire pericolosamente anche *maggioranza costituzionale* con la concreta possibilità di modificare la Costituzione senza tenere conto dell'opposizione politica.

Nulla in questo senso viene fatto, e neppure mai se n'è discusso, da nessuno dei governi entrati in carica dopo il 1994:

#### **Centro destra (XII legislatura)**

- Primo governo Berlusconi (maggio 1994 – dicembre 1994)
- Governo Dini (gennaio 1995 – gennaio 1996)

#### **Centro sinistra (XIII legislatura)**

- Governo Prodi (maggio 1996 – ottobre 1998)
- Primo governo D'Alema (ottobre 1998 – dicembre 1999)
- Secondo governo D'Alema (dicembre 1999 – aprile 2000)
- Governo Amato (aprile 2000 – giugno 2001)

#### **Centro destra (XIV legislatura)**

- Secondo governo Berlusconi (giugno 2001 – aprile 2005)
- Terzo governo Berlusconi (aprile 2005 - ...)

Per evidenziare la gravità di tale aspetto è utile portare qualche esempio.

Nell'XI legislatura (1992-1994) era ancora in vigore un sistema elettorale di tipo proporzionale; questi i voti ottenuti dai diversi partiti politici per la Camera dei deputati:

<b>Partiti</b>	<b>% voti</b>
Democrazia Cristiana	29,7
Partito Dem. della Sinistra	16,1
Partito Socialista	13,6
Lega Lombarda	8,7
Rifondazione Comunista	5,6
Movimento Sociale Destra Naz.	5,4
Partito Repubblicano	4,4
Partito Liberale	2,8
Federazione dei Verdi	2,8
Partito Socialdemocratico	2,7
La Rete - Mov. Dem.	1,9
Lista Pannella	1,2
Lega Autonoma Veneta	0,4
Altri	4,7

I seggi ottenuti, grazie al sistema elettorale di tipo proporzionale, erano all'incirca equivalenti agli stessi voti conseguiti, con un lievissimo vantaggio di alcuni partiti su altri dovuti al computo dei voti stessi. Il governo Amato che rimase in carica, tra enormi difficoltà, dal giugno 1992 all'aprile 1993, era formato da quattro partiti: Democrazia Cristiana, Partito Socialista, Partito Socialdemocratico e Partito Liberale che, assieme, raggiungevano a fatica una *maggioranza politica* di poco superiore al 50%.

In nessun caso tale maggioranza sarebbe riuscita a compattarsi al punto tale da apportare modifiche alla Costituzione secondo le procedure dell'articolo 138.

Le elezioni politiche del 1996 per la XIII legislatura si tennero con un sistema elettorale prevalentemente maggioritario; più precisamente di tipo maggioritario per il 75% dei seggi e di tipo proporzionale per il 25% dei seggi.

Ecco i risultati e l'attribuzione dei seggi:

	Quota maggioritaria uninominale (75% del totale)		Quota proporzionale (25% del totale)		% totale seggi attribuiti
	% voti	% seggi	% voti	% seggi	
<b>Coalizione Ulivo</b>	45,4%	41,42%	43,4%	9,18%	50,63%
<b>Polo della libertà e Lega nord</b>	50,2%	33,01%	52,2%	15,38%	48,39%

Calcolo della media ponderata:

Voti ottenuti dal centro sinistra: 44,90% - Seggi complessivi attribuiti: 50,63%

Voti ottenuti dal centro destra: 50,70% - Seggi complessivi attribuiti: 48,39%

Ebbene, Il centro sinistra, *maggioranza politica*, con il 44,90% dei voti, nel corso della XIII legislatura modificò importanti articoli di tutto il titolo V della Costituzione, trasformando impropriamente una *maggioranza politica* in *maggioranza costituzionale*.

Anche le elezioni politiche del 2001 si tennero con lo stesso sistema elettorale prevalentemente maggioritario. Eccone i risultati con l'attribuzione dei seggi:

	Quota maggioritaria uninominale (75% del totale)		Quota proporzionale (25% del totale)		% totale seggi attribuiti
	% voti	% seggi	% voti	% seggi	
<b>Coalizione Ulivo</b>	43,7%	30,48%	40,00%	9,53%	40,01%
<b>Polo della libertà e Lega nord</b>	45,4%	44,76%	49,50%	13,61%	58,37%

Calcolo della media ponderata:

Voti ottenuti dal centro sinistra: 42,77% - Seggi complessivi attribuiti: 40,01%

Voti ottenuti dal centro destra: 46,42% - Seggi complessivi attribuiti: 58,37%

Anche il centro destra, *maggioranza politica* con il 46,42% dei voti, ha voluto divenire anche *maggioranza costituzionale* e, superando la lezione del maestro, ha modificato ben circa 40 articoli della Costituzione su un totale di 139 articoli, stravolgendo completamente l'assetto politico istituzionale previsto dai costituenti eletti il 2 giugno 1946.



## **CAPITOLO 3**

### **MODIFICHE COSTITUZIONALI DEL CENTRO SINISTRA**

## Le modifiche del titolo V senza la partecipazione del centro destra

Dall'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 ad oggi sono stati, in tempi diversi, modificati una trentina di articoli riguardanti, per lo più, aspetti marginali o, comunque, assai delimitati dell'originario dettato costituzionale.

In particolare la riforma più consistente è stata varata nel corso della XIII legislatura dal governo di centro sinistra tra il 1999 e il 2001 con i voti contrari dell'opposizione. Si trattava principalmente dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione e dell'estensione delle competenze legislative dei consigli regionali accompagnata dalla contestuale abolizione dei controlli dello Stato sulle Regioni stesse.

Dopo il fallimento della Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema che avrebbe dovuto riscrivere parecchi articoli della Costituzione, pur tenendone fermi i grandi principi ispiratori, il centro sinistra decise di forzare la mano approvando, con una *maggioranza politica* ottenuta con un sistema elettorale di tipo prevalentemente maggioritario, una non irrilevante modifica costituzionale.

Il centro sinistra, *maggioranza politica* con il 44,90% dei voti, modificò così importanti articoli di tutto il titolo V della Costituzione, trasformando impropriamente una *maggioranza politica* in *maggioranza costituzionale*.

A poco vale l'osservazione che le modificazioni introdotte avevano avuto, nell'ambito della commissione bicamerale, il consenso anche dell'opposizione. E' un fatto che, al momento del voto finale, il centro sinistra modificò la Costituzione senza la partecipazione del centro destra.

Peraltro, nell'autunno del 2001, con in carica già il nuovo governo di centro destra presieduto da Berlusconi, si tenne il primo referendum confermativo ex art. 138 con il quale il popolo italiano ribadì quella importante revisione costituzionale (votanti 33,9% - Sì alla modifica della Costituzione: 64%).

Ma ciò non toglie nulla alla critica del metodo e al principio non scritto, ma altrettanto basilare, che le regole del gioco, il patto fondamentale su cui si basa la nostra società, non possano essere modificati che con un larghissimo e diffuso consenso, in primo luogo tra le forze politiche parlamentari.

La si giudichi come si vuole, ma, in termini sostanziali, per la modifica del titolo V della Costituzione non fu utilizzata dal centro sinistra una *maggioranza costituzionale*.

Evidentemente il governo di centro destra successivamente apprese molto bene quella cattiva lezione del centro sinistra che, all'indomani della prima vittoria elettorale con un sistema prevalentemente maggioritario, invece di aumentare immediatamente i quorum deliberativi previsti dalla Costituzione, e in particolare dall'art. 138, allineandoli alle caratteristiche di un sistema elettorale non più proporzionale, volle inseguire velleità di

grandi riforme costituzionali conclusesi con un brutto esempio di prassi politico istituzionale.

## Le competenze statali e regionali prima della riforma costituzionale del centro sinistra

La riforma della Costituzione del centro sinistra introdusse, allineandosi a quanto già previsto per Comuni e Province, l'elezione diretta del Presidente della Regione; l'altro aspetto rilevante di questa riforma riguarda invece i rapporti tra Stato e Regioni ed, in particolare, una radicale estensione delle competenze di queste ultime accompagnata dalla contestuale abolizione dei controlli centrali, tanto da imprimere sicuramente un carattere federale al nostro Stato.

Prima di questa riforma costituzionale allo Stato spettava:

- la competenza generale ed esclusiva su tutte le materie non esplicitamente riservate alle Regioni
- l'emanazione dei principi fondamentali sulle materie di competenza speciale e concorrente delle Regioni.

Per capire la portata delle modifiche introdotte è bene approfondire il senso di queste competenze.

Lo Stato aveva una competenza *generale* nel senso che Parlamento e Governo potevano legiferare e decidere su tutto tranne su ciò che veniva esplicitamente riservato alle Regioni; si trattava di un potere tanto indeterminato quanto enorme, anzi, enorme proprio perché indeterminato. E si trattava inoltre di una competenza *esclusiva*, cioè una competenza che lo Stato non doveva condividere con nessun altro soggetto. Unico limite previsto, il generale rispetto della Costituzione.

Alle Regioni spettava di legiferare solo su alcune materie esplicitamente previste dall'articolo 117 della Costituzione; si trattava dunque di una competenza *speciale*, cioè esercitabile solo nell'ambito di settori ben definiti e, in quanto tali, limitati. E si trattava inoltre di una competenza *concorrente*, cioè una competenza che le Regioni esercitavano *in concorso* con lo Stato che era chiamato a definire i principi fondamentali a cui tutte le Regioni, per motivi di uniformità nazionale, dovevano attenersi.

Quindi, per ogni materia di competenza regionale esistevano principi fondamentali uguali per tutte le Regioni (le cosiddette leggi quadro o leggi cornice) e una legislazione più di dettaglio diversa da Regione a Regione stabilita dall'ente territoriale.

Ecco il contenuto del vecchio articolo 117 della Costituzione contenente l'elenco completo delle materie di competenza regionale

“La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

- ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
- circoscrizioni comunali;

- polizia locale urbana e rurale;
- fiere e mercati;
- beneficenza pubblica ed **assistenza sanitaria ed ospedaliera**;
- **istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica**;
- musei e biblioteche di enti locali;
- **urbanistica**;
- turismo e industria alberghiera;
- tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;
- viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- navigazione e porti lacuali;
- acque minerali e termali;
- cave e torbiere;
- caccia;
- pesca nelle acque interne;
- **agricoltura** e foreste;
- artigianato;
- altre materie indicate da leggi costituzionali...”

In neretto sono state evidenziate le competenze che venivano considerate tradizionalmente più rilevanti.

Tale assetto delle competenze tra Stato e Regioni definiva il nostro Stato come Stato regionale, in una posizione mediana tra lo Stato accentrato e lo Stato federale.

Per inciso vale la pena ricordare che da un lato per le forti resistenze dell'amministrazione statale centrale e dall'altro lato per il terrore di assegnare qualche potere a Regioni che sicuramente avrebbero conseguito una maggioranza di sinistra, il processo di attuazione dell'ordinamento regionale fu estremamente lento.

La Costituzione prevedeva che le Regioni avrebbero dovuto essere create entro cinque anni dal 1948, ma, come è noto, le elezioni dei primi consigli regionali si tennero solamente nel 1970.

Furono necessari ancora parecchi anni di dure battaglie, soprattutto delle sinistre, per effettuare un reale trasferimento di poteri dallo Stato alle Regioni. Improvvisamente, alla fine degli anni '80, dopo il crollo del socialismo reale, in Italia tutte le forze politiche, destre comprese, si scoprirono accese regionaliste, se non, addirittura, federaliste convinte.

## Le competenze statali e regionali nella riforma costituzionale del centro sinistra

Con la riforma del titolo V della Costituzione del centro sinistra viene invertito il rapporto tra competenza generale dello Stato e competenza speciale delle Regioni, nel senso che, all'opposto di quanto originariamente previsto dalla Costituzione, ora vengono definite in positivo le competenze dello Stato e lasciate, almeno in parte, indefinite le competenze delle Regioni.

Permane tuttavia, in capo allo Stato, una competenza sulla determinazione dei principi fondamentali relativamente a un grappolo di materie su cui le Regioni continuano ad esercitare una mera competenza di tipo concorrente.

La nuova formulazione dell'articolo 117 prevede che lo Stato abbia legislazione esclusiva sulle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Come accade tradizionalmente negli Stati di tipo federale, come per esempio gli Stati Uniti, materie quali la politica estera e i rapporti internazionali, la difesa, le Forze armate e

la sicurezza dello Stato, la politica economica sono riservate alla competenza *speciale* dello Stato; alle Regioni è attribuita una competenza *generale ed esclusiva* su tutto il resto, ad eccezione della legislazione concorrente per la quale lo Stato si riserva una sua competenza sui principi.

Sono materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni per le quali lo Stato fissa i principi fondamentali uguali su tutto il territorio nazionale (le leggi quadro o leggi cornice) e le Regioni la legislazione attuativa differenziata Regione per Regione le seguenti:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa;
- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

A ben vedere, già con questa riforma viene insinuato un principio di rottura dell'unità nazionale, solennemente sancito dall'articolo 5 della Costituzione. Infatti, neppure negli Stati federali come negli Stati Uniti, viene mai riconosciuta una competenza completamente esclusiva ai singoli Stati su alcunché, ma è sempre presente la possibilità del centro di intervenire garantendo, per esempio, standard minimi di prestazione.

E' pur vero che tra le competenze esclusive dello Stato alla lettera *m*) si allude alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; ma l'introduzione del principio di esclusività al livello regionale quanto meno aprirà il varco a un duro contenzioso tra Stato e Regioni.



## **CAPITOLO 4**

### **LA COSTITUZIONE DEL CENTRO DESTRA**

## Le modifiche della seconda parte della Costituzione senza la partecipazione del centro sinistra

Tutte le Costituzioni del mondo non sono mai completamente immodificabili; il problema è stabilire quanto e come è possibile modificarle per adattarle ai tempi. La Costituzione italiana del 1948 pone rigorosi limiti espliciti e precettivi sia riguardo la procedura di revisione costituzionale (si vedano i meccanismi e i quorum qualificati previsti dalla procedura di modifica della Costituzione nell'art. 138 precedentemente descritti) sia riguardo specifiche materie irreframabili: per esempio l'art. 139 impone che la forma repubblicana non possa essere oggetto di revisione costituzionale; oppure l'art. 2 afferma che la Repubblica riconosce i diritti *inviolabili* dell'uomo, intangibili, evidentemente, anche con un procedimento di revisione costituzionale.

Sui limiti esplicitati dalla stessa carta costituzionale, dunque, nulla da eccepire; il problema si pone, invece, sui limiti impliciti concernenti i contenuti di una revisione costituzionale, diversamente definiti dai vari interpreti della dottrina e della politica.

Primo problema: può essere ammessa una riforma costituzionale che su 139 articoli complessivi ne modifichi, poniamo, 130? Se la risposta, come può sembrare ovvio, è negativa, allora, qual è il limite quantitativo di articoli modificabili senza bisogno di ricorrere a una nuova assemblea costituente? Cinque? Venti? Quaranta?

Secondo problema: è modificabile con le procedure ex art. 138 quell'aspetto fondamentale e delicatissimo dell'ordinamento della repubblica che attiene alla forma di governo? E con quelle stesse procedure può essere alterato il principio dell'unità dello Stato e dell'universalità di taluni diritti?

Terzo problema: può una *maggioranza politica* eletta con un sistema elettorale *non proporzionale* modificare radicalmente la Costituzione con il voto contrario delle opposizioni?

Berlusconi e il centro destra alle elezioni politiche per la Camera dei deputati del 2001 ottennero il 46,42% dei voti e, grazie all'attribuzione prevalentemente maggioritaria dei seggi, conseguirono il 58,37% dei seggi stessi.

Come il centro sinistra, anche il centro destra volle divenire *maggioranza costituzionale*, ma questa volta non limitandosi alla modifica di una porzione, pur rilevante, della Costituzione, bensì modificando radicalmente quasi tutta la seconda parte del dettato costituzionale relativo all'Ordinamento della Repubblica.

Il 16 novembre 2005 la maggioranza parlamentare di centro destra approvò, in via definitiva, con la netta e dura opposizione del centro sinistra, la modifica di più di 40 articoli della Costituzione su 139 articoli complessivi.

Si tratta, in pratica, di una nuova Costituzione che però non riflette quello spirito di forte collaborazione e unità tra tutte le forze politiche, come ogni nuova Costituzione

richiederebbe nell'interesse del paese, che invece caratterizzò l'Assemblea costituente eletta il 2 giugno 1946.

I contenuti di questo processo di revisione riguardano da un lato l'introduzione di una nuova e inedita forma di governo e dall'altro un ulteriore rafforzamento di alcuni poteri delle Regioni in senso ultra federalista.

E' il cosiddetto *premierato forte*, una sorta di presidenzialismo rafforzato, privo, tuttavia, di sostanziali contrappesi e controlli, accompagnato da alcune competenze esclusive aggiuntive per le Regioni che ridefiniscono, ancora una volta, i rapporti tra centro e periferia, la cosiddetta *devolution*.

Nonostante all'indomani del 16 novembre 2005 tutti gli strumenti di informazione (a partire dai titoli dei giornali e dei TG) abbiano destinato grande spazio alla *devolution*, in realtà, la parte decisamente più rilevante delle modifiche costituzionali approvate, non riguarda la devoluzione, ma la ridefinizione sostanziale dell'Ordinamento della Repubblica.

Ecco gli organi e gli aspetti della Costituzione toccati dalle modifiche costituzionali approvate:

- Presidente della Repubblica
  - Capo del governo
  - Governo
  - Camera
  - Senato
- } *Premierato forte*
- 
- Corte costituzionale
  - Consiglio Superiore della Magistratura
- 
- Rapporti fra Stato e Regioni
  - Alcuni diritti sociali fondamentali
- } *Devolution*

## Forme di governo parlamentari e presidenziali

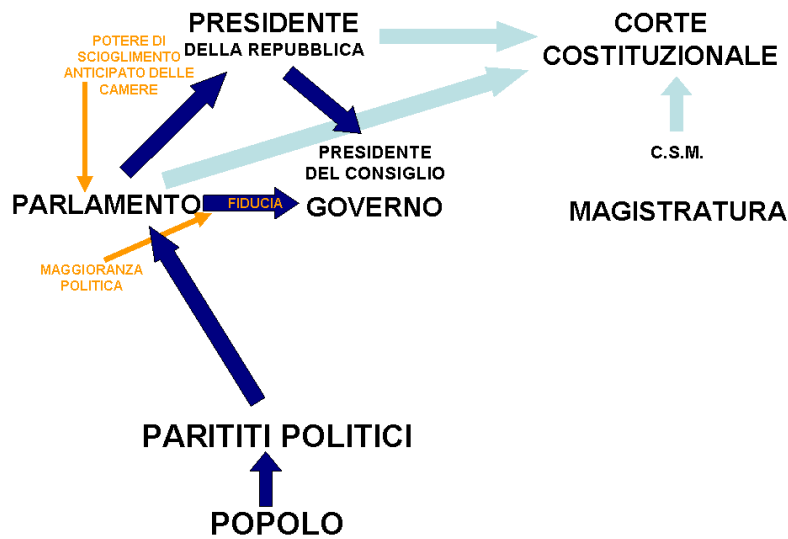
Al fine di meglio comprendere le caratteristiche e la portata dell'introduzione del *premierato forte* è necessario brevemente soffermarsi sulle principali forme di governo in vigore nei paesi a tradizione liberal democratica.

Le forme di governo definiscono il modo in cui in uno Stato viene legittimata l'origine dei tre poteri dello Stato stesso e vengono disciplinati i loro rapporti reciproci; in pratica si tratta dell'organizzazione del potere legislativo e del potere esecutivo, il potere giudiziario viene normalmente organizzato indipendentemente dagli altri due.

Nella prima parte di questa pubblicazione si è trattato della nascita della forma di governo parlamentare presente nelle monarchie costituzionali ottocentesche, come in Italia alla fine del secolo scorso, e diffusasi rapidamente in gran parte dei paesi europei.



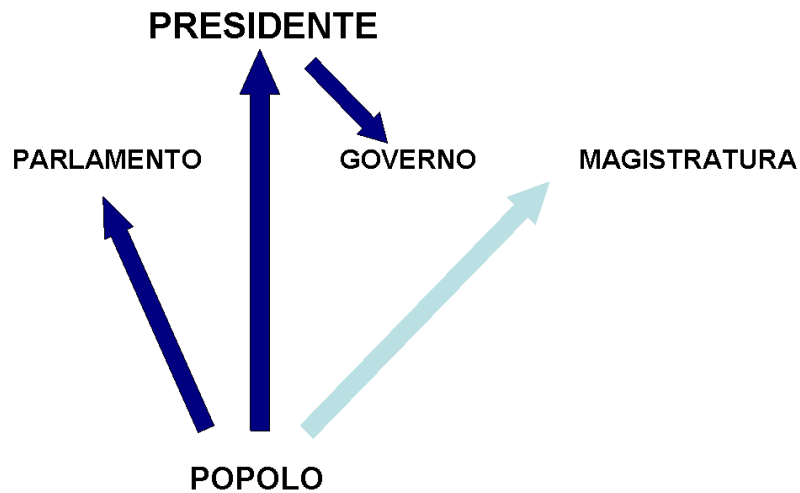
Dopo la drammatica esperienza del fascismo, i costituenti italiani erano preoccupati di evitare qualsiasi forma di concentrazione eccessiva del potere nelle mani, in particolare, di un solo organo monocratico; questo fu il motivo principale che li indusse a porre al centro del nuovo Stato i partiti e il parlamento, escludendo per l'Italia una forma di governo di tipo presidenziale, come quella in vigore negli Stati Uniti, e riprendendo lo schema della forma di governo parlamentare, sia pure aggiornato all'avvento della Repubblica, antecedente l'ordinamento fascista.



Nella forma di governo parlamentare il governo deve avere la fiducia della *maggioranza politica* del parlamento eletto dal popolo, ma nel caso in cui questa fiducia venga meno, allora interviene come arbitro supremo il Presidente della Repubblica (eletto dal parlamento con *maggioranze costituzionali*) con il potere di conferire a un altro leader politico l'incarico di formare il nuovo governo appoggiato da una nuova *maggioranza politica* parlamentare o, se non è possibile costituirlo, in ultima istanza, con il potere di sciogliere anticipatamente le Camere.

Al vertice dell'ordinamento, in difesa dei valori costituzionali e in posizione di arbitri assoluti troviamo sia il Presidente della Repubblica che la Corte costituzionale, quest'ultima principalmente competente ad eliminare dall'ordinamento tutte le norme in contrasto con la Costituzione.

La forma di governo presidenziale, invece, ha caratteristiche piuttosto diverse in quanto il popolo viene chiamato ad eleggere sia il parlamento che il Presidente; quest'ultimo assume su di sé sia gli attributi propri del nostro capo dello Stato (il Presidente della Repubblica che rappresenta l'unità della nazione) sia del nostro capo del governo (a capo dei ministri e del potere esecutivo).



Si tratta di una forma di governo nata negli Stati Uniti nel 1787 una volta che questi si resero indipendenti dalla Gran Bretagna da cui mutuarono l'organizzazione dello Stato con l'unica eccezione del re che trasformarono in Presidente elettivo. Oltre all'elezione di Parlamento e Presidente si noti che il popolo viene chiamato ad eleggere anche alcuni magistrati di grado particolarmente rilevante.

In questa forma di governo, il governo non è il governo della *maggioranza politica* del parlamento, ma è il governo del Presidente. Esso rimane in carica per tutto il tempo della durata in carica del Presidente stesso e il parlamento non può costringerlo alle dimissioni con la sfiducia; non esiste cioè il voto di fiducia, ma neppure la possibilità di scioglimento anticipato delle camere da parte del Presidente.

L'assenza di crisi di governo rende indubbiamente questo sistema molto più stabile delle forme di governo parlamentari, anche se, come accade di regola ad ogni aumento dell'efficienza delle istituzioni (lo si è già visto a proposito del sistema elettorale maggioritario), l'accentramento del potere nelle mani di una sola persona fa diminuire, in una certa misura, il grado di collegialità nelle scelte e quindi di partecipazione democratica.

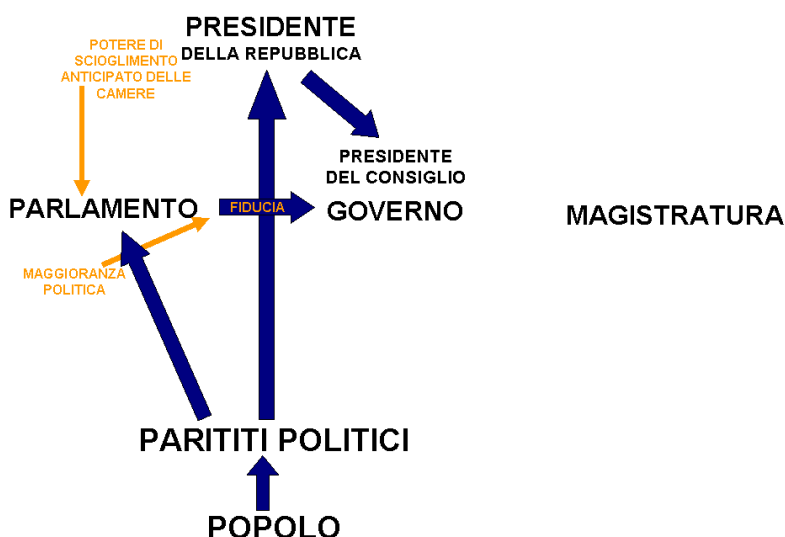
Questo è il motivo per cui, proprio al fine di proteggere la democrazia degli Stati Uniti, sono previsti non pochi bilanciamenti e contrappesi al forte potere monocratico del Presidente; in particolare:

- il forte potere del Congresso (il parlamento) che non può essere sciolto dal Presidente e che talvolta riesce ad impedire (soprattutto a seguito della mancata approvazione dei necessari finanziamenti) l'attuazione di decisioni del Presidente stesso; il Presidente, quindi, non di rado dovrà contrattare e mediare le sue scelte con gli orientamenti politici prevalenti in Parlamento, talvolta costituiti da maggioranze politiche diverse da quelle a cui lui stesso appartiene
- il forte potere di cui dispone la magistratura, in parte legittimata da elezioni dirette del popolo; vale, per tutti, l'esempio della richiesta di *impeachment* che alcuni anni fa stava portando, a causa dell'intervento di un giudice, il Presidente Bill Clinton alle dimissioni
- la grande autorevolezza, indipendenza e influenza di cui dispone la stampa e l'informazione statunitense che, per esempio, portò alle dimissioni, a seguito del famoso scandalo Watergate, del Presidente Richard Nixon
- i notevoli poteri di cui dispongono i governatori degli Stati federati

In molti Stati del mondo venne adottato il modello presidenziale statunitense, ma spesso senza accompagnare quel modello con i dovuti bilanciamenti e contrappesi al potere del Presidente. Altrettanto numerose furono quindi le degenerazioni autoritarie e dittatoriali, in particolare nei paesi dell'America latina, della forma di governo presidenziale.

La preoccupazione dei costituenti del 1946 di garantire al massimo la democrazia italiana, dopo l'esperienza della dittatura fascista, anche a costo di diminuire l'efficienza delle istituzioni pubbliche, li indusse, come già ricordato, alla scelta della forma di governo parlamentare.

Esistono, tuttavia, forme di governo che tentano un difficile compromesso tra governo parlamentare e governo presidenziale, al fine di potere trarre i vantaggi di entrambe le forme di organizzazione dei supremi poteri dello Stato. L'esempio più diffuso è rappresentato dal semi-presidenzialismo adottato in Francia con la nuova Costituzione del 1958 che segnò il passaggio dalla IV alla V Repubblica.



Il popolo è chiamato ad eleggere sia il Parlamento che il Presidente della Repubblica, ma il capo dello Stato rimane una figura separata dal capo del governo che deve continuare a godere della fiducia di una *maggioranza politica* parlamentare.

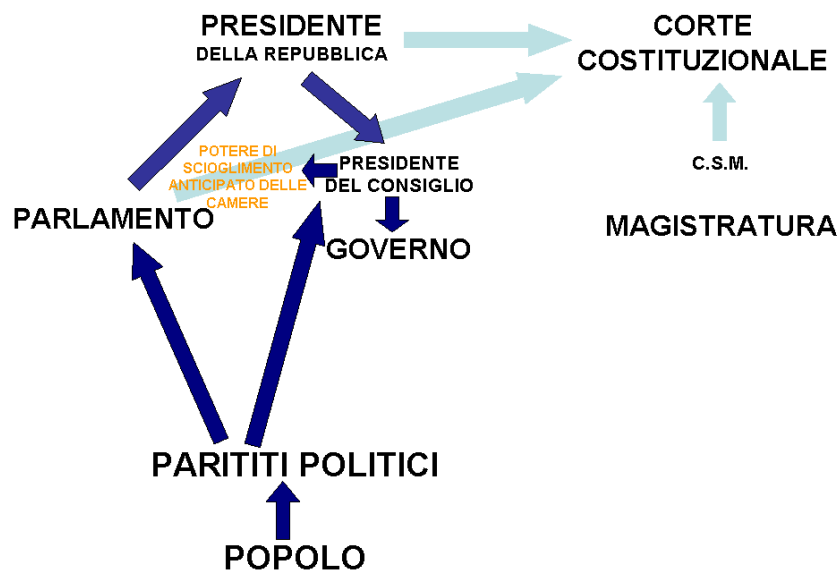
D'altro lato il Presidente della Repubblica può decidere di sciogliere anticipatamente il parlamento, soprattutto quando esprime una linea politica diversa da quella da lui stesso perseguita.

I problemi generati di questa forma di governo non mancano, soprattutto quando la *maggioranza politica* del parlamento è diversa dal partito di provenienza del Presidente. Tuttavia, tale modello politico, anche se con alcune varianti, ha trovato una certa diffusione in tutto il continente europeo.

## Il presidenzialismo rafforzato di Berlusconi e il possibile ultra federalismo di Bossi

Al modello del semi-presidenzialismo, sia pure con qualche variante, fece riferimento nei suoi lavori la commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema nel corso della XIII legislatura; come è noto, tuttavia, il centro sinistra non riuscì a trovare un accordo con l'opposizione per giungere a una modifica di questo aspetto dell'ordinamento statale e si limitò, quindi, sia pure con una semplice *maggioranza politica*, alla modifica del titolo V della Costituzione relativamente all'ordinamento regionale.

Ben più radicale e decisiva è stata l'azione del governo Berlusconi e del centro destra nella XIV legislatura con l'approvazione di modifiche costituzionali che, oltre ad allargare ulteriormente in senso ultra federalista alcuni poteri esclusivi delle Regioni (*devolution*), introducono in Italia una nuova e inedita forma di governo caratterizzata da una sorta di presidenzialismo rafforzato (*premierato forte*) non presente in altri paesi a tradizione liberal democratica.



Le modifiche della Costituzione approvate prevedono un forte rafforzamento dei poteri nelle mani del Premier (capo del governo o primo ministro che si dica): esso riceve una potente legittimazione diretta dal corpo elettorale in quanto il Presidente della Repubblica è obbligato a nominare capo del governo (senza richiedere la fiducia al parlamento) quel leader politico collegato al partito o alla coalizione di partiti che hanno ottenuto la maggioranza alle elezioni della Camera dei deputati.

I ministri vengono nominati e revocati esclusivamente da questo Premier, senza la partecipazione del Presidente della Repubblica, e il Premier stesso, a sua discrezione, può sciogliere anticipatamente le Camere o determinarne lo scioglimento in caso di dimissioni o di voto di sfiducia del parlamento.

Sia il consiglio dei ministri che il Parlamento appaiono quindi fortemente legati al capo del governo: da esso ne dipendono i destini nel caso non venga seguita la politica da lui stesso desiderata.

La critica più forte che una parte dei costituzionalisti italiani avanza a questa nuova struttura costituzionale si riferisce alla eccessiva concentrazione di poteri nelle mani di una sola persona che sarebbe assolutamente priva di freni e contrappesi e che non troverebbe eguali in altre Costituzioni democratiche, ispirate al principio della divisione e limitazione dei poteri sulla base dei grandi insegnamenti dei maestri della liberaldemocrazia moderna, a partire da Rousseau e Montesquieu. La modifica della Costituzione approvata sembrerebbe piuttosto ispirarsi ad un principio opposto: la blindatura del potere del Premier il quale, per cinque anni, potrebbe esercitare senza troppi vincoli le sue funzioni.

Le attribuzioni del Presidente della Repubblica risultano, in effetti, fortemente ridimensionate; esso perde quel connotato di arbitro e garante che i costituenti gli avevano conferito per venire ad assumere un ruolo meramente formale.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per quanto riguarda la Corte Costituzionale, il secondo grande organo di garanzia della nostra Costituzione; le nuove norme previste circa la scelta dei suoi componenti ne ridimensionano il carattere di terzietà rispetto al potere politico.

La nuova Costituzione verrebbe in tal modo a configurarsi in maniera assolutamente originale rispetto alla sua primaria funzione: da strumento di protezione dell'individuo e di garanzia dei suoi diritti rispetto al potere a strumento di consolidamento, rafforzamento e blindatura del potere stesso sui cittadini.

Si provi a raffrontare le caratteristiche dei bilanciamenti del già forte presidenzialismo statunitense con la situazione che si creerà in Italia con l'entrata in vigore della nuova Costituzione del centro destra:

Stati Uniti	Italia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte potere del Congresso (il parlamento) che non può essere sciolto dal Presidente e che talvolta riesce ad impedire (soprattutto a seguito della mancata approvazione dei necessari finanziamenti) l'attuazione di decisione del Presidente stesso; il Presidente, quindi, non di rado dovrà contrattare e mediare le sue scelte con gli orientamenti politici prevalenti in Parlamento, talvolta costituiti da maggioranze politiche diverse da quelle a cui lui stesso appartiene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debolissimo potere del Parlamento causato dai seguenti elementi:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- abolizione del voto di fiducia al premier e al suo governo</li> <li>- potere del Premier, a sua discrezione, di scioglimento anticipato delle Camere; egli può inoltre determinarne lo scioglimento in caso di dimissioni o di voto di sfiducia del parlamento stesso</li> <li>- maggioranza politica del parlamento uniforme all'indirizzo politico del premier</li> <li>- fortissima disciplina di partito determinata dalla presenza di liste bloccate, determinate dai partiti, per le elezioni politiche</li> </ul> </li> <li>• Indebolimento del ruolo di arbitro del Presidente della Repubblica che perde i suoi poteri principali di scioglimento anticipato del parlamento e di nomina del</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte potere di cui dispone la magistratura, in parte legittimata da elezioni dirette del popolo; vale, per tutti, l'esempio della richiesta di <i>impeachment</i> che alcuni anni fa stava portando, a causa dell'intervento di un giudice, il Presidente Bill Clinton alle dimissioni</li> <li>• Grande autorevolezza, indipendenza e influenza di cui dispone la stampa e l'informazione statunitense che, per esempio, portò alle dimissioni, a seguito del famoso scandalo Watergate, del Presidente Richard Nixon</li> <li>• Notevoli poteri di cui dispongono i governatori degli Stati federati</li> </ul>	<p>capo del governo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potere della magistratura spesso oggetto di forti critiche; presenza di duri contrasti con il potere politico (per la prima volta nella storia della Repubblica si è assistito in questi ultimi anni a ben tre scioperi generali dei magistrati)</li> <li>• Scarsa indipendenza dei media dal potere economico e politico</li> <li>• Poteri dei presidenti delle Regioni legati all'interpretazione che verrà data delle nuove competenze regionali</li> </ul>
---	---

L'altra grande modifica costituzionale prevista, voluta soprattutto dalla Lega Nord di Umberto Bossi e ben più diffusa dai media e conosciuta che non la precedente, riguarda i rapporti tra Stato e Regioni.

Va precisato anzitutto che, superando l'originaria impostazione di un bicameralismo perfetto, nel nuovo assetto costituzionale, la Camera diviene unica titolare delle materie di competenza esclusiva dello Stato mentre il Senato, definito federale, diviene competente per la legislazione nazionale relativa ai principi fondamentali sulle materie concorrenti con le Regioni.

La sostanziale novità, rispetto alle modifiche già apportate all'ordinamento regionale dal centro sinistra, riguarda l'indicazione esplicita di alcune materie di esclusiva competenza delle Regioni; è quella che normalmente viene definita, con espressione inglese, *devolution*.

Si tratta di una ulteriore estensione dei poteri legislativi esclusivi delle Regioni là dove si indica non solo che appartengono alle Regioni tutte le materie non espressamente riservate alla competenza esclusiva della Camera o alla legislazione concorrente con la partecipazione per i principi fondamentali del Senato, ma in particolare che spettano alla competenza dei consigli regionali l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione e la polizia amministrativa regionale e locale.

Anche per questo aspetto una parte dei costituzionalisti italiani intravede la possibilità, se non la certezza, di grossi problemi interpretativi.

Da una parte, infatti, ai sensi del nuovo articolo 117, la determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le norme generali in tema di tutela della salute e istruzione spettano alla competenza

esclusiva della Camera. L'istruzione, con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale, spetta alla competenza concorrente del Senato.

D'altra parte anche gli art. 34 e 32, appartenenti a quella parte della Costituzione non modificata, indicano chiaramente che scuola e sanità sono competenze della Repubblica e quindi anche dello Stato oltre che delle Regioni.

La definizione concreta sui titolari effettivi delle competenze in gioco giungerà a dipendere dall'interpretazione che di volta in volta si darà di quelle norme, tenendo conto che vi sono altri due grandi poteri previsti per il Premier: la possibilità di sottoporre la questione al Parlamento in seduta comune qualora ritenga che una legge regionale sia contraria all'interesse nazionale e la possibilità di garantire gli interessi nazionali spostando la competenza esclusiva sulle questioni regionali dal Senato alla Camera qualora ritenga che una legge del Senato sia contraria al proprio programma.

Se verrà data una interpretazione favorevole alle Regioni il rischio sarà quello di costruire tanti sistemi scolastici e tanti sistemi sanitari quante sono le regioni italiane, inevitabilmente favorendo le regioni più ricche e sfavorendo quelle più povere in una sorta di ultra federalismo; in tal modo verrebbe violato il principio di eguaglianza fra i cittadini italiani che si troveranno con scuole e ospedali diversi a seconda del luogo in cui sono nati e, quindi, decadrebbe il principio stesso di universalità di questi importanti diritti sociali avviando un vero e proprio sgretolamento del concetto stesso di Nazione e comunità nazionale

Una tale disgregazione non potrebbe mai accadere neppure in un sistema federale per eccellenza come quello degli Stati Uniti in cui, per esempio, il democratico Bill Clinton, per l'opposizione del Congresso a maggioranza repubblicana, non riuscì a varare la riforma sanitaria da lui proposta.

Se, al contrario, prevarrà una interpretazione centralistica di interesse nazionale sono state create le basi giuridiche per un conflitto lacerante e continuo tra Stato e Regioni.

Infine, un certo numero di studiosi segnala un ulteriore possibile problema: mentre la Camera rimarrà l'unico organo elettivo nazionale, il Senato federale verrà eletto su base regionale in concomitanza con la elezione dei consigli regionali, con uno sfasamento temporale quasi garantito tra le due elezioni. E' probabile quindi che le maggioranze politiche della Camera siano sensibilmente diverse rispetto a quelle del Senato creando ulteriori conflitti e fratture.



## **CAPITOLO 5**

### **ANALISI COMPARATIVA TRA LA COSTITUZIONE IN VIGORE E LA COSTITUZIONE APPROVATA DAL CENTRO DESTRA**

## Presidente della Repubblica



*Palazzo del Quirinale*

<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Il Presidente della Repubblica è eletto dal parlamento in seduta comune a maggioranza dei 2/3; dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta</li><li>• La Costituzione non gli attribuisce la titolarità piena di nessuna delle funzioni fondamentali dello Stato, ma gli consente un certo potere di intervento in tutte le funzioni</li><li>• Il Presidente della Repubblica non svolge un ruolo meramente simbolico, ma anche attivo, sia pur limitato, nella determinazione dell'indirizzo politico grazie soprattutto ai suoi due più importanti poteri: nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, nomina dei Ministri; possibilità di scioglimento anticipato delle Camere</li><li>• Complessivamente la sua posizione si qualifica come quella di arbitro, garante del corretto funzionamento delle istituzioni fondamentali dello Stato e del rispetto della Costituzione</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea della Repubblica a maggioranza dei 2/3 nei primi tre scrutini; a maggioranza di 3/5 nel quarto e nel quinto; in quelli successivi a maggioranza assoluta</li><li>• Perde il potere di scioglimento delle Camere</li><li>• Perde il potere esclusivo di scelta del Capo del Governo</li><li>• Perde il potere di autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa</li><li>• Viene indebolita la sua posizione di arbitro e di garante della Costituzione riducendosi a mero notaio destinato a soccombere alle pressioni e agli indirizzi dati e voluti dal Premier e dal suo Governo</li><li>• E' garante dell'unità federale dello Stato, ma non si specifica in che modo e con quali poteri</li></ul>

## Corte costituzionale



*Palazzo della Consulta*

<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La composizione prevista della Corte è ancora di 15 membri: 3 eletti dalla Camera, 4 dal Senato federale con maggioranze di tipo costituzionale (2/3 per i primi tre scrutini, 3/5 per quelli successivi); 4 nominati dal Presidente della Repubblica; 4 eletti dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative (probabilmente 2 dalla Corte di cassazione, uno dal Consiglio di Stato e uno dalla Corte dei Conti)</li> <li>• Su 15 membri che la compongono ora 5 membri, pari a 1/3 dei componenti, perseguiranno l'indirizzo politico governativo; infatti dei sette membri eletti dalle due camere almeno 5 (3 + 2) saranno espressione della maggioranza politica; ad essi si aggiungono i due membri provenienti dalle supreme magistrature amministrative probabilmente non lontani dall'indirizzo del governo</li> <li>• La Corte costituzionale è destinata, almeno in parte, a subire le pressioni e gli indirizzi dati e voluti dal Premier e dal suo Governo perdendo quel connotato di imparzialità e di garanzia al disopra delle parti che oggi la contraddistinguono</li> <li>• Sarà più difficile che questa Corte emani delle sentenze di incostituzionalità su leggi approvate dalla maggioranza politica che di fatto ne esprime buona parte dei suoi componenti: come verranno difesi gli articoli della Costituzione, soprattutto della prima parte attinente ai diritti dei cittadini, non ancora oggetto di modifica? Come verranno difesi i diritti relativi all'informazione, al conflitto di interessi, a una giustizia giusta, ecc.?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La composizione prevista della Corte è ancora di 15 membri: 3 eletti dalla Camera, 4 dal Senato federale con maggioranze di tipo costituzionale (2/3 per i primi tre scrutini, 3/5 per quelli successivi); 4 nominati dal Presidente della Repubblica; 4 eletti dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative (probabilmente 2 dalla Corte di cassazione, uno dal Consiglio di Stato e uno dalla Corte dei Conti)</li> <li>• Su 15 membri che la compongono ora 5 membri, pari a 1/3 dei componenti, perseguiranno l'indirizzo politico governativo; infatti dei sette membri eletti dalle due camere almeno 5 (3 + 2) saranno espressione della maggioranza politica; ad essi si aggiungono i due membri provenienti dalle supreme magistrature amministrative probabilmente non lontani dall'indirizzo del governo</li> <li>• La Corte costituzionale è destinata, almeno in parte, a subire le pressioni e gli indirizzi dati e voluti dal Premier e dal suo Governo perdendo quel connotato di imparzialità e di garanzia al disopra delle parti che oggi la contraddistinguono</li> <li>• Sarà più difficile che questa Corte emani delle sentenze di incostituzionalità su leggi approvate dalla maggioranza politica che di fatto ne esprime buona parte dei suoi componenti.</li> </ul>

## Capo del governo



*Palazzo Chigi*

<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Il capo del Governo è scelto dal Presidente della Repubblica tra chi possa essere in grado di ottenere una maggioranza politica in parlamento</li><li>• Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere</li><li>• Se il Governo è sfiduciato dal Parlamento è costretto a dimettersi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il Premier, per l'insediamento, non ha più bisogno della fiducia delle Camere, ma solo di un voto sul programma; la sua elezione sarà di fatto diretta in quanto il Capo dello Stato dovrà nominare primo Ministro il candidato della coalizione vincente</li><li>• Il Premier può porre la questione di fiducia e dispone del potere di scioglimento delle camere</li></ul>

## Governo



*Palazzo Chigi*

<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• I Ministri sono nominati dal Presidenti della Repubblica su proposta del Presidente del consiglio</li><li>• Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere</li><li>• Se il Governo è sfiduciato dal Parlamento esso è costretto a dimettersi lasciando al Presidente della Repubblica la soluzione della crisi o attraverso la scelta di un nuovo capo del Governo o attraverso elezioni anticipate</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• E' esclusivamente il Premier che sceglie i suoi ministri che vengono presentati in Parlamento al momento della lettura del programma, ma la Camera dei deputati (e non anche il Senato) si esprime con un voto solo sul programma</li><li>• La figura del Premier all'interno del Governo è assolutamente preminente sui Ministri che possono da esso in ogni momento essere revocati</li><li>• Il Premier (e il suo Governo) può essere sfiduciato dalla Camera (e non anche dal Senato), ma ciò comporta l'automatico scioglimento della Camera stessa a meno che non venga indicato nella mozione di sfiducia il nome di un nuovo Primo Ministro (cosiddetta sfiducia costruttiva) individuato nell'ambito della stessa maggioranza (norma anti ribaltone)</li></ul>

# Camera



*Palazzo di Montecitorio*

<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componenti attuali per la Camera dei deputati: 630 deputati. Elettori: diciottenni. Eleggibili: venticinquenni</li> <li>• La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (bicameralismo perfetto)</li> <li>• Le due Camere devono dare la fiducia al Governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componenti previsti per la Camera dei deputati: 518. Elettori: diciottenni. Eleggibili: ventunenni</li> <li>• La Camera svolge la sua funzione legislativa esclusiva (leggi nazionali) solo su un numero delimitato di materie (i bilanci, la politica estera, la giustizia, la difesa militare, l'ordine pubblico, il diritto civile e il diritto penale, la determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, le norme generali sulla tutela della salute e le norme generali sull'istruzione, ecc.)</li> <li>• Possibilità per il Senato federale, entro trenta giorni, di proporre modifiche sulle quali la Camera decide in via definitiva</li> <li>• La Camera è destinata a subire le pressioni e gli indirizzi dati e voluti dal premier e dal suo governo in quanto egli decide quali provvedimenti ritiene indispensabili e su di essi può chiedere la fiducia; se non l'ottiene può sciogliere la Camera stessa</li> <li>• Camera e Senato non devono dare più la fiducia al Governo nel momento della sua formazione</li> <li>• La Camera in teoria può votare la sfiducia al Governo a patto però di avere già individuato, ma solo nell'ambito della stessa maggioranza parlamentare, un nuovo premier</li> <li>• Qualora vi sia un conflitto di competenza tra Senato e Camera, la decisione viene presa da una commissione paritetica che configura una sorta di terza Camera</li> </ul>

# Senato



*Palazzo Madama*

<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componenti attuali per il Senato della Repubblica: 315, più i Senatori a vita e gli ex Presidenti della Repubblica. Elettori: venticinquenni. Eleggibili: quarantenni</li> <li>• La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere</li> <li>• Le due Camere devono dare la fiducia al Governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componenti previsti per il Senato federale: 252 eletti contestualmente all'elezione dei consigli regionali. Elettori: ventunenni. Eleggibili: venticinquenni. Prevista la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali</li> <li>• Certezza di elezioni del Senato temporalmente sfasate rispetto a quelle per la Camera con possibilità di formazione di maggioranze politiche sostanzialmente diverse fra le due camere</li> <li>• Il Senato approva solo le leggi (leggi federali) che riguardano i principi fondamentali relativi alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (per esempio commercio con l'estero, tutela del lavoro, istruzione, con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale, alimentazione, protezione civile, governo del territorio, ecc. )</li> <li>• Possibilità per la Camera, entro trenta giorni, di proporre modifiche sulle quali il Senato decide in via definitiva</li> <li>• Qualora vi sia un conflitto di competenza tra Senato e Camera, la decisione viene presa da una commissione paritetica che configura una sorta di terza Camera</li> <li>• Camera e Senato non devono dare più la fiducia al Governo nel momento della sua formazione</li> </ul>

## Consiglio Superiore della Magistratura



*Palazzo dei Marescialli*

<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Il Consiglio Superiore della Magistratura rappresenta l'organo di autogoverno dei giudici e di garanzia della loro indipendenza soprattutto dal potere politico (Parlamento e Governo)</li><li>• Il CSM è competente in tema di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati</li><li>• Per garantire l'assoluta indipendenza del CSM dal potere politico 2/3 dei suoi componenti sono eletti dagli stessi magistrati al loro interno e 1/3 dal Parlamento in seduta comune</li><li>• I membri eletti dal Parlamento in seduta comune sono scelti tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio della professione</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'unico cambiamento proposto riguarda il fatto che il terzo dei componenti scelti dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio della professione sono sostituiti da 1/6 di membri eletti dalla Camera e 1/6 di membri eletti dal Senato</li><li>• Camera e Senato potranno inoltre scegliere tali membri senza il vincolo di appartenenza a determinate categorie e quindi scegliere anche tra politici "puri", con scarse competenze giuridiche, ma forti propensioni politiche</li></ul>

## Rapporti tra Stato e Regioni



<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• STATO:<ul style="list-style-type: none"><li>– Competenza esclusiva su determinate materie</li><li>– Competenza concorrente con le Regioni per la determinazione dei principi fondamentali su determinate materie</li></ul></li><li>• REGIONI:<ul style="list-style-type: none"><li>– Competenza concorrente con lo Stato su determinate materie</li><li>– Competenza esclusiva su tutto il resto</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ridefinizione di alcune materie di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente delle Regioni</li><li>• In particolare si aggiunge alla competenza esclusiva delle Regioni l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione e la polizia amministrativa regionale e locale</li></ul>

## Diritto alla salute



<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 32 Cost.: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”</li></ul> <p>STATO:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale</li><li>• Principi fondamentali relativi (per la legislazione regionale concorrente) alla tutela della salute e all’alimentazione</li></ul> <p>REGIONI:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Competenza concorrente relativa alla tutela della salute e all’alimentazione</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 32 Cost.: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”</li></ul> <p>STATO (CAMERA):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale</li><li>• Competenza esclusiva sulle norme generali sulla tutela della salute e sicurezza e qualità alimentari</li></ul> <p>REGIONI:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Competenza esclusiva relativa a assistenza e organizzazione sanitaria</li></ul>

## Diritto all'istruzione



<b>Costituzione in vigore</b>	<b>Costituzione approvata dal centro destra</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 33 Cost.: "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi"</li> </ul> <p>STATO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale</li> <li>• Competenza esclusiva relativamente alle norme generali sull'istruzione</li> <li>• Principi fondamentali (per la legislazione regionale concorrente) relativi all'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale</li> </ul> <p>REGIONI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competenza concorrente relativa all'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale (quest'ultima affidata alla competenza <i>esclusiva</i> delle Regioni)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 33 Cost.: "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi"</li> </ul> <p>STATO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CAMERA: competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale</li> <li>• CAMERA: competenza esclusiva sulle norme generali relative all'istruzione</li> <li>• SENATO: principi fondamentali (per la legislazione regionale concorrente) relativi all'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale</li> </ul> <p>REGIONI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competenza concorrente relativa all'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale (quest'ultima affidata alla competenza <i>esclusiva</i> delle Regioni)</li> <li>• Competenza esclusiva relativa               <ul style="list-style-type: none"> <li>– all'organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche</li> <li>– alla definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione</li> </ul> </li> </ul>



**Pubblicato con il contributo dell'Unione Terre di Castelli**  
Comuni di: Castelnuovo Rangone, Castelvetro di Modena, Savignano sul Panaro, Spilamberto, Vignola

**Stampato presso il Centro stampa  
del Comune di Vignola (Modena)  
nel mese di febbraio 2006**