

ATTUALITA' DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

la Costituzione repubblicana: una rosa

di EMANUELE ROSSI ¹

1. Perché la Costituzione repubblicana è una rosa?

Il titolo di questa relazione impone una domanda preliminare: la Costituzione repubblicana è una rosa? Se sì, per quale ragione?

La Costituzione del 1948 è una rosa, una bella rosa di cui andare fieri, da preservare e curare. Le ragioni che inducono a questa risposta sono molte, ne vorrei indicare alcune.

In primo luogo per come essa è nata. La Costituzione repubblicana ha infatti rappresentato il frutto di un momento di unificazione intorno a prospettive alte, ad una visione di società condivisa, ad una concezione comune dei rapporti sociali e politici nella quale le differenze si potessero confrontare e misurare, all'interno di un sistema di valori che consentisse a ciascuno di realizzarsi. Come ha assai efficacemente affermato Giuseppe Dossetti il 16 settembre 1994 a Monteveglio, *“più che incontro tra ideologie, la Costituzione è nata ed è stata ispirata -come e più di altre pochissime Costituzioni- da un grande fatto globale, cioè i sei anni della seconda guerra mondiale. Più che dal confronto-scontro di tre ideologie datate, essa porta l'impronta di uno spirito universale e in certo modo transtemporale”*.

In secondo luogo, la Costituzione è una rosa perché c'è, e perché in essa sono riconosciuti e sanciti i principi del costituzionalismo, ovvero di una democrazia sociale e liberale, secondo quanto affermato già nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: *“una società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la divisione dei poteri determinata, non ha Costituzione”*. La nostra società ha questo tipo di Costituzione.

Ma contemporaneamente è una Costituzione che merita di essere apprezzata e valorizzata per i suoi contenuti: basti richiamare, a questo proposito, la *“pietra angolare”* costituita dall'art. 2 e il riconoscimento in esso sancito dell'inscindibilità tra tre principi fondamentali, cioè quello personalista, quello pluralista e quello solidarista. Così facendo, tale disposizione esprime una visione dei rapporti tra persona e società e tra persona e ordinamento giuridico fondata sul primato della persona, considerata nella sua dimensione *“naturalmente”* sociale, e sulla connessa concezione del *“bene comune”* o dell'*“interesse generale”* come risultato dell'apporto solidaristico di ogni componente della comunità sociale: in evidente continuità –sotto quest'ultimo aspetto- con il portato

¹ Costituzionalista, docente presso l'Università di Pisa, intervento al convegno sui 60 anni della Costituzione – Acqui Terme, luglio 2008 (sintesi e scheda a cura di V.Rapetti)

della rivoluzione francese. Si tratta di una concezione che, pur con alcune inevitabili discontinuità, ha caratterizzato sia il successivo lavoro dell'Assemblea costituente che l'attuazione delle disposizioni costituzionali nell'esperienza repubblicana.

2. Le rose richiedono attenzione

Le rose, come noto, sono fiori forti e delicati ad un tempo, che devono essere curati: vanno annaffiate, concimate, potate, innestate; devono essere protette da eventi atmosferici che le possano far seccare o appassire.

Così ogni costituzione, e così dunque anche la *nostra* Costituzione. Ma se guardiamo alla nostra storia, soprattutto a quella recente, occorre osservare che essa ha subito attacchi di diversi tipi, raggruppabili in due modalità generali.

In primo luogo, mediante quegli interventi che sono stati definiti le "modifiche tacite", ovvero, come ha rilevato Alessandro Pizzorusso, "casi di disapplicazione di norme costituzionali che -senza essere seguite da una revisione- si siano consolidati a tal punto da comportare una modificazione tacita in senso tecnico". Si pensi, ad esempio, alla mancata attuazione dell'art. 39, commi 2-4, della Costituzione, relativo all'organizzazione sindacale; ovvero alla richiamata formazione del Senato "su base regionale", sancita dall'art. 57 della Costituzione ma che, in pratica, non ha mai trovato realizzazione effettiva.

A questo tipo di modifiche ne vanno collegate altre, conseguenti a scelte legislative (ordinarie o costituzionali) che sono andate, più o meno volontariamente, a modificare alcune disposizioni costituzionali: così, sempre ad esempio, le leggi costituzionali istitutive della due Commissioni bicamerali con cui si sono tentate negli anni Novanta processi di riforma della Costituzione hanno di fatto modificato il procedimento di revisione costituzionale sancito dall'art. 138, ed in particolare il carattere rigido della stessa Costituzione; così pure le c.d. leggi Bassanini che hanno significativamente modificato l'assetto dei rapporti tra Stato e regioni disegnato a livello costituzionale; per non dire dei numerosi interventi dell'Italia in operazioni militari all'estero, che hanno di fatto reso inapplicato il principio del "ripudio della guerra" sancito dall'art. 11; o all'uso del decreto-legge come strumento normale di intervento normativo, in sostanziale violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Ma oltre a questo tipo di interventi, occorre rilevare come da più di 25 anni il tema delle riforme costituzionali sia stabilmente iscritto nell'agenda politica del nostro Paese: è ormai da tempo che si parla di grande riforma e che su questo tema si impostano le campagne elettorali.

Tutto questo contribuisce a rafforzare nell'opinione pubblica la convinzione, in primo luogo, che i problemi politici siano conseguenza della Costituzione e che solo riformando questa i problemi si risolvano, con un effetto quasi paradossale: la Costituzione si dimostra importante e vitale quando si intende cambiarla; ed in effetti non si è mai parlato tanto di Costituzione, in Italia, da quando si è cominciata ad affermare l'idea che essa andasse modificata!

Come ancora ammoniva Giuseppe Dossetti nel 1995, *"i mutamenti proposti ben raramente hanno dato e danno luogo a riflessioni sistematiche e dotate di una certa plausibilità dottrinale e pratica, e quindi convogliabili, come dovrebbe anzitutto essere, in proposte serie e concrete di leggi ordinarie e di direttive di governo: bensì sono sfociate in una denigrazione aprioristica e molto confusa del nostro Patto fondamentale, divenuto facile pretesto non dell'impossibilità, ma alla incapacità di governare e di avviare gradualmente la nostra comunità nazionale verso più pacati e già possibili passi di trasformazioni reali. Si tratta di una mitologia sostitutiva"*.

Mitologia sostitutiva che non è a costo zero: mentre infatti prosegue l'opera per modificare la Costituzione (senza che questa raggiunga l'obiettivo), il risultato è un indebolimento del testo costituzionale come patto sul quale fondare la convivenza. Questa

infatti non viene più vissuta come norma di riferimento, e ci si ritrova così di fronte ad una Costituzione “ferita”, secondo la amara ma reale espressione di Alessandro Pizzorusso.

E tuttavia, in positivo, va evidenziato che, come detto, queste spinte hanno portato in larghi strati della popolazione a ravvivare l’idea che, come le rose, anche la nostra Costituzione non deve essere tagliata a casaccio sperando che gli innesti diano buoni risultati, ma che occorre agire con delicatezza e rispetto: in tal senso è andata l’esperienza, ad esempio, del Comitato per la difesa della Costituzione (o per la Costituzione *tout court*) o il nostro stesso incontro di oggi, che ci invita a riflettere sulla Costituzione come “momento di gioia”.

3. Le rose si valorizzano nella relazione.

Una rosa è un fiore bello di per sé, che produce ammirazione e senso di bellezza. Ma una cosa è andarsela a comprare da un fioraio e tenerla in casa ammirandola di quando in quando: altro è regalarla ad un’altra persona, o essere il destinatario di un regalo. Secondo una bella immagine del Vescovo Alberto Ablondi, una cosa è la rosa, altra è la rosa donata in uno scambio interpersonale.

Così, ancora una volta, la Costituzione: che deve essere vita, deve costituire la spina dorsale di una società che in essa crede e ad essa cerca di conformarsi nei propri comportamenti.

A questo concorrono e su di ciò vigilano le istituzioni di garanzia: il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale in primo luogo. A quest’ultimo riguardo va ricordato come proprio grazie all’azione della Consulta si è potuto dire che con la sua istituzione la “Costituzione si è mossa”. Sul *piano dei diritti di libertà*, ad esempio, vanno segnalati tutti quegli interventi relativi a problematiche di carattere generale che hanno trasformato la stessa categoria dei diritti inviolabili disegnata nel testo costituzionale. Mi riferisco all’interpretazione -proposta prima dalla dottrina e poi fatta propria dalla Corte- dell’art. 2 Cost. come “norma a fattispecie aperta”, mediante la quale si sono fatti rientrare nella categoria dei diritti inviolabili una serie di diritti non espressamente riconosciuti da norme costituzionali: tale interpretazione ha avuto sul piano concreto conseguenze assai rilevanti, specie in considerazione della “qualità” dei diritti che per tale via sono stati ritenuti “inviolabili”, come il diritto alla vita, il diritto all’onore a all’identità personale, la libertà sessuale, e così via.

Ma si pensi anche ai casi nei quali le istituzioni di garanzia hanno svolto e possono svolgere un ruolo *di opposizione alle trasformazioni* costituzionali, agendo come barriera contro interventi legislativi o comportamenti degli organi costituzionali (o di altri soggetti) che si traducano in una trasformazione della Costituzione, impedendo quelle trasformazioni che potrebbero produrre una “rottura” dell’ordinamento costituzionale: a tale riguardo, il richiamo contenuto nella giurisprudenza costituzionale ai principi costituzionali immutabili, e la conseguente inammissibilità di leggi costituzionali (ma anche di revisioni “implicite” della Costituzione) contrastanti con detti principi ha fatto sì che la Corte costituzionale possa costituire un’argine a difesa degli stessi. Certo nel nostro Paese non si è ancora realizzato quanto avvenuto con la Corte suprema americana durante il periodo del *New Deal*, allorché essa si oppose alle riforme volute dal Presidente democratico Roosevelt, ma neppure può escludersi che ciò possa avvenire in futuro. Così che deve condividersi quanto affermato da Enzo Cheli per il quale “la giurisprudenza costituzionale ha rappresentato (...) il volano che, indipendentemente dagli indirizzi perseguiti, nelle varie fasi di sviluppo del sistema, dalle forze politiche, ha consentito alla Costituzione di evolvere, di adeguarsi al tessuto sociale e di acquisire, infine, nei suoi valori fondanti, un forte e diffuso consenso sociale”.

E tuttavia la presenza e l’opera della Corte costituzionale (e del Presidente della Repubblica, come degli altri organi di garanzia) non sono di per sé sufficienti, perché non è possibile delegare interamente ad essi una funzione che deve essere di tutti (come

peraltro non si può delegare la tutela della legalità ai giudici...): occorre una mentalità conformante e conformata alla Costituzione; occorre che tutti sentano e vivano la Costituzione come la regola cui attenersi nella propria vita sociale e pubblica.

In tale senso fondamentale è la crescita di una cultura della Costituzione e più in generale della legalità, per evitare l'affermarsi di un populismo contro il popolo, di una democrazia apparente e non reale, possibile là dove il popolo non sia soggetto consapevole dell'azione politica. In tal senso va combattuto con tutte le forze il tentativo, denunciato con lucidità da Gustavo Zagrebelsky, di fare dei proclamati "ricorsi al popolo" il tentativo di trasformare il "popolo sovrano" nel "popolo *de/*sovrano".

4. Ma... non c'è rosa senza spine...

Non potevo evitare un richiamo al noto proverbio che ci aiuta a capire un altro fondamentale aspetto della nostra Costituzione nel contesto italiano attuale.

Sessant'anni di vita della nostra Costituzione, se da un lato ne hanno posto in luce la perdurante e straordinaria vitalità (e quindi la lungimiranza del nostro costituente), d'altro canto hanno rivelato alcune zone d'ombra, che richiederebbero una sua puntuale e attenta revisione.

Non posso in questa sede fare un elenco completo ed esaustivo di questi punti, ma alcuni posso essere richiamati tra i principali che potrebbero essere considerati. In primo luogo, una riforma che ritengo prioritaria sarebbe quella dell'articolo che disciplina lo stesso procedimento di revisione costituzionale, irrigidendolo ulteriormente mediante l'imposizione sempre e comunque di una maggioranza qualificata (e si potrebbe poi ragionare se prevedere i due terzi dei componenti o dei presenti; ovvero i due terzi o una percentuale inferiore ma riferita ai componenti, e così via). Questa riforma, a mio personale giudizio, potrebbe realizzarsi anche contravvenendo al principio sopra indicato, e cioè anche nell'ipotesi di un atteggiamento contrario dell'opposizione, perché avrebbe lo scopo di mettere al riparo la Costituzione da tentativi futuri di revisione "a colpi di maggioranza" e con finalità di mera tattica politica, contrari allo spirito ed al valore della Costituzione.

Altre limitate riforme costituzionali potrebbero risultare utili e necessarie, da realizzare con il consenso di parte almeno dell'opposizione. E' indubbio infatti che negli oltre cinquant'anni trascorsi dalla data di entrata in vigore della Costituzione (e nonostante le leggi di revisione fin qui intervenute) si siano manifestati alcuni problemi coi quali qualsiasi Parlamento dovrebbe misurarsi: ad esempio la necessità di definire meglio l'assetto dei rapporti fra l'ordinamento giuridico italiano e quello dell'Unione europea, attraverso l'approvazione di un "articolo europeo" analogo a quelli che sono stati inseriti nelle costituzioni di altri paesi membri dell'Unione europea, dopo che si è preso atto del fatto che l'ordinamento di questa è venuto assumendo caratteri che per certi versi l'avvicinano a quello di uno stato federale (pur senza realmente identificarsi in un tale ordinamento). Un altro problema da affrontare è quello dei rapporti fra Governo e Parlamento, rispetto al quale, in verità, un miglioramento tanto delle garanzie per la governabilità quanto delle garanzie per le minoranze potrebbe essere conseguito incidendo al livello di regolamenti parlamentari e di legislazione ordinaria, salva, eventualmente, qualche modifica costituzionale, mirante ad elevare alcuni *quorum* ed a rafforzare gli strumenti di controllo parlamentare. Opportuna potrebbe considerarsi poi una risistemazione dei rapporti fra Stato e Regioni e fra questi e le autonomie locali, a partire dalla previsione di una "vera" camera delle regioni o, comunque, di una sede istituzionale di tipo parlamentare in cui siano rappresentati e possano dialogare rappresentanti del centro e della periferia. Più delicato è il problema della revisione di alcuni articoli della Prima parte della Costituzione, relativa ai diritti e ai doveri dei cittadini. Anche in questo caso non mancherebbero aspetti meritevoli di una definizione o ridefinizione: si pensi ad esempio ad una previsione costituzionale relativa al fenomeno

immigratorio, ovvero alla tutela del pluralismo nei mezzi di comunicazione, ovvero ancora alla garanzia di alcuni dei “nuovi diritti” che l’evoluzione sociale ha fatto emergere. E tuttavia la difficoltà di “scoperchiare la pentola” in una situazione di forte litigiosità politica e sociale, ed in un contesto nel quale i riferimenti etici sembrano tutt’altro che condivisi, induce a molta prudenza in questa direzione.

Conclusione

In conclusione, credo che affinché la Costituzione continui ad essere una rosa, e una rosa viva, occorre prendere sul serio le preoccupazioni da molti e in varie sedi espresse per una difesa della Costituzione come patto fondamentale della convivenza civile, non come luogo per barattare interessi. Occorre insistere al riguardo sui limiti invalicabili al potere di revisione (garanzia dei diritti inviolabili, equilibrio fra poteri, e così via); sul valore della Costituzione come eredità storica della guerra e come espressione di uno spirito transtemporale. Come ha di recente affermato Eugenio Ripepe, tornare alla Costituzione, al contrario di quanto voleva significare Sonnino nel suo celebre invito a “tornare allo Statuto”, “significa postulare l’esigenza di un recupero della carica ideale e dell’ispirazione etica, prima che politica, che fanno tuttora della Costituzione una meta da raggiungere e non un Paradiso perduto, un punto fermo di orientamento e non il punto di partenza al quale tornare, come nel gioco dell’oca”. Insieme, occorre denunciare con forza quelle spinte riformistiche che hanno come vero scopo quello di mascherare le incapacità di azione politica e di evitare una chiara e serena autocritica del sistema dei partiti.

In quest’ultimo senso vorrei terminare riprendendo ancora la testimonianza di Giuseppe Dossetti, che a fronte delle paventate riforme della Costituzione che rischiavano di tradirne il senso, si è sentito sconfitto due volte: dapprima per una politica di partito che ha mirato a congelare prima e a ridurre poi la spinta innovatrice della Costituzione, costringendolo a farsi da parte; e successivamente, quando sono risultati evidenti i danni provocati da quella politica, costretto a vedere rovesciare sulla Costituzione “tradita” le cause del fallimento di quella politica che l’aveva emarginato. Da qui il suo ultimo richiamo: costituire dei comitati che, *“a differenza dei media, non creino una suggestione, ma insegnino a ragionare. Questa mi sembra la necessità della formazione di una vera cultura costituzionale e direi di una vera coscienza costituzionale”*.

In questo, mi pare, sta il suo richiamo più alto: un’invocazione alla forza della ragione che per chi non conoscesse la sua storia potrebbe apparire paradossale da parte di un cattolico che nel testamento spirituale ha rimesso la sua anima nelle mani del Padre, confidando esclusivamente nella Sua misericordia. Un esempio di spirito veramente cattolico e laico: una testimonianza che suona denuncia per chi fa della Costituzione un tempio invaso da mercanti, dove la riflessione costituente diventa la passerella di accordi ristretti sottoscritti scambiandosi favori.

Da qui l’ammonimento di un altro grande pensatore, quell’ Arturo Carlo Jemolo che già nel 1946 rilevava che “la libertà, come tutti i beni della vita, come tutti i valori, non basta averla conquistata una volta per sempre, ma occorre conservarla con uno sforzo di ogni giorno, rendendosene degni, avendo l’animo abbastanza forte per affrontare la lotta il giorno in cui fosse in pericolo”. Libertà e Costituzione stanno insieme: e sono rose che non dobbiamo fare appassire.