

Il crepuscolo della
Seconda parte della
Costituzione

La difficile transizione
dalla Prima alla Seconda Repubblica

Lanfranco Caffarra

**IL CREPUSCOLO DELLA
SECONDA PARTE DELLA
COSTITUZIONE**

**La difficile transizione
dalla Prima alla Seconda Repubblica**

Saggio

A mio fratello Enzo

Premessa

Ho esitato a lungo prima di decidermi a pubblicare queste pagine, frutto dell'elaborazione di un corso di aggiornamento, relativo al *dibattito sulla revisione della seconda parte della Costituzione*, tenuto ai miei colleghi nel lontano autunno del 1996.

Sulla decisione di pubblicarle ha in parte influito il giudizio positivo espresso da mia nipote Lucia Tina, da tre anni laureata in Giurisprudenza, alla cui attenzione avevo sottoposto la lettura di una bozza del *Crepuscolo*.

Mi auguro, pertanto, che ugualmente benevola possa essere la valutazione dei futuri lettori.

Il saggio è strumentale alla comprensione della storia costituzionale italiana e, al contempo, ha la presunzione di fungere da viatico all'assunzione di autonome valutazioni sulle eventuali modifiche che il legislatore sarà chiamato ad apportare alla Seconda parte della Costituzione.

Sedici anni sono trascorsi da quel lontano 1996, quando la riforma sembrava a portata di mano, e l'annoso dibattito sulla revisione della parte ordinamentale dello Stato rimane sempre di stretta attualità.

E proprio questo mi ha spinto a divulgare gli atti, chiaramente rivisitati, di quel mio faticoso corso di aggiornamento, nella speranza che la platea a cui sono ri-

volti possa essere più numerosa dei dodici colleghi di allora.

Per la realizzazione del saggio mi sono stati utili tutti i testi elencati nella Bibliografia. Inesauribili fonti d'ispirazione, essi hanno reso fecondo questo lavoro. Sento, infine, di dover esprimere un sovrappiù di ringraziamenti per gli autori nei confronti dei quali ho contratto un particolare debito di riconoscenza: Falzone, Palermo e Cosentino, per *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*; Pombeni, per *La Costituyente Un problema storico - politico*; Brugmans, per *Panorama del pensiero federalista*; Sartori, per *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*; Bin e Pitruzzella, per *Diritto Pubblico*; il manifesto, per i tanti contributi che hanno ispirato molti passaggi della mia trattazione.

Chi controlla il passato controlla il presente

George Orwell

Introduzione

Per meglio comprendere la crisi politica e istituzionale, sociale e morale che sta vivendo il nostro Paese, è necessario ripercorrere la storia dell'ordinamento dello Stato, attraverso la lettura del passato, con il ricorso ai «lavori preparatori» alla stesura della Costituzione repubblicana, e quella del presente, con i riferimenti al dibattito sull'opportunità della riforma costituzionale.

Affinché, poi, il lettore possa districarsi nella giungla del dibattito mediatico sull'individuazione delle procedure da seguire e sulle modifiche da apportare alla Seconda parte della Costituzione, dopo l'analisi del passato e prima di passare a esaminare lo stato attuale del dibattito sulla revisione costituzionale, saranno esaminati gli assetti ordinamentali più discussi.

Quella che ha investito la nostra società, infatti, prima ancora che politica è crisi culturale. Le riforme istituzionali assumono, pertanto, un rilievo fondamentale per ristabilire un rapporto tra la società civile e lo Stato e rinsaldare, per questa via, il collegamento tra il Paese reale e il Paese legale.

Da molto tempo si avverte l'esigenza di una riforma istituzionale che riveda e modifichi quelle parti della Costituzione che, alla luce dell'esperienza, hanno rivelato difficoltà di funzionamento.

Il problema non riguarderebbe, anche se non tutti condividono quest'affermazione, la Prima parte della Costituzione, quella relativa alla definizione dei diritti, dei doveri, dei principi fondamentali, dei rapporti civili, economici e sociali, ma la Seconda parte, quella relativa agli organi fondamentali dello Stato, alla struttura dei poteri, all'equilibrio delle diverse funzioni.

Al fine di esaminare e predisporre per l'Aula progetti di riforma costituzionale sono state istituite negli anni delle apposite Commissioni bicamerali, così dette perché composte da rappresentanti delle due Camere: la prima nel 1983, presieduta dal liberale Aldo Bozzi, la seconda nel 1992, presieduta prima dal democristiano Ciriaco De Mita e poi dalla comunista Nilde Iotti, ma né l'una né l'altra riuscirono, per la prematura fine delle legislature, a predisporre un progetto da sottoporre all'approvazione delle Camere.

Travolta dallo scandalo di *Tangentopoli*, la Prima Repubblica – *la Repubblica dei partiti*¹ - sembrava essere arrivata al capolinea e, a leggere i giornali, il passaggio alla Seconda Repubblica era già avvenuto in seguito all'avvento dell'uninomiale². Questo assunto era rite-

¹ *La Repubblica dei partiti* è il titolo di un libro di Pietro Scoppola uscito nel 1991 per i caratteri del Mulino di Bologna.

² Per molti, la data che segna la fine della Prima Repubblica è quella del 16 aprile del 1993 quando, con l'82,3%, passa il referendum che abroga il sistema elettorale proporzionale e apre la strada all'adozione del sistema maggioritario uninomiale. «Non è aria di festa quella che precede la nascita della seconda repubblica», scrisse Rossana Rossanda sul *manifesto* del 15 marzo