

Settant'anni della Costituzione della Repubblica:

gli sviluppi della Costituzione

di

Stefano Grassi

Accademia La Colombaria, 18 gennaio 2018

1 – Premessa

Difficile sintetizzare gli sviluppi di una Costituzione longeva come la nostra.

Impossibile fornire, come fanno gli architetti (e come sarebbe appropriato per un membro della Colombaria) fornire una rappresentazione a “volo d’uccello”.

Inadeguata anche una cronologia dei mutamenti che sono intervenuti nel testo della Carta (modifiche puntuali sono state introdotte da 35, tra leggi di revisione e leggi costituzionali).

La Costituzione non si esaurisce, infatti, nel testo scritto che la contiene, ma si integra in modo inscindibile e dinamico con le leggi ordinarie e gli atti amministrativi e giurisprudenziali che ne sviluppano i principi, così come assume il suo vero carattere se la si legge nel contesto sia del sistema politico che la sostiene sia della realtà sociale che vi si riconosce, e anche nel quadro internazionale che la condiziona.

In altri termini, la storia della Costituzione è la storia della società, di cui le sue norme fissano i principi e i valori identitari: gli sviluppi della Costituzione sono quelli della “Costituzione vivente” (non di quella “formale” e nemmeno di quella “materiale”; ma di quella che ha segnato e accompagnato, nell’applicazione quotidiana dei giudici e degli amministratori, la crescita delle libertà e delle istituzioni della democrazia che ha fondato).

Ciò è particolarmente vero per la nostra Costituzione, che Paolo Grossi ha ben inquadrato nel diritto “post-moderno”, come una Costituzione

che non declama i diritti in astratto ma afferma i diritti nella concretezza della realtà sociale, indicando il “breviario del cittadino” cui fare continuo riferimento nella vita quotidiana della nostra comunità.

Nel descrivere le radici della nostra Costituzione, Paolo Grossi ha anche sottolineato due caratteri fondamentali del disegno dei Costituenti; dai quali ritengo utile partire per verificarne gli sviluppi.

In primo luogo, il voto unanime con cui l’Assemblea Costituente approvò il 27 dicembre 1947 il testo della Costituzione: prevalse un’istanza di unità in un contesto caratterizzato da profonde divisioni (sul piano interno, dopo la rottura del governo dell’esapartito nel maggio del 1947; sul piano internazionale, dopo Yalta).

In secondo luogo, la profonda novità della struttura della Costituzione (la prima, nel secondo dopo guerra mondiale, che ha definito lo Stato costituzionale in una democrazia pluralista), con l’affermazione, da un lato, dell’antiorità dei diritti inviolabili dell’uomo (“prima la persona poi lo Stato”), “riconosciuti” e “garantiti” accanto all’adempimento dei “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (nella formula “fulcro” dell’art. 2, strettamente connessa al principio di eguaglianza sostanziale e di partecipazione del secondo comma dell’art. 3); con l’adozione, dall’altro, di una forma di governo flessibile come quella parlamentare, accompagnata dall’introduzione di istituti innovativi, in grado di garantire con efficacia il rispetto dei limiti alla sovranità posti dalla Costituzione (art. 1, II co, C.), a tutela dei diritti di libertà e delle minoranze (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, organi giudiziari indipendenti).

Gli sviluppi della nostra Costituzione possono essere quindi visti con due prospettive di verifica: se ed in quale misura sia stata capace di produrre quell'unità che ispirò il voto della Costituente (quale sia stata la percezione della Costituzione come istanza unificante da parte della società e del sistema politico ed economico); se, ed in che modo, il nuovo modello di Costituzione abbia contribuito alla crescita della libertà e del tasso di democrazia delle nostre istituzioni (in che misura il nuovo Stato costituzionale ha concretamente stabilito i nuovi caratteri del nostro ordinamento).

Si tratta di prospettive che i Costituenti avevano individuato come obiettivi di lungo termine (nella visione “presbite” che le difficili condizioni in cui operavano avevano reso necessarie) e che sono alla base della stessa longevità della nostra Costituzione.

I Costituenti volevano l'unità, ma sapevano che le divisioni erano profonde (non solo quelle ideologiche delle contrapposte parti politiche; ma anche quelle strutturali e culturali tra il nord e il sud del Paese) e che occorreva indicare il percorso per raggiungere gradualmente la piena condivisione dei nuovi principi e dei nuovi valori.

I Costituenti erano anche consapevoli della necessità di rompere, riformandolo profondamente, l'assetto monolitico dello Stato di diritto ed articolare il potere al plurale, per consentire la maturazione di una democrazia partecipata, adeguata al nuovo contesto economico e sociale (con l'introduzione accanto al potere legislativo ed esecutivo di organi costituzionali capaci di una garanzia dinamica del sistema delle libertà e dei diritti sociali su cui veniva fondato il nuovo ordinamento).

Veniva così impostato un percorso necessariamente lungo che Enzo Cheli (con un giudizio finale ottimistico sul rendimento della nuova Carta) ha proposto di suddividere in due grandi fasi: quella – nei primi trenta anni – dell’attuazione (che, dopo un grave ritardo, è giunta, entro gli anni 70, ad introdurre quasi tutti i nuovi istituti previsti nel 1948) e quella – dei successivi quarant’anni – dove, insieme all’ulteriore sviluppo delle istituzioni e dei diritti di libertà si è aperto il dibattito sulla revisione della Costituzione (con anche varie proposte di “grande riforma”, a più riprese tentate e in due occasioni approvate dalla maggioranza governativa, ma bocciate in modo inappellabile dal corpo elettorale).

Si può concordare nell’individuare lo spartiacque di questi due periodi nella crisi del sistema dei partiti (che si manifestò in modo drammatico a partire dall’incapacità di salvare la vita di Aldo Moro nel 1978); ma, nel ricostruire la storia costituzionale di questi settant’anni, ritengo che si possa descrivere, pur nell’ambito dei due grandi archi temporali indicati, l’articolarsi di molti altri periodi, in ciascuno dei quali si è verificato, da un lato, uno sviluppo continuo verso l’attuazione dei principi di libertà capaci di unire, ma anche, dall’altro, la resistenza e la difficoltà nel costruire un sistema istituzionale capace di perseguire gli obiettivi concreti di riforma economica e sociale, dettati dai valori e dai diritti sociali scritti nel 1948.

Si tratta di fasi nelle quali è sempre presente – accanto alle scelte (ed alle inerzie) del sistema politico – l’influenza decisiva del contesto internazionale, in cui si collocava l’attuazione di una Costituzione, nata non a caso in un clima di forte innovazione istituzionale quale quello che accompagnò la fine della tragedia della seconda guerra mondiale. Le scelte

della nostra Assemblea costituente si collocavano nel solco di una nuova prospettiva di civiltà giuridica – a partire dalle quattro libertà di Roosevelt e dalle proclamazioni della Carta di San Francisco – con l’inserimento di previsioni poste in diretta polemica con le barbarie appena vissute (per tutte, il divieto dell’uso della guerra offensiva e l’irreversibile condanna del nazismo e del fascismo: norme non solo espresse dalle forze della Resistenza, ma anche dettate – in termini puntuali – dallo stesso Trattato di pace di Parigi).

2 – La prima legislatura: il “congelamento” della Costituzione.

In una prima fase (1948-1955), la Costituzione – in un contesto di forte contrapposizione tra le forze politiche che l’avevano prodotta – rimase “congelata”.

Nel corso della prima legislatura, l’unità mantenuta nel voto finale dell’Assemblea costituente venne, infatti, messa a dura prova.

Il blocco moderato centrista eludeva l’attuazione delle nuove istituzioni introdotte dalla Carta (come le Regioni, la Corte costituzionale, il CSM) mediante quello che Calamandrei indicò polemicamente come “l’ostruzionismo della maggioranza” (facendo riferimento al continuo rinvio, con una “navetta” infinita tra le due Camere, nell’approvazione delle leggi sulla Corte costituzionale e sull’ordinamento regionale).

Si trattava di un rifiuto della novità del modello istituzionale che smentiva, nell’immediato, l’ottimismo dei costituenti che – nelle norme transitorie del 1948 – avevano previsto una netta soluzione di continuità rispetto all’ordinamento previgente, sia sul piano formale (v. la XVI disp. trans.), sia sul piano del pluralismo istituzionale (si prevedeva “entro un anno”

l'elezione dei Consigli regionali e provinciali - VIII disp. trans. - ed entro tre anni l'adeguamento della legislazione "alle esigenze delle autonomie locali e alle competenze legislative attribuite alle Regioni" - IX disp. trans).

Non si trattava solo di una tattica dilatoria: si giunse fino al non celato tentativo di acquisire in Parlamento una maggioranza in grado di rimettere in discussione l'intero testo costituzionale (la legge elettorale del 1953 garantiva un premio di maggioranza che avrebbe permesso – era questa la vera "truffa" – allo schieramento politico che avesse superato il 50% dei consensi, di ottenere i numeri per approvare una controriforma della Costituzione, senza dover sottoporre il nuovo testo a referendum).

L'assenza di condivisione unitaria dei contenuti del testo costituzionale si accompagnava al sostanziale rifiuto della sua novità sul piano giuridico. I giudici della Cassazione negavano, infatti, giuridicità a buona parte delle norme costituzionali, distinguendo tra norme programmatiche e norme precettive (ed estendendo al massimo la prima categoria, in cui venivano comprese anche libertà decisive per l'affermazione del sistema democratico, quale la stessa libertà di espressione dell'art. 21), favorendo il rilevante e permanente tasso di continuità che si verificava con l'ordinamento legislativo anteriore alla Costituzione, che il nuovo legislatore non provvedeva ad innovare.

La continuità con il vecchio ordinamento (accompagnata da leggi di epurazione, nell'apparato amministrativo, scarsamente efficaci) era direttamente collegata al clima della "guerra fredda" che favoriva la contrapposizione frontale tra i moderati del blocco governativo (influenzati dagli alleati nordamericani) e l'opposizione socialcomunista (strettamente legata al blocco sovietico). Il rischio di una rottura traumatica, nel clima del

1948/49, venne superato con la scelta strategica del blocco moderato di aderire alla Nato (escludendo la possibilità di collocare l'Italia in una posizione neutrale, ben più coerente con l'art. 11 Cost.) e con l'adozione pragmatica della "*conventio ad excludendum*" del partito comunista dalle cariche istituzionali (che la sinistra subì, accettando di avviare una lunga battaglia per l'attuazione della Costituzione, per recuperare l'unità costituente così presto disattesa).

3 – Verso il centro sinistra: il "disgelo" (1955-1968)

Il mancato scatto del premio di maggioranza, nelle elezioni del 1953, costituì un punto conclusivo di questa prima fase, ed aprì l'avvio di un periodo di "disgelo" (1955-1968) in cui si verificò una moderata condivisione delle istanze unitarie nell'attuazione della Costituzione, a partire dall'elezione di Gronchi (che avvenne con il coinvolgimento della sinistra, grazie alla maggioranza qualificata richiesta dall'art. 83 Cost. per l'elezione del Presidente della Repubblica).

Nel corso della prima legislatura non erano mancate (specie nei primi due anni – sulla spinta della vocazione popolare della DC, partito di maggioranza relativa) riforme significative, che attuavano parte del programma sociale dettato dall'Assemblea costituente (mi riferisco alle espropriazioni per la riforma agraria, ai piani di edilizia popolare, al rilancio industriale con il mantenimento e lo sviluppo del sistema di impresa pubblica; agli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno, alla riforma fiscale elaborata dal Ministro Vanoni). Ma restavano quiescenti, con il rinvio della loro entrata in funzione, istituti fondamentali della nuova architettura costituzionale. Solo con il messaggio al Parlamento di Gronchi del 1955 si aprì la nuova fase che vide l'entrata in funzione della Corte costituzionale, l'approvazione delle norme sul

C.S.M. e sulla Corte dei conti, ed anche il maturare di un ruolo diverso (in direzione dell'esercizio di un vero e proprio "indirizzo politico costituzionale", capace di una garanzia dinamica della Costituzione) dei poteri del Presidente della Repubblica.

Si apriva un periodo in cui l'unità restava fragile, ma si poteva constatare, anche grazie all'ingresso del partito socialista nel governo di "centro sinistra" (formalmente a partire dal governo Moro del 1964), una sostanziale unitaria volontà di tutti i partiti (salvo la destra nostalgica) di dare seguito al programma politico-economico della Costituzione, che in questa fase veniva riconosciuta nella sua forza giuridica e nella sua capacità di innovare il sistema sociale (si possono citare: l'introduzione della scuola dell'obbligo, fino a 14 anni; la nazionalizzazione dell'Enel e la legge di programmazione economica; la timida riforma delle norme urbanistiche, del 1968; la legge sulla "giusta causa" nei licenziamenti, del 1966).

All'inizio di questo periodo la nuova Carta costituzionale si consolidò nel sistema giuridico, grazie alla storica sentenza n. 1 del 1956 della Corte costituzionale, che superava la distinzione tra norme precettive e norme programmatiche (chiarendo che le norme programmatiche, nella Costituzione, *"fissano principi fondamentali, che ... si riverberano sull'intera legislazione"*). Nella stessa sentenza, la Corte affermò la propria competenza a giudicare la legittimità costituzionale anche delle leggi anteriori alla Costituzione, avviando in concreto la sua "grande supplenza" nel far cadere le norme illiberali fasciste (a partire da quelle del t.u. di pubblica sicurezza del 1931 e del codice di procedura penale del 1930), che il legislatore ritardava ad abrogare direttamente. La Costituzione così "si era mossa", delineando uno dei caratteri

essenziali del nuovo Stato costituzionale contemporaneo: uno Stato che fonda l'intero ordinamento giuridico sull'affermazione di principi e di tavole di valori, che vincolano il legislatore e che sono garantiti da un giudice costituzionale.

Era uno sviluppo timido, accompagnato dall'apertura del quadro internazionale (dopo il 1956 si apre il lungo avvio di un nuovo dialogo tra gli USA e l'Unione sovietica; ma soprattutto si apre il percorso dell'integrazione europea, in cui l'Italia si inserisce come fondatrice delle Comunità europee). Ma è significativo che l'avvio delle riforme di attuazione della Costituzione costituiva un terreno di scontro che suscitava non pochi tentativi, da parte delle forze conservatrici, di mettere in discussione, in modo anche violento, l'intero assetto costituzionale dal 1948.

4 – Verso l'“attuazione” dello Stato sociale (1968-1978)

La reazione popolare al governo Tambroni e il fallito tentativo eversivo del Generale De Lorenzo, così come il risibile risultato del piano “Solo”, consentirono l'avvio di una successiva fase (nel decennio 1968-1978), in cui si potrà parlare di completamento dell'“attuazione”.

A partire dal '68 (anche in risposta alle istanze nuove e radicali manifestate dai giovani nelle università, e dalla classe operaia, nelle fabbriche), si avviò un tentativo concreto di mantenere la “rivoluzione promessa”, con interventi legislativi capaci di sviluppare i diritti sociali. Il “centro sinistra”, in questo programma, incontrava nuovamente forti resistenze (che dettero luogo, oltre ai già citati tentativi golpisti, ad una fase difficile di terrorismo sia di destra che di sinistra che ha interessato l'intero arco degli anni '70 e dei primi

anni '80 – i c.d. “anni di piombo”). Ma oggi è possibile citare: leggi fondamentali di riforma dello Stato sociale (come: lo Statuto dei lavoratori del 1970; l’istituzione del Servizio sanitario nazionale del 1978; l’attuazione delle Regioni a partire dal 1970 e la riforma delle autonomie locali dalla fine degli anni '80; l’attuazione dell’istituto referendario negli anni '70); interventi riferiti all’ambito dei diritti di libertà tradizionali e delle formazioni sociali (le leggi sul divorzio e sull’aborto; la riforma, con il riconoscimento dell’eguaglianza tra moglie e marito, del diritto di famiglia); la riforma del processo penale e dell’ordinamento penitenziario, con un concreto sviluppo delle libertà personali (non senza contraddizioni e difficoltà: si pensi ai necessari interventi di emergenza legati alla lotta al terrorismo – la c.d. legge Reale – ma anche al tema della libertà di informazione, che vide la riforma del monopolio statale del sistema radiotelevisivo, ma non evitò di dare spazio all’oligopolio, tuttora operante che – nonostante gli ammonimenti della Corte costituzionale e un inascoltato messaggio del Presidente Ciampi – resta all’origine del grave *deficit* di pluralismo informativo del nostro sistema).

Si tratta di una fase di grande rilievo, che ha permesso alla nostra Costituzione di vedere attuati alcuni dei suoi principi fondamentali. Ma uno sviluppo adeguato delle nostre istituzioni avrebbe richiesto un processo di ulteriore maturazione democratica, che solo la “solidarietà nazionale” (non consociazione, né nuovo compromesso storico) voluta da Aldo Moro ed Enrico Berlinguer, a metà degli anni '70, tentò di avviare (con una intuizione che anticipava di più di dieci anni quella che sarebbe stata poi la caduta del muro di Berlino).

5 – Verso la crisi dei partiti dell’“arco costituzionale” (1978-1993)

Il rapido esaurimento, dopo l'assassinio di Moro, dell'esperienza del governo di unità nazionale rivelava la crisi del sistema politico, fondato su partiti non più capaci di dare concreta attuazione al programma dettato dai Costituenti. Si apriva una seconda fase di vita della nostra Costituzione, caratterizzata dai sintomi di una crisi sistemica, in grado di rendere fragile il tessuto costituzionale e di far emergere nuove forme di contrasto nella lettura della Carta del 1948, avviando a più riprese ipotesi di riforma.

In un primo periodo – immediatamente dopo la crisi del tentativo di “governo di solidarietà nazionale” del 1978 e fino alla crisi del 1992/93 (nel corso del settennato del Presidente Pertini e di quello successivo di Cossiga) – vengono in evidenza le difficoltà per lo Stato costituzionale di rispondere in modo efficiente ai bisogni e alle nuove aspettative di una società toccata dalle contraddizioni del nuovo contesto economico, interno ed internazionale.

L'individualismo che si sviluppa con l'affermarsi, nei fatti, dell'ideologia neo-liberista (promossa a partire dalle politiche di Reagan e della sig.ra Thatcher) favorisce la frammentazione corporativa degli interessi e la difficoltà di attivare forme di partecipazione e di solidarietà all'altezza degli obiettivi costituzionali.

Nel contesto italiano, la crescita del benessere, frutto del c.d. “miracolo economico”, non era stata accompagnata dalla maturazione democratica nella gestione delle istituzioni del quotidiano e nella capacità di costruire un sistema industriale all'altezza delle sfide della globalizzazione. I ritardi e le timidezze delle riforme di attuazione operate dal centro-sinistra avevano lasciato intatti i problemi strutturali di una società nella quale l'economia restava ancorata in modo prevalente al c.d. “sommerso” (con sacche di evasione intollerabili, e

soprattutto frutto di una cultura sostanzialmente antistatale) aprendo, nei rami più alti dell'industria (sia privata che statale), un ampio spazio a metodi antiquati di corruzione (accompagnati dal parallelo consolidamento e dall'espansione dell'economia illegale di stampo mafioso).

Lo Stato sociale disegnato dai Costituenti avrebbe preteso invece un'opera di modernizzazione, che solo in parte in questi anni venne attivata, non senza trovare forti ostacoli nello stesso apparato istituzionale (mi riferisco al clima torrido che accompagnò tutti gli anni '70 e i primi anni '80: le "stragi di Stato"; le vicende della finanza occulta delle banche di Sindona e Calvi; lo scandalo sintomatico della Loggia P2).

Nel corso della presidenza Pertini (carismatico esponente della Resistenza e garante delle sue promesse), la Costituzione venne issata più volte come un argine alla frammentazione del sistema sociale; ma l'incapacità dei partiti (chiusi nella difesa autoreferente del loro potere) di affrontare con spirito solidale le nuove sfide, si risolse nel tentativo di attribuire la responsabilità della crisi all'insufficienza del sistema istituzionale ed a trovare nelle proposte di "grandi riforme" della Costituzione, l'alibi per giustificare l'incapacità di sviluppare in modo adeguato e tempestivo i necessari interventi di legislazione ordinaria.

Si apriva così il lungo dibattito sulla revisione della Costituzione, di cui si fece parte attiva – in modo inedito e fortemente criticabile – lo stesso Presidente della Repubblica Cossiga.

Si tratta di un periodo tormentato, nel corso del quale l'attuazione di riforme anche strutturali non venne meno, giungendo, in molti casi, comunque in ritardo e con la presenza di non indifferenti contraddizioni.

Soprattutto negli anni '80, maturano una serie di riforme dell'Amministrazione di notevole rilievo: la legge quadro sul pubblico impiego e l'avvio di una distinzione tra le responsabilità dei rappresentanti politici e dei dirigenti dell'Amministrazione; la riforma della polizia; la legge sul procedimento amministrativo approvata nel 1990. Ancor più rilevanti, sul piano dell'organizzazione istituzionale, la legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e del sistema della produzione normativa del governo del 1988; nonché l'approvazione del Testo Unico delle autonomie locali del 1990 (norme adottate a distanza di oltre quarant'anni dall'introduzione dei nuovi principi costituzionali in materia). Entrano nel sistema, in questo stesso periodo, le riforme conseguenti all'attuazione delle politiche delle Comunità europee, dopo l'Atto unico del 1986 e il Trattato di Maastricht del 1992 (si tratta dell'avvio di una fase intensa di adeguamento dell'intero ordinamento ai principi di libera concorrenza e di libera circolazione di persone, capitali ed imprese, che influiranno notevolmente sull'interpretazione delle stesse norme costituzionali – si v. per tutte la normativa *anti trust* e il recupero dei principi liberistici sul diritto di proprietà e sull'iniziativa economica).

In questo contesto, la capacità della Costituzione di arginare la crisi del sistema istituzionale si manifestò nello sviluppo di uno dei caratteri fondamentali del nuovo Stato costituzionale: la presenza dei meccanismi di garanzia dei diritti di libertà affidati alla Corte costituzionale ed all'ordinamento giudiziario.

La risposta giudiziaria alle difficoltà dello Stato e del sistema politico, in questa fase, costituisce, da un lato, un sintomo della crisi ma, al tempo stesso, lo strumento attraverso il quale la Costituzione riesce a mantenersi viva e capace di tenere unito il sistema.

Non è un caso che alla fine degli anni '80 e nei primi anni '90, si possano leggere significative leggi di revisione costituzionale che toccano il tema del rapporto tra giurisdizione e politica (che, dalla tensione strutturale che caratterizza il rapporto tra *jurisdictio* e *gubernaculum*, passa ad un livello sempre più aspro di scontro). Si possono citare: la legge che affida la competenza sui reati ministeriali ai giudici comuni - il c.d. "Tribunale dei Ministri" - e riforma la Commissione inquirente - legge cost. n. 1 del 1989; la legge sulla responsabilità dei giudici del 1988; la riforma dell'art. 68, II co. Cost., che fece venir meno l'immunità dai processi dei parlamentari (in diretta conseguenza delle vicende di Tangentopoli); l'aggravamento della maggioranza (2/3) necessaria per l'adozione di leggi di amnistia e d'indulto (legge di revisione n. 1 del 1992).

A partire dalle pronunce emanate, già negli anni '70, dai c.d. "pretori d'assalto", la giurisprudenza della Corte costituzionale accoglie e sviluppa un'interpretazione aperta dell'art. 2 Cost., che conduce al riconoscimento di nuove istanze di libertà (si possono citare il diritto del minore all'inserimento in una famiglia; l'enucleazione di un diritto all'abitazione; l'affermazione del diritto alla *privacy*; il diritto ad abbandonare il proprio paese; il diritto all'identità personale; il diritto a contrarre matrimonio; il diritto alla libertà sociale; il diritto all'obiezione di coscienza). La Corte ed i giudici diventano - così - la sede principale in cui è possibile verificare la capacità della Costituzione di

seguire il mutamento del contesto sociale che in essa si può riconoscere (la Corte non esita a modificare i propri orientamenti, tenendo conto degli sviluppi del sistema sociale – si possono citare, già negli anni '60, gli *overruling* sulla punibilità dell'adulterio femminile e sulla legittimità della propaganda delle pratiche anticoncezionali; ma ancor più significativo il passaggio dalla giurisprudenza che non dichiarava incostituzionali le norme che garantivano discipline privilegiate a favore della religione cattolica – quale religione della maggioranza degli italiani – alle sentenze che affermavano, proprio negli anni '80 – dopo la modifica bilaterale dei Patti lateranensi del 1984 – il principio di laicità dello Stato in termini mai così chiari).

6 – Dalla “lotta per l’attuazione” alla “difesa” della Costituzione (1993-2006).

Anche grazie allo sviluppo di questi istituti di garanzia – accompagnati da un nuovo ruolo svolto in questa direzione da Presidenti della Repubblica come Scalfaro e Ciampi – la Costituzione mantenne la sua vitalità, nonostante i gravi rischi cui venne sottoposta – nella successiva fase, dal 1993 al 2006 – dal mutamento del quadro politico che seguì alle elezioni svolte dopo la riforma elettorale (con sistema maggioritario uninominale, corretto da 1/3 di seggi assegnati con il sistema proporzionale) dettata dai referendum nel 1992-1993 (riforma approvata nel corso del governo Ciampi, incaricato da Scalfaro di gestire quella difficile transizione).

Il successo nelle elezioni del 1994 di una forza politica che tendeva ad accentuare il rapporto diretto tra corpo elettorale e governo, marginalizzando il ruolo del Parlamento e soffiando sul vento dell’antipolitica, apriva un

pericoloso dibattito sull'attualità – non più sull'attuazione – della Costituzione del 1948.

La Costituzione tornava a dividere, contrapponendo chi ne rivendicava, difendendoli, i principi di libertà e solidarietà, rispetto a chi ne criticava le parti progressive (rinverdendo slogan anacronistici – ma efficaci – come l'aggettivazione divisiva: “Costituzione dei comunisti”). Veniva suggerita la revisione non soltanto della seconda parte della Costituzione, ma si mettevano anche in discussione principi qualificanti della prima parte (non mancarono, accanto a critiche non larvate al sistema solidaristico, anche proposte di modifica dell'art. 1 e dell'art. 41 della Costituzione). Si apriva così una fase in cui, dalla “lotta per l'attuazione”, si passava alla “difesa della Costituzione”.

Il tentativo di superare la crisi istituzionale attraverso una profonda riforma della II parte della Costituzione (che venne ripreso, con grande ampiezza, dalla Commissione D'Alema / Berlusconi) costituiva una risposta inadeguata, dettata da esigenze politiche contingenti, che – proprio per tale suo carattere – fallì a seguito di una rottura legata alla conclusione della legislatura e alle relative contingenze elettorali.

Il dato positivo di quella vicenda era costituito dalla bocciatura, nei fatti, del grave errore di metodo prescelto nella prospettiva di riforma, che partiva dalla modifica del procedimento di revisione di cui all'art. 138, inserendo le scelte sulla Costituzione in un circuito di decisione di tipo maggioritario (la previsione di un *referendum* obbligatorio, sul testo approvato dalla maggioranza parlamentare, apparentemente garantiva il corpo elettorale da scelte non condivise effettuate dal Parlamento; ma in realtà contraddiceva il

principio fondamentale per cui le norme costituzionali debbono essere non elemento di divisione tra la maggioranza e l'opposizione, bensì il risultato di una istanza unitaria, frutto di un dialogo il più ampiamente condiviso nel porre le basi comuni della convivenza civile e politica).

È comunque significativo che, proprio in questa fase e anche grazie al forte dibattito che si aprì sulla Costituzione, non vennero a mancare numerosi interventi puntuali di revisione costituzionale, approvati con l'*iter* ordinario di cui all'art. 138 Cost..

Si possono citare le revisioni in materia di diritto di difesa e di politica criminale (v. art. 111, sul "giusto processo"; art. 79, su amnistia e indulto; e art. 68, sulle immunità parlamentari); ma anche su principi fondamentali come il divieto assoluto della pena di morte, anche in caso di guerra, inserito nell'art. 27 Cost.; nonché su aspetti significativi nel funzionamento degli organi costituzionali (art. 88, sul c.d. "ingorgo istituzionale"; art. 51, sulla parità di genere nell'accesso alle cariche pubbliche; artt. 48, 56 e 57, sul diritto di voto e di rappresentanza degli italiani all'estero).

Un'unica grande riforma, vide la luce: la revisione del Titolo V della II parte della Costituzione, frutto di un accordo largo che si era manifestato, sia nell'ambito della Commissione D'Alema, sia nella prima lettura, alla Camera, della proposta di revisione; la riforma venne successivamente approvata dalla sola maggioranza, ma fu confermata dal referendum attivato ex art. 138 C..

La legge di revisione n. 3 del 2001 introduceva i principi di un nuovo regionalismo, diretto ad attuare l'intuizione di uno Stato fondato sulle autonomie di cui all'art. 5 Cost., rivendicando – in termini per alcuni aspetti

contraddittori – un assetto di democrazia plurale, che deve partire dalle istanze più vicine ai cittadini (si leggeva nel nuovo art. 114: “*la Repubblica è costituita - dal basso verso l’alto - dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”) e che riconosce ampi poteri legislativi alle comunità regionali, ritenute capaci di attuare direttamente i principi costituzionali.

Si trattava di una riforma accompagnata da significative riforme della forma di governo regionale e degli enti locali (la forma neoparlamentare introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999, accompagnata da sistemi elettorali caratterizzati dall’elezione diretta dei Presidenti della Regione e dei Sindaci) nonché dall’affermazione di uno sviluppo della riforma della pubblica amministrazione, teso a garantire il principio di sussidiarietà sia orizzontale che verticale (attuata essenzialmente con le norme di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni).

La riforma dello Stato regionale manteneva margini di contraddittorietà e ambiguità, anche perché non seguita dai successivi interventi legislativi, necessari per farla decollare. Si crearono così difficoltà applicative che portarono a numerosi conflitti tra lo Stato e le Regioni, che trovarono ipotesi di soluzione solo nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che individuò criteri interpretativi capaci di coordinamento tra i livelli di governo statale e regionale, consentendo la tenuta del sistema.

La mancanza di una condivisione piena del quadro costituzionale si trasformava anche in conflitti sempre più frequenti tra gli stessi organi costituzionali. Ed anche in questo caso, la Corte venne chiamata sempre più di frequente a risolvere, sul piano giudiziario, conflitti che segnalavano sintomi gravi della frammentazione del sistema (i conflitti non nascevano solo dalla

strutturale contrapposizione tra potere giudiziario e potere politico – in relazione alle immunità dei parlamentari e delle alte cariche dello Stato – ma toccavano anche i rapporti più delicati della forma di governo, come sul tema della sfiducia individuale al singolo Ministro, e sui poteri di grazia del Presidente della Repubblica).

La Corte era legittimata a intervenire anche grazie all'autorevolezza con cui si era dimostrata capace di sviluppare l'unità dell'ordinamento, nel riconoscere i nuovi diritti e consolidare i diritti sociali, sviluppando una giurisprudenza nella quale spingeva i giudici comuni ad interpretare il diritto oggettivo vigente secondo i principi della Costituzione (la c.d. “teoria dell'interpretazione conforme”). Nel contesto non confortante del sistema politico, si apriva così una fertile stagione di attuazione diretta della Costituzione da parte dei giudici (l'esempio più eclatante fu la sentenza sul diritto di fine vita, nel noto caso Englaro, con l'applicazione diretta della norma sul diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.; ma nella stessa direzione si può citare l'elaborazione giurisprudenziale del diritto all'ambiente come valore costituzionale; precedenti entrambi consolidati da fondamentali sentenze della Corte costituzionale).

7 – La “contingenza costituzionale” (2006-2017)

Nelle ultime legislature (dal 2006 al 2017) la Costituzione – che aveva già subito tentativi di riforma, nella sua seconda parte, che mettevano a dura prova la sua stessa legittimazione, diventa campo di scontro tra diverse concezioni del sistema democratico, con il conseguente deperimento della sua capacità di unire e di consolidare la coscienza civile dei cittadini: dalla “difesa della Costituzione” si passa, infatti, all'uso della Costituzione come strumento

di lotta politica contingente. Una “contingenza costituzionale” che segnala l’urgenza di rifondare una nuova coscienza costituzionale, nel contesto più ampio del nuovo costituzionalismo che si viene affermando nell’ambito europeo ed internazionale.

Hanno indubbiamente diviso l’elettorato (e sono rimaste nella logica miope del nostro sistema politico) le due riforme costituzionali approvate dalla maggioranza del governo Berlusconi nel 2005 e del governo Renzi nel 2015. Al di là delle scelte, fortemente criticabili sul piano tecnico, presenti in ciascuna delle due proposte di revisione, risultarono gravi le modalità con cui in entrambi i casi si svolse la contesa referendaria.

La maggioranza governativa utilizzava le proposte di revisione, non tanto come ricerca di una nuova unità e di una nuova solidarietà nel perseguimento dei valori costituzionali; bensì come ultimo passaggio di un programma di legittimazione della propria egemonia nel sistema politico.

L’esito negativo, in entrambi i casi, del *referendum* ha evitato il rischio di un vero e proprio collasso della capacità della Costituzione di “unire” le forze politiche nel programma di progresso sociale disegnato dai Costituenti.

I dati elevati di partecipazione al voto referendario e le percentuali larghe, con cui i “no” sono stati espressi, possono costituire il sintomo di una forte e rinnovata fiducia nella Costituzione (“difesa” da riforme palingenetiche). Ma il corpo elettorale ha giudicato negativamente le riforme anche perché proposte in modo strumentale, per rafforzare gli indirizzi politici contingenti, ed è quindi ragionevole ritenere che tali esiti siano piuttosto un forte segnale di sfiducia – anch’esso contingente – sulla maggioranza di

governo che aveva proposto la riforma e più in generale sulla capacità del sistema politico di rispondere ai bisogni della società.

Il fatto positivo è che la Costituzione resta vigente nella sua struttura originaria e rimane quindi capace di consentire ulteriori sviluppi, soprattutto nel campo del riconoscimento dei diritti (in quello che tuttora costituisce il nucleo fondamentale dello Stato costituzionale).

Si possono infatti segnalare – specie nell’ultima legislatura – significativi interventi sia legislativi (come le norme che: hanno riconosciuto le unioni civili; introdotto il divorzio breve e l’equiparazione dei figli illegittimi ai figli legittimi; previsto il biotestamento; sanzionato i reati di tortura; valorizzato, con una rinnovata disciplina, il “terzo settore” nella tutela dei diritti sociali) sia della giurisprudenza costituzionale, che (anche attraverso un dialogo serrato con le altre Corti garanti dei diritti, come la Corte CEDU e la Corte di Giustizia dell’Unione Europea) fa vivere i principi costituzionali nella concretezza delle singole questioni esaminate. La Corte, soprattutto, ha riaffermato, in più occasioni, la centralità della dignità e dei diritti della persona come presupposto di ogni risposta adeguata alle istanze contraddittorie che la società contemporanea deve affrontare (si possono leggere in questa direzione le sentenze in cui la Corte riconosce i diritti all’assistenza sociale e sanitaria degli stranieri nel nostro Paese e quelle in cui afferma che i diritti dell’uomo pongono principi fondamentali, in grado di prevalere anche sulle convenzioni internazionali).

Non c’è dubbio che le vicende complesse del sistema economico e finanziario globalizzato, e la necessità di farvi fronte con le conseguenti iniziative politiche da parte dei governi, non possono non incidere su aspetti

essenziali del nostro sistema costituzionale (in questo senso si deve leggere la recente introduzione nella nostra Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, nei termini definiti nel contesto europeo: v. legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012). Ma nessuna revisione e nessun cambiamento può essere fertile se le forze politiche non ritrovano coerenza nello sviluppare i principi costituzionali del 1948.

Le recenti sentenze della Corte costituzionale sulla illegittimità di sistemi elettorali che alteravano in modo sproporzionato e irragionevole il principio di rappresentanza e quello di tutela delle minoranze (n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017) hanno però posto l'accento sul problema di fondo che sta attraversando il sistema democratico definito dalla nostra Costituzione: manca la capacità di favorire le mediazioni politiche in Parlamento e di risolvere, nel dialogo tra le diverse concezioni e soluzioni, i problemi che la politica (come responsabile della gestione degli interessi collettivi) deve affrontare. Manca quella capacità di unità che i Costituenti avevano posto a fondamento del loro disegno.

L'attuazione dello Stato costituzionale dovrà passare per un salto di qualità nella rivalutazione delle caratteristiche democratiche del procedimento legislativo (con una migliore definizione dei rapporti tra maggioranza e opposizione in Parlamento; una rigorosa revisione delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità; un recupero della legittimazione dei partiti attraverso una riforma della loro struttura, inserendo regole in grado di garantire il metodo democratico al loro interno); ma sarà ancora più essenziale il recupero di una coscienza costituzionale diffusa, raggiungibile soltanto con un sistema di libera

informazione e una diffusione culturale che recuperino i valori essenziali di cittadinanza, di solidarietà ed accoglienza.

8 – Per concludere

Gli sviluppi del modello costituzionale del 1948 hanno dimostrato la capacità delle norme costituzionali, nonostante le difficoltà nelle ultime fasi, di inserire il nostro Paese nel sistema delle libertà e dei principi democratici delle civiltà occidentali.

I Costituenti avevano, infatti, riconosciuto la sovranità dei diritti dell'uomo come limite e come legittimazione del potere politico e come fondamento della unità del sistema: tale risultato si può dire fin qui acquisito.

La flessibilità della forma di governo parlamentare adottata si adeguava alla necessità di garantire questi principi, pur nella consapevolezza della necessità di evitare la difficoltà di un processo decisionale inefficace (secondo la raccomandazione di adottare correttivi in questa direzione, espressa dal noto ordine del giorno Perassi approvato in Assemblea costituente).

L'incapacità del sistema politico di adottare le innovazioni istituzionali, che la complessità dello Stato sociale e del sistema economico contemporaneo richiedono, è alla radice della perdita di centralità della Costituzione nell'attuale contingenza. Sono state, infatti, proposte revisioni larghe e profonde della seconda parte della Costituzione, senza attivare un paziente intervento (con leggi ordinarie e puntuali revisioni costituzionali) sui meccanismi meno efficienti del circuito decisionale, così come avrebbe richiesto il pluralismo istituzionale disegnato dai Costituenti.

Lo sviluppo futuro della nostra Costituzione si può ipotizzare solo attraverso la conferma di una piena apertura alla comunità internazionale, secondo il principio fondamentale dell'internazionalismo definito dall'Assemblea costituente. Occorre rimanere nel solco del costituzionalismo europeo ed internazionale, che pone tuttora al centro la dignità dell'uomo e i suoi diritti ed indica nei limiti ai sistemi di potere (nel contrastare le dittature delle maggioranze) la condizione indispensabile di un progresso democratico.

Non è retorica richiamare i principi del Trattato dell'Unione europea, per indicare la direzione in cui si deve muovere il nostro ordinamento costituzionale. Come si legge nell'art. 2 del TUE, l'Unione *“si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”*; tutti valori che *“sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”* (v. art. 2 del TUE).

Solo perseguendo questi obiettivi, la nostra Costituzione manterrà le capacità di futuro unito e solidale che i nostri costituenti avevano voluto sperare.