



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 tentarne 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 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 e moralmente 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 economica 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 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

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

impone di trovare un accordo su un modello di società civile e di organizzazione politica non era, 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, cui è affidato il compito di preparare il progetto di costituzione, di raggiungere gradualmente una intesa su due obiettivi di fondo che vengono a superare gli steccati delle contrapposte 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 parti politiche contro i rischi di una nuova involuzione autoritaria. Ed è proprio intorno a questi due obiettivi che viene a maturare per gradi quel “patto costituzionale” che condurrà, il 27 dicembre del 1947 – quando l’intesa “ciellenistica” si era già frantumata - all’approvazione del testo finale della costituzione, con una votazione quasi unanime (con 453 voti favorevoli e solo 62 voti contrari). L’ampiezza di questa convergenza si può spiegare con il fatto che questo “patto costituzionale” veniva a scaturire dalla convergenza tra le tre 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 per gradi, attraverso un lavoro che si svolge nell’arco di diciotto mesi, 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, cioè una forza preminente sia rispetto all’esercizio della sovranità popolare (dal momento che il popolo, ai sensi dell’art. 1, dispone di una sovranità “costituita” e non “costituente”) sia rispetto all’esercizio di tutte le funzioni pubbliche 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). Al vertice il nuovo impianto costituzionale viene definito secondo le forme del "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, mentre l'assetto territoriale viene articolato (ai sensi dell'art. 5) 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. Un disegno questo che la Costituente verrà poi a completare sul piano della legislazione ordinaria, sempre al fine di una reciproca garanzia, con l'adozione di un sistema elettorale per la formazione della rappresentanza parlamentare rigorosamente ispirato al principio proporzionale.

4 - Questo è l'impianto di partenza. Come questo impianto ha funzionato in pratica 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 della costituzione incontra ancora tutte 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 inattuati gli istituti di democrazia diretta e, in particolare, il 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 che si verrà a prolungare per oltre trenta anni, fin verso la fine degli anni '70, quando il disegno costituzionale – pur rimanendo ancora non del tutto compiuto – risulterà almeno nei suoi tratti prevalenti realizzato.

Senonché è proprio verso la fine degli anni settanta che cominciano anche a emergere da alcuni settori del mondo politico critiche radicali nei confronti di questa costituzione, cui viene imputato un eccesso di garantismo nella distribuzione dei poteri ed un eccesso di proporzionalismo nella legislazione elettorale, eccessi che al fine di privilegiare la rappresentanza a danno della governabilità, avrebbero finito per determinare una forte frammentazione del

sistema politico aprendo 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 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 seconda lettura in sede parlamentare, ma bocciati poi a larga maggioranza dal corpo elettorale in sede di referendum costituzionale.

In questo quadro l'unica "grande riforma" che riesce a giungere in porto superando anche la prova referendaria è la modifica del titolo V della seconda parte della costituzione varata nel 2001 dal centrosinistra diretta ad ampliare l'impianto del nostro "Stato regionale" in direzione di un modello pre-federale attraverso l'arricchimento delle competenze regionali e la riduzione dei controlli centrali. Riforma, peraltro, rimasta incompiuta e tale da determinare per il suo scarso equilibrio un vasto contenzioso che per molti anni ha impegnato e seguito tuttora a impegnare il lavoro della giurisprudenza 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 o a conseguire un risultato convincente.

Da dove nascono queste difficoltà che hanno reso sempre così problematico e contrastato 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 strutture sociali omogenee, sorrette da un forte sentimento nazionale e da valori e principi ispiratori condivisi e ben radicati. Certamente non è stata 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 dei costituenti in quanto favorito dall'eccezionalità del momento in cui si poneva, ma che si è dovuta poi misurare con quelle fratture di fondo che il paese non è stato in grado di superare sul terreno economico, sociale e politico, fratture 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 anche 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 che è stato, nel complesso, positivo e, per taluni aspetti, molto elevato. Un rendimento positivo che, a mio avviso, può trovare la sua spiegazione in alcuni fattori causali legati all'origine ed all'essenza di questa carta: in primo luogo, nella lungimiranza di quel patto costituente che vide, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, la confluenza non tanto tra posizioni politiche contingenti, quanto tra culture le cui radici erano state fin dal Risorgimento, sia pure in misura diversa, le forze motrici del processo di unificazione nazionale; in secondo luogo, nella 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; infine – profilo non certo secondario - nel rigore tecnico e nella chiarezza anche linguistica di questo dettato.

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

Il primo piano 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 nonché 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 a quei principi di tolleranza e di reciproca legittimazione che sono propri della democrazia. Ora, rispetto a questi due obiettivi originari è facile riconoscere che il rendimento di questa costituzione è stato non solo positivo ma anche molto elevato. Vediamo, infatti, che nell'arco di questi settanta anni l'unità del paese è stata preservata e nel tempo, nonostante tutte le tensioni politiche cui abbiamo assistito, si è anche rafforzata, mentre la democrazia nelle sue articolazioni di base si è gradualmente radicata e consolidata attraverso un uso efficiente del 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 piano 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 corso del tempo la giurisprudenza, sia costituzionale che ordinaria. Basti solo pensare 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), alla famiglia, al lavoro,

alla scuola, alla sanità, all'ambiente 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 costituzionale che ha potuto aprire la strada ad un bilanciamento tra i diversi principi e valori messi in gioco dalla disciplina delle singole libertà, bilanciamento che ha favorito l'adeguamento delle norme e degli istituti 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 esercitati alla Corte costituzionale che si sono sempre più arricchiti e articolati; 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 può risultare, invece, il discorso ove si passi a esaminare il terzo piano su cui misurare il rendimento storico di questa carta che attiene al rapporto tra costituzione e sistema politico, un rapporto che, nell'arco di questi settant'anni, ha dovuto registrare, oltre che situazioni di forte impasse, 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 con il principio proporzionale uno dei cardini dell'originario modello costituzionale per adottare un principio prevalentemente maggioritario al fine di far nascere un sistema bipolare e, attraverso di esso, con il gioco dell'alternanza tra forze politiche coese, rafforzare la stabilità e l'efficienza dei governi. Ma oggi, dopo venticinque anni di esperienza con risultati variabili, vediamo come anche questo cambio di linea non abbia dato i risultati sperati dal momento che anziché ridurre ha contribuito nel corso del tempo ad aggravare la frammentazione del sistema politico fino a determinare, con l'ultima riforma elettorale, l'oscillazione del pendolo 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 profondamente 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, specialmente nell'arco degli

ultimi venti anni, di modificare in alcuni dei suoi contenuti fondamentali a vantaggio delle diverse maggioranze, ma che il corpo elettorale, con i referendum costituzionali del 2006 e del 2016, ha voluto difendere e preservare nel suo impianto originario. Da qui il paradosso cui oggi assistiamo di una costituzione “forte”, in quanto sorretta ancora 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 seria politica di riforme costituzionali.

10 - 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 superamento. Al contrario, questa anzianità può rappresentare la prova di una sua 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 è chiamata a regolare, un radicamento, che proprio il decorso del tempo viene a consolidare.

Su questo piano il problema maggiore che oggi 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 obbiettivi di corto respiro, sembra aver perso la prospettiva di “lunga durata” che la vita di una costituzione dovrebbe naturalmente imporre.

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 bisogna riconoscere che hanno retto bene 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 ai fini di un miglioramento certamente utile e necessario di alcuni congegni di tale macchina quali, ad esempio, quelli inerenti la stabilizzazione dei governi, la funzionalità del Parlamento, la corretta distribuzione delle risorse tra centro e periferia, obbiettivi che hanno già rappresentato la materia di talune

delle riforme finora fallite in ragione sia del metodo adottato per la loro approvazione che per l'inadeguatezza anche tecnica della loro formulazione.

11 – 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 e la capacità di adattamento 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 la denuncia di una asserita insufficienza di tale modello.

Il futuro della nostra vita istituzionale si presenta, quindi, oggi indissolubilmente legato tanto alla forza ed alla vitalità che questa costituzione seguita a manifestare quanto alla capacità di questo sistema politico di autoriformarsi per vincere le patologie che lo stanno minando e riacquisire una visione più alta (cioè in definitiva costituzionale) del bene comune.

Per questo, se vogliamo guardare al futuro ancora con fiducia, così 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.