



## **I SETTANTA ANNI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA. PRIME INDICAZIONI PER UN BILANCIO\***

di Enzo Cheli\*\*

1 – La costituzione italiana ha compiuto da poco il suo settantesimo anno di vita e l'occasione è buona per trarne un bilancio cercando di dare risposta ad alcune domande.

Che ruolo ha giocato e come ha funzionato questa costituzione nell'arco della nostra storia repubblicana? E' stata una costituzione "forte", che ha potuto guidare e orientare gli sviluppi della nostra società civile e politica, o è stata una costituzione "debole", che le vicende della politica hanno finito per scavalcare e di fatto per sostituire con una diversa costituzione materiale? E quale è oggi il suo stato di salute ed il suo potenziale rispetto ai possibili sviluppi futuri della vita istituzionale del nostro paese?

2 – Per rispondere a queste domande penso che in primo luogo occorra muovere da un richiamo agli eventi storici che stanno alle origini di questa carta ed al modello di società e di Stato che essa intese costruire come base del nuovo ordinamento repubblicano.

Quando l'Assemblea costituente, nel giugno del 1946, inizia a svolgere il proprio lavoro il paese che si trova di fronte è un paese non solo economicamente distrutto, ma anche socialmente disarticolato dall'esperienza di una dittatura e di una guerra che, nella sua fase finale, aveva assunto anche le forme di una guerra civile. Vediamo, quindi, che, mentre l'Italia si avvia faticosamente verso la ricostruzione e la propria ricollocazione nel contesto internazionale, ciò che caratterizza la vita politica a mano a mano che si va affievolendo il clima unitario della resistenza al fascismo è la

---

\* Accademia dei Lincei: «*Lectio brevis*» nell'ambito della riunione della Classe di scienze morali, storiche e filosofiche di venerdì 11 maggio.

\*\* Vicepresidente emerito della Corte costituzionale e già professore di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza di Firenze.

forte conflittualità interna fra le forze politiche in campo, che il progressivo irrigidimento del quadro internazionale determinato dalle vicende della “guerra fredda” viene rapidamente ad aggravare. Avviare un lavoro costituente che impone di trovare un accordo su un modello di società civile e di organizzazione politica non è, dunque, nelle condizioni date, impresa facile.

I costituenti, fin dalle prime battute del loro lavoro, cercano di superare queste difficoltà distinguendo la definizione del nuovo quadro costituzionale dalle decisioni di politica contingente affidate al Governo, una distinzione che consente, specialmente attraverso il lavoro preliminare ed appartato della Commissione dei 75, di raggiungere gradualmente una intesa su due obiettivi di fondo che vengono a superare gli steccati delle diverse ideologie politiche: tenere unito un paese diviso che, per le sue divisioni interne, rischiava seriamente di dissolversi; porre le basi di una democrazia fondata sul rispetto della persona umana e sorretta da uno Stato in grado di garantire tutte le forze politiche contro i rischi di una nuova involuzione autoritaria. Ed è proprio intorno a questi due obiettivi di fondo che viene a maturare per gradi quel “patto costituzionale” che condurrà, il 27 dicembre del 1947, all’approvazione del testo finale della costituzione, con una votazione quasi unanime (con 453 voti favorevoli e solo 62 voti contrari). Questo “patto costituzionale” scaturiva dalla convergenza tra le culture politiche che si erano confrontate durante il percorso costituente: la cultura cristiano-sociale, espressa dalla Democrazia cristiana come partito di maggioranza relativa; la cultura marxista, espressa dal PCI e dal PSIUP legati da un patto di unità di azione; la cultura liberale, alla base delle varie formazioni minori di ispirazione laica e risorgimentale.

3 – Sulla scorta di questa intesa originaria nasce una costituzione che fissa, specialmente attraverso i principi fondamentali tracciati nei suoi primi dodici articoli, le linee di una democrazia che è liberale, sociale, personalista e pluralista e di uno Stato dove, al fine di garantire tutte le forze in campo, il testo costituzionale assume il carattere della rigidità ed una forza preminente tanto rispetto all’esercizio della sovranità popolare (dal momento che il popolo, ai sensi dell’art. 1, dispone di una sovranità “costituita” e non “costituente”) quanto rispetto all’esercizio di tutte le funzioni fondamentali (e, in particolare, rispetto all’esercizio della funzione legislativa, sottoposta ad un controllo di legittimità affidato, su piani diversi, sia al Capo dello Stato che alla Corte costituzionale).

Alla base questa costruzione viene articolata nell’ampio sistema di libertà civili e politiche e di diritti sociali tracciato nella prima parte della costituzione, un sistema che la costituzione collega al rilievo assegnato al lavoro ed al principio di eguaglianza, inteso (ai sensi dell’art. 3) non solo come eguaglianza formale (dinanzi alla legge), ma anche come eguaglianza sostanziale (legata cioè all’impegno che la Repubblica assume di favorire, attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, il pieno sviluppo di ciascuna persona e l’effettiva partecipazione di tutti i cittadini

all'organizzazione politica economica e sociale del paese). Mentre al vertice il nuovo impianto costituzionale viene definito secondo le forme di un "governo parlamentare" corretto peraltro dalla presenza di un Capo dello Stato (dotato di poteri non solo formali) e di una Corte costituzionale (cui spetta il compito di controllare la costituzionalità delle leggi e delle altre fonti primarie) nonché secondo le forme di uno "Stato regionale" che resta sì unitario, ma che risulta anche orientato a sviluppare al massimo il tessuto delle autonomie territoriali fino alle soglie di uno Stato federale.

Disegno questo che la Costituente verrà poi a completare sul piano della legislazione ordinaria, sempre per un fine di reciproca garanzia, con l'adozione di sistemi elettorali per la formazione della rappresentanza parlamentare rigorosamente ispirati al principio proporzionale.

4 - Se questo è l'impianto di partenza come questo impianto ha in pratica funzionato nell'arco dei 70 anni della nostra esperienza repubblicana?

Il primo punto da rilevare è che quando il 1 gennaio del 1948 la costituzione entra in vigore la realtà sociale e istituzionale del nostro paese si presenta molto diversa dal modello che viene descritto dalla nuova carta. Il sistema delle libertà tracciato nella prima parte incontra ancora le limitazioni ed i condizionamenti di una legislazione varata nel corso dell'esperienza fascista; la forma di governo difetta di alcuni istituti essenziali di garanzia come la Corte costituzionale ed il Consiglio superiore della magistratura; la forma di Stato vede la presenza di quattro Regioni a statuto speciale, ma non ha ancora assunto le forme dello "Stato regionale" voluto dalla costituzione, mentre risultano del tutto inattuati gli istituti di democrazia diretta a partire dal referendum abrogativo. Inizia, quindi, con la fine degli anni quaranta un faticoso processo di attuazione costituzionale ostacolato da quella vicenda politica che Piero Calamandrei verrà a qualificare come "ostruzionismo della maggioranza" (di una maggioranza cioè non più interessata ad attuare una costituzione nata prevalentemente in funzione di tutela delle minoranze). Un processo attuativo destinato a prolungarsi per oltre trenta anni, fin verso la fine degli anni '70, quando il disegno costituzionale – pur rimanendo ancora non del tutto compiuto – risulterà nei suoi tratti prevalenti realizzato.

Senonché è proprio verso la fine degli anni settanta che cominciano anche a emergere in alcuni settori del mondo politico critiche radicali nei confronti di questa costituzione, cui viene imputato un eccesso di garantismo (nonché di proporzionalismo) che, per privilegiare la rappresentanza a danno della governabilità, avrebbe concorso a determinare la frammentazione del sistema e ad aprire la strada all'anomalia tutta italiana di governi che nella media vengono a superare di poco l'anno di durata e che risultano, pertanto, oltre che instabili, inefficienti. Sono queste le critiche che mettono in moto, con l'inizio degli anni 80, vari tentativi di riforma sia della forma di governo che della forma di Stato tracciate dalla costituzione e che conducono alla nascita (nel 1985, nel 1992 e nel 1997) di tre diverse Commissioni

bicamerali per la riforma costituzionale (che non riescono però a concludere i loro lavori), nonché a due progetti di “grande riforma” d’iniziativa governativa (varati nel 2005 da una maggioranza di centrodestra e nel 2016 da una maggioranza di centrosinistra), approvati definitivamente in sede parlamentare, ma bocciati a larga maggioranza dal corpo elettorale in sede di referendum costituzionale.

5 – Le vicende di questo percorso storico mettono chiaramente in luce come la nostra costituzione non abbia mai avuto una vita facile se ha impegnato trenta anni per essere attuata, senza mai raggiungere una piena attuazione, e quaranta anni per essere riformata, senza che nessuna delle “grandi riforme” finora tentate sia riuscita a giungere in porto.

Da dove nascono tutte queste difficoltà che hanno reso sempre problematico il cammino di questa carta?

L’analisi storica e comparatistica della scienza costituzionale mette in luce un dato. Le costituzioni godono di una vita tranquilla quando si innestano su ordinamenti omogenei, sorretti cioè da un forte sentimento nazionale e da valori e principi ispiratori condivisi e ben radicati nel tessuto sociale. Certamente non è questa la situazione di cui ha potuto godere nell’arco della sua vita la nostra carta costituzionale, nata sì da un patto originario solido e di buona fede che riuscì a unire la classe costituente in quanto favorito dall’eccezionalità del momento in cui si poneva, ma che si è dovuta poi misurare con quelle divisioni di fondo che il paese ha mantenuto sul terreno economico, sociale e politico, divisioni che il quadro delle tensioni internazionali, per la stessa collocazione geopolitica del nostro paese, ha sempre finito per aggravare e che il processo di unificazione europea (su cui l’Italia ha sempre riposto grandi speranze) ha potuto solo in parte attenuare.

6 – Detto questo bisogna però riconoscere che, nonostante questa vita difficile e contrastata, il bilancio che si può oggi formulare in ordine a questa nostra costituzione presenta i risultati di un rendimento storico molto elevato. Rendimento elevato che, a mio avviso, può trovare la sua spiegazione in tre fattori causali legati all’essenza di questa carta: in primo luogo, alla lungimiranza di quel patto originario che vide la confluenza non tanto tra posizioni politiche contingenti, quanto tra culture le cui radici erano state, sia pure in misura diversa, le forze motrici del processo di unificazione nazionale; in secondo luogo, alla universalità dei valori, incentrati sulla dignità della persona umana, che vennero a ispirare questo patto e che trovarono la loro espressione più alta nei principi fondamentali che vengono ad aprire il dettato costituzionale; in terzo luogo, al rigore tecnico e nella chiarezza anche linguistica di questo dettato.

7 – Ma quando si parla di un rendimento storico di questa carta bisogna vedere rispetto a quali parametri tale rendimento va misurato. A mio avviso, ci sono almeno tre aspetti da considerare.

Il primo aspetto riguarda il rendimento che la costituzione ha avuto rispetto agli obiettivi originari che i costituenti si proponevano di perseguire. Questi obiettivi, come abbiamo ricordato, investivano in particolare il mantenimento dell'unità di un paese diviso che andava ricostruito ed il radicamento di una democrazia pluralista in un tessuto sociale che, proprio per le sue divisioni interne, si presentava poco incline ad accettare un modello ispirato ai principi della democrazia. Rispetto a questi due obiettivi originari è facile riconoscere che il rendimento della nostra costituzione è stato non solo positivo ma anche molto elevato. Vediamo, infatti, che l'unità del paese è stata preservata e nel tempo si è anche rafforzata, mentre la democrazia nel suo tessuto di base, si è gradualmente radicata e consolidata attraverso il sistema delle garanzie e del controllo sociale.

Del pari elevato è stato il rendimento che la costituzione ha avuto rispetto agli sviluppi della nostra società civile, che rappresenta il secondo aspetto da considerare ai fini di un bilancio. Il sistema delle nostre libertà che – va ricordato – era ancora fragilissimo nell'età della Costituente, si è progressivamente esteso e rafforzato grazie anche alla lettura evolutiva che di questo sistema ha potuto dare nel tempo la giurisprudenza, sia costituzionale che ordinaria. Si pensi allo sviluppo che in questi settant'anni hanno avuto le libertà connesse alla sfera fisica e psichica della persona (di cui all'art. 13), alle diverse forme di manifestazione del pensiero (di cui all'art. 21), al lavoro, alla famiglia, alla scuola, alla sanità, all'ambiente nonché alle varie formazioni sociali richiamate nei quattro titoli della prima parte della costituzione. Se la giurisprudenza ha potuto sviluppare questa lettura evolutiva delle nostre libertà questo è potuto avvenire per l'elasticità sostanziale di un disegno che ha consentito la strada di un bilanciamento tra i diversi principi e valori messi in gioco dalla disciplina delle singole libertà, bilanciamento che ha favorito l'adeguamento delle norme all'evoluzione della realtà sociale. Questa elasticità sostanziale del disegno costituzionale (compatibile, peraltro, con la rigidità formale del testo) ha potuto operare anche nei confronti del funzionamento della forma di governo e di Stato: basti solo considerare l'evoluzione della prassi che nel tempo si è determinata nei confronti dei poteri del Capo dello Stato (che si sono progressivamente estesi in parallelo con la fluidificazione del sistema dei partiti); degli strumenti di controllo della costituzionalità affidati alla Corte costituzionale; del modello di "Stato regionale"; del sistema dei rapporti tra diritto nazionale e diritto europeo, che ha spinto la giurisprudenza a sviluppare un processo di sempre maggiore integrazione tra i due diritti.

8 - Diverso risulta, invece, il discorso ove si passi a esaminare il terzo aspetto su cui misurare il rendimento storico di questa carta, aspetto che attiene al rapporto tra

costituzione e sistema politico, un rapporto che, nell'arco di questi settant'anni, ha dovuto registrare quei passaggi critici che hanno condotto ai ripetuti tentativi di "grande riforma" che sopra abbiamo ricordato. Tentativi, come si diceva, falliti al livello costituzionale, ma che hanno lasciato il segno sul terreno della legislazione elettorale quando, nel 1993, dopo il crollo dei partiti storici conseguente alle vicende di "Tangentopoli", veniva abbandonato uno dei cardini dell'originario modello costituzionale cioè il principio proporzionale per adottare un principio prevalentemente maggioritario al fine di far nascere un sistema bipolare e, attraverso di esso, rafforzare la stabilità e l'efficienza dei governi. Ma oggi vediamo che anche questo cambio di linea, dopo venticinque anni di esperienza, non è riuscito, dal momento che anziché ridurre ha finito per aggravare la frammentazione del nostro sistema politico determinando, con l'ultima riforma, l'oscillazione del pendolo della legislazione elettorale nuovamente in direzione del principio proporzionale.

9 - Queste vicende recenti, se non sono state tali da alterare i caratteri di fondo del nostro modello costituzionale (per cui non ha molto senso parlare come spesso si fa di una prima, di una seconda e di una terza Repubblica) non hanno certo mancato di incidere fortemente nel rapporto tra classe politica e corpo sociale (tra governanti e governati) con riferimento al valore di un testo costituzionale che la classe politica nelle sue diverse articolazioni (sia di destra che di sinistra) ha cercato ripetutamente di modificare in alcuni dei suoi contenuti fondamentali, ma che il corpo elettorale, con i referendum costituzionali del 2006 e del 2016, ha voluto difendere e conservare nel suo impianto originario. Da qui il paradosso cui oggi assistiamo di una costituzione "forte" in quanto sorretta da un largo consenso popolare, ma impiantata su di un sistema politico "fragile" in quanto non in grado, in ragione delle sue divisioni interne, di portare al successo una politica di riforme costituzionali.

9.1 - Il tema delle "grandi riforme" di recente fallite conduce, quindi, conclusivamente ad aprire il discorso sull'attuale stato di salute di questa costituzione.

Il fatto che questa costituzione con i suoi settant'anni di età sia divenuta la costituzione più "anziana" nel contesto delle costituzioni europee del secondo dopoguerra non rappresenta certo la prova di un suo invecchiamento o superamento.

Al contrario, questa anzianità può rappresentare la prova di una permanente vitalità se è vero, come è vero, che la forza di una costituzione va in primo luogo misurata con riferimento al suo radicamento nella società che proprio il decorso del tempo viene a consolidare.

Su questo piano il problema che oggi a nostro avviso si pone con riferimento al valore attuale di questa costituzione è se una costituzione "forte" per il largo consenso sociale che tuttora riceve possa a lungo conservare la propria forza in presenza di un sistema politico incapace di esprimere indirizzi unitari e governi stabili. Questo dubbio mette peraltro in campo una difficoltà che a ben guardare non nasce

tanto da insufficienze o difetti del modello costituzionale quanto dal modo improprio con cui questo modello è stato e viene tuttora utilizzato da un sistema politico che, per obiettivi di corto respiro, sembra aver perso la prospettiva di “lunga durata” che la vita di una costituzione impone.

Se così è, parrebbe indubbio che le riforme destinate a migliorare la qualità della nostra democrazia ed il funzionamento dei nostri apparati pubblici, prima che investire le linee portanti del modello costituzionale (che almeno sinora hanno retto e ben funzionato), dovrebbero riguardare la vita interna dei partiti, la correttezza nell’uso degli strumenti della competizione politica, l’onestà e la trasparenza nell’impiego delle risorse pubbliche, in una parola non tanto il modello costituzionale quanto il costume politico. Soltanto una volta bonificata la qualità del carburante politico che fa andare la macchina costituzionale si potrà, infatti, pensare con successo anche alla correzione ed al miglioramento, certamente utile e anche necessario, di alcuni congegni di tale macchina quali, ad esempio, quelli inerenti la stabilizzazione dei governi e la corretta distribuzione delle risorse tra centro e periferia, che hanno già rappresentato l’obiettivo di talune delle riforme finora fallite.

10 – Il bilancio che a conclusione di questa disamina vorremmo formulare è, dunque, questo.

La costituzione italiana, al compimento del suo settantesimo anno di età, dispone di un tronco che è ancora vivo e vitale per il suo radicamento sociale, per i valori che esprime nei suoi principi fondamentali, per la solidità dell’impianto del suo sistema di libertà, per l’elasticità del suo modello di forma di governo e di Stato.

Questa è la parte positiva del bilancio che si affianca ad una parte che positiva non è e che riguarda le vicende e la crisi di un sistema politico che nel giro degli ultimi anni si è andato sempre più distaccando dal corpo sociale e che oggi appare sempre più in affanno nell’esercizio delle sue funzioni fondamentali. Un sistema politico che sta oggi sempre più deragliando dal modello costituzionale che dovrebbe guidarlo, ma che cerca di nascondere i propri difetti attraverso una asserita insufficienza di tale modello.

Il futuro della nostra vita istituzionale si presenta, quindi, oggi indissolubilmente legato tanto alla forza ed alla vitalità di questa costituzione quanto alla capacità di questo sistema politico di autoriformarsi per riacquisire una visione più alta (cioè in definitiva costituzionale) del bene comune.

Per questo, se vogliamo guardare al futuro ancora con fiducia come fecero i nostri padri costituenti settanta anni fa, sono sempre i valori espressi da questa carta, rafforzati dall’esperienza della storia, a farci da guida.