

Mercoledì 29 febbraio al convento san Domenico nel quadro degli incontri mensili è intervenuto Giovanni Tarli Barbieri, docente ordinario di diritto costituzionale all'Università di Firenze sul tema: "Custodire la Costituzione come bene comune".

Ha introdotto l'incontro Alessandro Cortesi op. Qui di seguito una sintesi della sua introduzione:

La Costituzione italiana ha vissuto una strana sorte. Quando fu elaborata subì l'accusa da parte di qualcuno di essere un testo che guardava troppo al futuro e non teneva conto della realtà del Paese effettivo. Oggi la Costituzione è tacciata di essere un testo troppo chiuso in un passato ormai da superare e chi si pone come difensore della Costituzione è immediatamente etichettato come un conservatore. Paradigmatica è stata la descrizione del profilo di Oscar Luigi Scalfaro al momento della sua morte recente, quando molti giornali lo hanno presentato come un conservatore difensore della Costituzione. Strano destino questo della Costituzione.

Tuttavia è da considerare che almeno a partire dal 1994 la Costituzione è stata oggetto di una serie di tentativi di mutamento radicale - previsti con lungimiranza da Giuseppe Mosseti che proprio nel 1994 diede inizio ai Comitati per la difesa della Costituzione -. In particolare un momento particolarmente grave fu il progetto di riforma costituzionale che vide il respingimento e rifiuto in quel momento di risveglio di responsabilità politica e partecipativa che fu il referendum del 2006.

Tuttavia indicherei alcune rotture che sono avvenute e che pongono ancora oggi la questione di custodire con cura la Costituzione come bene comune del nostro Paese.

La prima rottura riguarda quella preoccupazione che stava alla base della stesura del testo. Nella Costituente una delle preoccupazioni fondamentali era quella rivolta all'unità nazionale, ad elaborare cioè un testo che fosse percepito come proprio da tutti i cittadini italiani e non fosse visto come un testo di una parte o di qualcuno solamente. Fu scritto con l'intento che mirava a far sì che tutti potessero dire 'questa Costituzione mi appartiene, è mia'. A questo riguardo è interessante l'osservazione fatta dal linguista Tullio De Mauro che ha analizzato i vocaboli usati nel testo costituzionale: di 1357 vocaboli in totale, 1002 appartengono al lessico di base della lingua italiana, in modo quindi da poter essere compresi dalla più ampia area possibile dei cittadini. Ora negli ultimi anni abbiamo assistito ad un martellamento continuo che ha provocato una rottura a questo riguardo. La Costituzione è stata presentata suo malgrado, come la costituzione sovietica, la costituzione voluta solamente da una parte, come testo parziale quindi, di qualcuno e non di tutti.

Una seconda rottura è avvenuta per quel che riguarda il diffondersi di una interpretazione che spesso ha citato maldestramente proprio l'art. 1 della Costituzione: 'la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione'. Ma questo testo spesso viene utilizzato solamente fermandosi alla prima parte e richiamando quindi il principio della sovranità del popolo per affermare che il governo scelto dal popolo ha diritto e dovere di legiferare e di governare. C'è quindi stata una seminazione di messaggi e slogan che ha operato una profonda rottura. A questo livello la rottura ha impedito di cogliere come la sovranità del popolo incontra limiti precisi e si svolge all'interno di un quadro istituzionale di regole e limiti. Le varie forme di populismo che si sono diffuse nel Paese sorgono da questa seconda rottura. A ciò si dovrebbe aggiungere la situazione che si è creata con la legge elettorale per cui di fatto i cittadini non possono scegliere i loro rappresentanti ma si trovano di fronte a liste già predisposte e predeterminate dalle segreterie dei partiti. Da un lato siamo così di fronte ad una affermazione di sovranità illimitata per giustificare che il comando deve poter attuarsi senza limiti e controlli, dall'altro una sovranità che trova una guida e una determinazione dall'alto che non consente una effettiva partecipazione democratica.

Una terza rottura è da ravvisare in un passaggio che tocca uno dei punti ben presenti alla sensibilità e all'attenzione dei costituenti. La Costituzione infatti aveva ben chiaro che le diseguaglianze di tipo economico e sociale sono spesso frutto di una situazione di ingiustizia e quindi vanno superate nella ricerca della giustizia, ma si rendevano anche conto che un Paese non può reggersi e non può avere una coesione sociale senza una tendenza a rimuovere i fattori che impediscono lo sviluppo delle persone e generano le diseguaglianze. E' quanto espresso nell'art. 3 della Costituzione: "... è compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese". Anche a questo riguardo si è operata una rottura che stiamo vivendo in modo drammatico in questi tempi di crisi economica. La scelta di una via di ampliamento delle diseguaglianze, di divaricazione di caste, di favorire gruppi di privilegio rispetto ad aree svantaggiate, la scelta di una economia svincolata da un orientamento della politica, di stampo neoliberista, oggi pone questa situazione di rottura che il Paese sta vivendo e che rompe con quanto la Costituzione indicava e continua ad indicare.

A queste osservazioni si potrebbe anche aggiungere la questione della crisi della democrazia e il problema della crisi dei partiti previsti nell'art. 49 come strumenti per consentire la partecipazione dei cittadini per determinare la politica nazionale.

Sono solo alcune osservazioni per riproporre l'allarme che lanciava Gustavo Zagrebelski: "Quando si pone il problema di un mutamento della Costituzione e non si riesce ad attuarlo la prima e sicura conseguenza è la delegittimazione della Costituzione che c'è". E alla base delle idee di mutamento non sta tanto il progetto di un nuovo articolato ma negli ultimi anni un disegno di accentramento in poche mani del potere del comando.

Mi sembra importante infine il duplice orizzonte che Raniero La Valle ha suggerito in un suo recente articolo ("Domani del 15 dicembre 2011) dal titolo "Dopo Berlusconi sarà possibile ricostruire la democrazia?". La Valle indica l'urgenza di por mano al restauro della democrazia in due ordini ove oggi essa è negata, nell'ordine interno e nell'ordine europeo: "nell'ordine interno, restituendo la centralità al Parlamento, una vera rappresentanza ai cittadini, non solo come singoli, ma anche nelle formazioni sociali e politiche in cui si esprime il loro pluralismo, facendo della legge elettorale una legge di verità, e non di investitura di poteri minoritari e illegittimi, ricucendo le due Italie, di sopra e di sotto, di destra e di sinistra, in un'Italia sola. E nell'ordine europeo bisogna portare la democrazia là dove si esercita il potere. L'Europa è mancata nel momento in cui alle generose, magnanime intenzioni iniziali dei Padri fondatori, non ha fatto seguito la costruzione di una vera unità politica. All'Atto unico europeo, a Maastricht, a Lisbona, è bastato trasformare una forma economica, opinabile e datata, in regime politico cogente e normativo per tutti: una ideologia economica fatta ordinamento, che batte moneta. Questo regime non ha i limiti e i controlli che i poteri statali avevano nella democrazia di ciascun Paese. Il potere se n'è andato, è stato il primo migrante della nuova Europa; ma la democrazia degli Stati non l'ha seguito. Lì il potere, qua la democrazia, ormai più involucro che sostanza. Occorre portare la democrazia lì dove oggi è il potere: una democrazia europea, una unità non delle politiche europee, ma una unità politica europea, nel tempo e nel regno, questo sì sovrano, della democrazia".

In questi orizzonti la Costituzione può essere veramente riscoperta come bene comune da difendere e custodire con attenzione alla costruzione della democrazia nel presente.

Giovanni Tarli Barbieri, docente ordinario di diritto costituzionale all'Università di Firenze è poi intervenuto con una relazione. Qui di seguito gli appunti presi durante la conferenza e ampliati sulla base di una registrazione, non rivisti dal relatore.

La relazione è stata strutturata in tre parti:

1. come è nata la Costituzione italiana; quali le sue origini
2. quale è stato il suo rendimento
3. in quale misura è attuale e in quali modi si pone il problema di una revisione

1. Le origini

La Costituzione italiana sorge da una **Assemblea costituente** in cui per la prima volta il corpo elettorale elegge un'assemblea per elaborare una legge fondamentale. Non così era stato nel 1861 quando il regno d'Italia vede lo **Statuto Albertino** allargato all'intero Paese, quello Statuto che era stato concesso da Carlo Alberto al regno di Piemonte. Nel corso dell'800 le idee del costituzionalismo stavano prendendo piede e lo Statuto Albertino mirava a chiudere la stagione dell'assolutismo sulla base di una visione pattizia che legava il sovrano e il ceto liberale. In tale senso era un testo breve e generico nel riconoscimento solamente di alcuni diritti di libertà individuali escludendo qualsiasi considerazione sulle libertà sociali. Era una costituzione che in quanto flessibile fu svuotata dal legislatore e anche dalla prassi fu incapace di resistere alle leggi che la svuotavano. La storia dello Stato liberale vide così momenti di apertura e momenti di ritorno sul piano del riconoscimento dei diritti. Fino alle leggi liberticide e al fascismo che instaurò un nuovo ordine costituzionale e sulla base di una stretta e astratta legalità si innestò sulla base di un percorso che era possibile. La legge era prodotta dalla volontà generale incarnata in due camere: una eletta con un suffragio maschile assai ristretto e l'altra camera era emanazione del re e poi emanazione della maggioranza a sostegno del governo. In quanto costituzione flessibile fu svuotata dal legislatore ma anche dalla prassi, da consuetudini che innovarono molto soprattutto sulla forma del governo. Lo Statuto albertino prevedeva il re titolare del potere esecutivo, in forma consuetudinaria si affermò un regime parlamentare che non era previsto nella Carta albertina.

Alla caduta del fascismo l'Italia appariva come un **Paese distrutto** in una situazione sulla base dell'armistizio di resa senza condizioni e militarmente occupato. Non aveva una maturità democratica. Per di più era attraversato da profonde e laceranti divisioni: divisioni politiche già si affacciano negli anni della Costituente, la divisione del mondo in due blocchi e si ripercuoteva nel sistema politico italiano. Divisioni anche sociali, divisioni culturali, divisioni religiose (in quegli anni c'era il timore che si riaprisse la questione cattolica - ma anche divisioni geografiche tra Nord che aveva conosciuto la resistenza o l'aveva conosciuta meno o quasi per nulla come in Sicilia. C'erano movimenti separatisti addirittura con un esercito in Sicilia, ma pulsioni separatiste erano anche al Nord (Alto Adige, Val d'Aosta). I costituenti lavorarono in questo contesto per un'impresa tutt'altro che agevole e sicura nei suoi esiti.

Alla vigilia della elezione della Costituente si discusse quali poteri avrebbe dovuto avere questa Assemblea. Le sinistre avrebbero preferito una costituente sovrana chiamata a scrivere la Costituzione ma anche ad agire come una assemblea parlamentare straordinaria. La Democrazia cristiana e i liberali invece erano per una 'costituente limitata' a lavorare al compito di redigere il testo della Costituzione lasciando la legislazione ordinaria nelle mani del governo che aveva dal 1943 mentre il Parlamento non c'era più.

Prevalse questa seconda scelta che si dimostrò felice e lungimirante. Fu la prima scelta che permise che la Costituente potesse lavorare bene. Perché l'unità dei partiti antifascisti venne meno nel maggio del 1947 con una spaccatura (governo De Gasperi senza socialisti e comunisti) che durò da allora fino agli anni '90. Questa spaccatura non ha impedito che la Costituente chiudesse i lavori e continuasse. Questa scelta fu un fattore decisivo. Il venir meno dell'unità dei partiti del CLN non ha impedito che l'assemblea portasse a compimento i lavori nel dicembre 1947, tuttavia influì su alcune scelte e le ha condizionate, come ad es. la discussione degli articoli sul governo che fu affrontata dopo il maggio 1947, dopo la rottura, e i pochi articoli sul governo sono per questo molto generici e laconici.

La sfida era quella di costruire una democrazia inedita in un paese profondamente diviso. La Costituzione nasce da un patto tra diversi. Questo è stato definito come **compromesso costituzionale** e su questo si è aperta una ampia discussione. Per alcuni questo è un elemento positivo: partiti diversi che trovarono una mediazione sul piano dei diritti e dell'organizzazione dello Stato. Per altri questo costituisce un elemento negativo un patto al ribasso governato dall'atteggiamento della paura di ciascuno dei protagonisti di trovarsi in minoranza in un contesto in cui i due partiti maggiori disconoscevano il diritto dell'altro di governare. La paura del futuro avrebbe governato le scelte.

Questo interrogativo rimane aperto. Però se ci si sposta sul piano concreto contro questa tesi diffidente e polemica dobbiamo riconoscere alcuni dati. Il primo dato che va contro questa tesi diffidente soprattutto sul terreno della tutela dei diritti - la prima parte - si deve osservare che i costituenti volarono molto alto, più in alto della società alla quale questa Costituzione era diretta. Per questo Enzo Cheli ha parlato di una 'costituzione presbite' che guardava lontano più che riferirsi alla realtà.

Ciò appare nei primi 12 articoli in cui è presente il DNA della nostra Carta costituzionale: il messaggio che ne proviene è un messaggio che **più che alla paura del futuro guardava alla speranza del domani**. Ad es. l'art. 1: partire dall'Italia parlandone come Repubblica democratica fondata sul lavoro e parlare di una sovranità non illimitata è fondamentale. **La sovranità appartiene al popolo ma non è illimitata**, perché la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione implica una serie di elementi. Democrazia significa partire dal popolo che parla formando una maggioranza alle elezioni. Nell'art. 1 c'è una idea di un popolo che non esercita una sovranità in modo incondizionato. Qui c'è l'idea che la democrazia delineata dalla Costituzione è tale che la maggioranza parlamentare ha certo diritto di legiferare e di esprimere un governo però non ha i connotati dell'onnipotenza, non è legislatore senza limiti e senza vincoli. La Costituzione sposa l'idea di una maggioranza che deve legiferare e governare ma non può fare tutto. Idea di fondo che emerge dall'art 1 è quello di una '**democrazia costituzionale**' che trova nei principi e nelle regole della Costituzione alcuni limiti all'esercizio dei pubblici poteri.

A garantire la democrazia costituzionale stanno alcuni presidi. Il primo presidio è quello della **rigidità costituzionale** posto dall'art. 138. Questo articolo introduce l'idea semplice ma non banale che la Costituzione non è pari ad una legge come le altre. Ma può essere modificata solamente con un procedimento che è più aggravato e più complesso della modifica della legge ordinaria. Ma questo sottintende l'idea della Costituzione come vertice, legge fondamentale, come atto che contiene una serie di principi che per loro natura non sono disponibili ad una maggioranza contingente. Questa rigidità dell'art. 138 tuttavia non è una barriera insuperabile. Al punto che si sono effettuate nel nostro Paese leggi costituzionali fatte dalla sola maggioranza contingente. Tuttavia questo non era lo spirito dei costituenti. Lo spirito dei costituenti è che non fosse la maggioranza contingente semplice a decidere un cambiamento costituzionale. La seconda idea che emerge dall'art. 138 è che la revisione costituzionale consente interventi puntuali, di modifica di singoli aspetti. E' refrattaria a idee di 'grandi riforme' delle quali dal mio

punto di vista non c'è affatto bisogno.

La rigidità ha inoltre alcuni corollari che fanno corpo con questa idea: innanzitutto la **Corte costituzionale** che è organo competente a sanzionare gli abusi del legislatore. Nell'Assemblea costituente la Corte costituzionale non piacque a tutti, in particolare a sinistre e liberali - Togliatti vide la Corte costituzionale come una 'stramberia' - perché erano refrattari all'idea che vi fosse una istituzione senza legittimazione popolare e che non era il Parlamento. Posizioni critiche nei confronti della Corte costituzionale è emersa anche in tempi recenti. Chi avanza questa obiezione non si muove nella linea dell'art. 1 cioè di una democrazia che trova i propri limiti nella Costituzione .

Un altro presidio è il **potere giudiziario**. I giudici sono chiamati ad un compito cruciale nell'ottica costituzionale. I diritti stabiliti nella I parte possono essere limitati quando e se previsto dalla legge dai giudici, dall'autorità giurisdizionale. Questa attività dei giudici è riconosciuta perché i giudici hanno connotati particolari sono indipendenti e imparziali (che altri soggetti non hanno). Nello Statuto albertino l'autorità competente per questo era la polizia, ma la polizia è dipendente dal governo, cioè dipendente da un organo che è espressione della maggioranza e questo non è la stessa cosa in una logica di garanzia.

C'è poi un organo poi di garanzia politica è il **Capo dello Stato** (art. 83 e seguenti) con poteri cruciali di garanzia costituzionale: sciogliere le Camere e nominare il presidente del Consiglio e i ministri.

La prima grande scelta è quella del **principio democratico e della democrazia costituzionale**.

La seconda grande scelta è la **centralità della persona umana**: è l'art. 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo". C'è l'utilizzo della parola uomo, non la parola individuo. Nell'art. 2 si parla dell'uomo non solo come singolo ma anche nelle formazioni sociali. C'è la tutela dell'uomo come singolo ma anche come parti di formazioni sociali che ricevono a loro volta tutela costituzionale. L'idea è in polemica con un passato autoritario per cui l'uomo era titolare solo di quei diritti che lo Stato riconosceva. La visione che emerge nell'art. 2 è che lo Stato "riconosce e garantisce" in una logica che si apre all'idea che l'uomo in quanto tale è titolare di diritti. Lo Stato vive ed opera in funzione della persona e non viceversa. Viene così bandita una visione statocentrica.

Se l'uomo è titolare di diritti che la repubblica riconosce e garantisce con l'art. 2 fa corpo l'art. 3: il **principio di uguaglianza**. E questo viene arricchito rispetto al passato liberale. Era - quella liberale - una visione formale e asettica di uguaglianza per cui la legge è uguale per tutti. La Costituzione fa un passo avanti.

Ribadisce l'uguaglianza però questa è specificata su sette parametri che evidenziavano altrettante criticità nella nostra società. Si dice infatti che hanno pari dignità sociale (quindi via i titoli nobiliari disposizione 14 finale della Costituzione) e sono uguali davanti alla legge - e qui iniziano i parametri -

- senza distinzioni di sesso (contro la visione maschilista della legislazione civilistica)
- di razza (si allude a quello che era avvenuto meno di dieci anni prima: c'erano state le leggi razziali),
- di lingua (contro la politica di italianizzazione forzata delle zone mistilingue nel fascismo)
- di religione (superando la disuguaglianza tra cittadini di religione cattolica e i cittadini delle confessioni chiamate 'culti ammessi'),
- di opinioni politiche (qui il riferimento può andare alla famigerata legge 108 del 1926 che privava gli esuli politici del diritto di cittadinanza).
- di condizioni personali e sociali.

L'uguaglianza formale viene arricchita di queste specificazioni che indicavano alcune zone in cui l'uguaglianza di fatto non era garantita

L'articolo 3 va verso l'**uguaglianza sostanziale** e si spinge oltre. Si prende atto che i cittadini sono uguali ma se questo rimane una concezione solo formale non è più sufficiente. Occorre infatti eliminare o ridurre le disuguaglianze di fatto che fanno sì che in termini di punto di partenza l'uguaglianza non ci sia. "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese". E' una disposizione che sintetizza bene due tradizioni politiche e culturali del nostro Paese. C'è certamente la tradizione social-comunista e c'è anche la tradizione cattolica, dove si dice: "limitando di fatto la libertà impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

L'art. 3 comma 2 è a fondamento di tutte le altre disposizioni costituzionali che sostengono i diritti sociali - su cui ora non mi soffermo-. A cominciare dal diritto al lavoro, già richiamato nell'art. 1 dove si dice che l'Italia è una repubblica fondata sul lavoro. Non si dice che è una 'repubblica di lavoratori', come avrebbe voluto Togliatti e che davvero era espressione troppo vicina alla Costituzione sovietica del 1936, per essere accettata. Un conto è parlare di repubblica di lavoratori, altro conto è parlare di **fondamento della Repubblica sul lavoro**. Il discorso è diverso: esprime una centralità del lavoro come mezzo e strumento attraverso il quale perché l'uomo può davvero esprimere pienamente la sua persona umana. Riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro (art. 4) e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto.

L'art. 4 esprime il lavoro come diritto e dovere e viene specificato come "attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". tra parentesi sulla base dell'art. 4 anche i religiosi hanno un diritto di cittadinanza nella società. Si tratta qui di una visione del lavoro molto moderna, decisamente più ampia di visioni ristrette e anguste del lavoro.

L'altra coordinata è quella del **pluralismo**. La nostra è una Costituzione aperta al pluralismo in tutte le sue accezioni. Pluralismo sociale, garantito dalle libertà collettive, e tra queste alcune libertà che non avevano diritto di cittadinanza prima della Costituzione: i partiti politici ad es.

Nell'art. 49 quando si parla di partiti pone come soggetto i cittadini. Afferma il diritto di associarsi liberamente in partiti. Poi è riconosciuto il pluralismo sindacale. C'è quindi un pluralismo associativo che ha una latitudine la più ampia possibile: si potrebbe anche dire un pluralismo religioso (art. 7-8).

Il pluralismo sociale ha poi una ricaduta sul terreno istituzionale perché la nostra Costituzione si ispira non ad un potere è concentrato al centro ma - ancora una volta in discontinuità con il passato - distribuisce i processi decisionali tra un livello statale e un livello locale e regionale, anche qui in contrasto con una tradizione che aveva caratterizzato l'esperienza italiana sin dall'epoca liberale).

L'ultimo grande principio che vorrei menzionare è quello dell'**apertura all'ordinamento internazionale**: sono gli articoli 10-11). Qui davvero si trovano alcuni principi supremi della Costituzione in una logica che è una logica di fiducia e di apertura dell'Italia all'ordinamento internazionale. Fino al punto, nell'art. 11, da mettere in discussione un dogma del diritto costituzionale ossia la sovranità. Infatti l'art. 11 dice : "... consente in condizione di parità con altri Stati alle limitazioni di sovranità statale in favore di organismi internazionali non qualsivoglia, ma quelli che assecondino i principi supremi della Costituzione la pace e la giustizia tra le nazioni. Sulla base dell'art. 11 l'Italia ha potuto prima aderire all'Organizzazione delle Nazioni Unite ONU e poi soprattutto entrare in quel processo europeo che pur con molta fatica sta ancora oggi andando avanti.

I costituenti lavorano insieme però su tanti punti le posizioni di partenza erano molto diverse. Alcuni esempi soprattutto nella seconda parte della Costituzione: innanzitutto **l'assetto del Parlamento**, per come figura nel testo finale non corrisponde a nessuno dei progetti presentati dalle forze politiche. Noi abbiamo due Camere uguali. E' un punto problematico su cui da tanti anni si dice che è necessario rivedere. Questo bicameralismo perfetto e uguale che ha pochi esempi analoghi nel mondo non proveniva da progetti di forze politiche. Alcune erano per un monocameralismo, altre erano per due camere ma differenziate per composizione e funzioni. L'altro punto è il governo. Le sinistre volevano un governo debole, un governo espressione del Parlamento e come mero comitato esecutivo delle decisioni del Parlamento, di un parlamento che si pensava avrebbe potuto lavorare ancora a lungo in un contesto di unità delle forze politiche del CLN. La Democrazia Cristiana che aveva capito che questo contesto di unità non era destinato a continuare a lungo avrebbe voluto inserire nei rapporti tra governo e Parlamento meccanismi di razionalizzazione tesi ad evitare la instabilità dei governi. Il risultato finale è quello di un modello in cui vi sono sì strumenti di razionalizzazione ma sono strumenti piuttosto deboli.

Il **referendum**: è uno strumento di democrazia diretta introdotto nella Costituzione. Non c'era nella nostra tradizione. Ma anche a tal riguardo era profondamente voluto dalla DC ma altrettanto avversato dalle sinistre che temevano che attraverso il referendum si potesse dividere l'unità delle forze antifasciste. Il risultato è stato che il referendum è previsto nella Costituzione ma solo in alcune tipologie determinate e soprattutto come un correttivo di una forma di governo che si basa pur sempre su organi rappresentativi, in particolar modo il Parlamento.

Anche la **Corte costituzionale**, per alcuni non era vista di buon occhio

Le **regioni**: le sinistre erano ostili temendo che regioni forti potessero ostacolare riforme economiche profonde e che potevano essere attuate per loro natura solo unitariamente in tutto il territorio. Il lavoro non è stato semplice soprattutto nella II parte.

2. Questo modello si è incarnato davvero?

L'idea di fondo e le coordinate ora presentate... questo modello si è incarnato davvero?

Il modello si è incarnato? Si può dire che il processo di attuazione è stato lungo e travagliato. Questa Costituzione era più avanti rispetto alla società ed anche rispetto ai disegni politici contingenti delle forze che l'hanno voluta. Questa attuazione nei primi anni è mancata e iniziò alla fine degli anni '50. qualcuno ha parlato di congelamento della Costituzione. L'attuazione costituzionale inizia con una certa lentezza a partire dalla fine degli anni '50. Anzi nella prima legislatura il paese corse rischi molto seri di involuzione, che per la responsabilità delle forze di governo non si realizzò. C'è un episodio importante di cui si è venuti a conoscenza di recente.

Nel luglio 1948 vi fu l'attentato a Togliatti leader del PCI. Mentre era in coma all'ospedale scoppiarono gravi disordini. Dai verbali pubblicati del Consiglio dei ministri si può desumere come il ministro degli interni Scelba chiese al Consiglio dei ministri di proclamare lo stato di guerra, non previsto dalla Costituzione ma era previsto dalle leggi fasciste, il testo unico della pubblica sicurezza del 1931 che non era stato abrogato. Se fosse stato dichiarato lo stato di guerra il potere politico nelle zone interessate dai disordini sarebbe passato ai militari: una sorta di stato d'assedio. I Verbalisti testimoniano che De Gasperi si oppose in modo deciso. Se fosse stato approvato, la Costituzione non dico che sarebbe stata uccisa nel nascere, ma si sarebbe creato un precedente estremamente pericoloso. Quell'episodio segnò profondamente gli sviluppi politici successivi.

Dalla fine degli anni '50 questa attuazione costituzionale lenta e progressiva si è effettuata ed il Paese si può dire è avanzato nel processo di maturazione democratica. La Costituzione è progressivamente entrata nel DNA della nostra società. Tuttavia l'attuazione costituzionale non è iniziata negli anni 50 e finita negli anni '70 come alcuni dicono. E' da precisare in modo chiaro che il processo di attuazione costituzionale non finisce mai. dev'essere chiaro questo soprattutto quando si parla di riforme costituzionali. Non finisce mai per due motivi:

Alcune parti ancora sono da attuare. ad es. l'art 49 sui partiti politici è ancora da attuare perché manca una legge che dia una qualche cornice normativa ai partiti, alla loro organizzazione interna, ai loro processi decisionali. In altre democrazie consolidate questo tipo di legge c'è. Manca in Italia una legge che dia una cornice normativa ai partiti. questa legge ancora non c'è.

C'è anche un'altra ragione per cui l'attuazione non è mai conclusa. Infatti la Costituzione è fatta, soprattutto nella prima parte di una serie di enunciati di carattere generale dai quali poi gli interpreti che sono i giudici. La prima parte contiene enunciati di tipo generico, sulla base dei quali i giudici la Corte costituzionale desumono nuovi significati e implicazioni. Per es. alcuni fenomeni che i nostri costituenti non avevano presenti e che la nostra Costituzione, pur con qualche difficoltà, è riuscita a governare. Pensate ai fenomeni legati a diritto alla riservatezza, legati alla privacy, ma anche allo sviluppo dei media in rapporto all'art. 21 della Costituzione. Ma ancora si pensi all'obiezione di coscienza che la Corte costituzionale ha rinvenuto nell'art. 21 e nell'art. 19 sulla libertà religiosa pur non essendo testualmente previsto dalla Costituzione. Il processo dell'attuazione costituzionale non è un fenomeno che a un certo punto è finito, ma questo compito continua nei processi interpretativi che i giudici interpreti continuamente fanno.

3. in quale misura è attuale e in quali modi si pone il problema di una revisione

Nello stesso periodo in cui l'attuazione legislativa veniva portata ad un livello significativamente forte a fine anni '70 contemporaneamente è iniziato il dibattito sulle cosiddette riforme istituzionali, che prosegue da oltre trent'anni. Esso tocca un tema che può essere così riassunto volgarmente così: la nostra Costituzione è anziana? Ha bisogno di ritocchi? Il problema si è posto dagli anni '70 ma soprattutto agli inizi degli anni '90 quando è cambiato il sistema politico di questo paese, le leggi elettorali. Cioè sono venute meno quelle forze politiche che avevano dato vita al patto costituzionale.

Anche se questo non è un buon motivo per cambiare la Costituzione. La Costituzione vive indipendentemente dalla presenza delle forze che l'hanno scritta.

Quella svolta degli anni '90 ha posto al centro la questione delle forme istituzionali. Alcuni dei nodi irrisolti oppure risolti in un certo modo nella Costituzione soprattutto per quel che riguarda la forma di governo hanno posto il problema della loro attualità. La svolta maggioritaria, il bipolarismo, la democrazia maggioritaria, il cittadino che decide, il cittadino che elegge il governo... tutte queste parole d'ordine...

Nella costituzione il Parlamento è eletto e il governo deriva dalla maggioranza parlamentare attraverso la nomina del Capo dello Stato. Mentre negli anni 90 si affermano le parole d'ordine: 'eleggere il governo', il cittadino come arbitro, la caduta della mediazione dei partiti. Emerge poi la questione dei rapporti centro periferia e emerge il mito del federalismo che caratterizza il dibattito politico dagli anni '90. La distanza rispetto all'Assemblea costituente è molto forte a tal riguardo. La parola federalismo in assemblea era considerata da tutti in modo negativo.

In questi anni di fatto alcune cose sono cambiate dal punto di vista istituzionale. Le leggi elettorali hanno cambiato qualcosa di importante sul piano dei rapporti tra governo e Parlamento: se i primi quarant'anni di storia repubblicana sono stati caratterizzati dalla centralità del Parlamento. La funzione di indirizzo e le decisioni fondamentali risiedevano nelle assemblee elettive, oggi il quadro è cambiato e il governo ha assunto una centralità che prima non aveva. Lo scenario politico è nuovo e le leggi elettorali hanno innovato già. Oggi di fatto la centralità del Parlamento non c'è più ed è altrettanto vero sulla produzione normativa. Oggi legifera il governo attraverso uno strumentario utilizzato con una certa disinvoltura: tutto si fa attraverso decreto legge ma La Costituzione prevede il decreto legge come una forma eccezionale da usare in casi straordinari di necessità e di urgenza, a cui ricorrere una volta ogni tanto. Oggi si fa tutto o quasi attraverso il decreto legge. Ma questo mutamento è governato o non è governato dalla Costituzione?

La nostra Costituzione è più attenta alle garanzie che alle decisioni. Questo è un punto su cui non c'è equilibrio perfetto. E' più attento al profilo della garanzia che alla decisione. Ma questo non significa che in questo Paese per colpa della Costituzione non si decide.

La parte relativa ai processi decisionali a iniziare dal processo legislativo è delineata dalla Costituzione ma solamente per sommi capi, il resto è demandato ad altre fonti che non sono la Costituzione come i regolamenti parlamentari che disciplinano come si fa una legge, in quanto tempo, come si può modificare in corso d'opera un disegno di legge attraverso emendamenti. tutto questo non c'è nella Costituzione.

E' quindi vero che la Costituzione è più attenta alle garanzie che alla decisione ma non è vero ciò che si desume da questo che la Costituzione non voglia la decisione. La garanzia è costituzionalizzata, la decisione è tratteggiata ma non è compiutamente delineata.

Così pure l'idea di un governo di legislatura, cioè di un governo che se ha i numeri governa dal primo all'ultimo giorno della legislatura non è ostacolata dalla Costituzione, la quale prevede semplicemente che il governo debba avere la fiducia delle Camere a maggioranza semplice e può essere allontanato solamente con l'approvazione di una mozione di sfiducia.

Ho la sensazione che è anche certezza che molte delle accuse che oggi si rivolgono alla Costituzione in realtà andrebbero rivolte ad altre sfere. Dopo il '93 abbiamo avuto governi più presenti, più forti nella permanenza ma non abbiamo avuto governi più stabili. ma questa instabilità governativa a chi è imputabile? Alla Costituzione o è imputabile ad una certa configurazione del sistema politico o alle scelte fatte in materia di legislazione elettorale. Con le leggi vigenti, con cui non solo non possiamo scegliere e non possiamo nemmeno prevedere chi verrà eletto in quanto i candidati possono presentarsi in diverse zone. Insieme all'altro meccanismo che è il premio di maggioranza.

Quando come nel 2006 il risultato elettorale non è certo, porta a ad allargare i perimetri delle coalizioni a quanti più soggetti possibili perchè tutti possano portare quella dose minima di voti che consente di vincere. Per cui nel 2006 abbiamo avuto la coalizione di centrodestra con 17 partiti, la coalizione di centrosinistra con quindici partiti e si è avuto un governo con 102 esponenti e 12 formazioni rappresentate nel governo. Domanda: c'entra qualcosa la Costituzione con tutte queste patologie o piuttosto le patologie stanno altrove?

Non intendo dire che la Costituzione sia intoccabile. Certamente alcuni punti meritano un approfondimento, tra di essi la questione del bicameralismo che come è attualmente non è più sostenibile - due camere uguali non hanno senso tanto più se si va nella direzione di rafforzare i poteri regionali e locali che devono avere una voce al centro - ma tale approfondimento dovrebbe essere affatto con l'attenzione rispetto e cura che si deve quando si va a modificare una legge fondamentale. E purtroppo la fiducia che si ha sui processi riformatori che potrebbero essere messi in piedi è ridotta al lumicino se si considerano le revisioni

costituzionali che sono state fatte dagli anni 2000 in poi che quasi sempre hanno peggiorato le cose rispetto a prima. Ne cito una ad es. la riforma del titolo V della Costituzione i rapporti tra Stato regioni e enti locali. E' una riforma che per quello che dice e per come non è stata attuata - benché per molti anni sia stato al governo un partito d'impostazione federalista in una legislatura che ha prodotto una legislazione che più centralista non avrebbe potuto essere concepita - ha indotto la totale incertezza nel sistema delle competenze. Oggi un presidente di regione o un sindaco non hanno chiaro il profilo competenziale. Una nebulosa spesso colmata facendo riferimento alle leggi che c'erano prima del titolo V. Le modifiche appaiono così scritte senza la consapevolezza che si stava intervenendo su di una legge fondamentale.

Dal 2003 in poi ciò che è stato scritto sulle pari opportunità e come questo principio non è stato attuato perché le leggi elettorali non hanno attuato se non pochissimo a livello regionale e per nulla a livello statale.

Il quadro che si ha non può non indurre ad un atteggiamento di prudenza. Tanto più che nel momento attuale è dubbio che vi siano condizioni per poter fare un intervento organico di riforma.

L'auspicio sarebbe quello di fare una diagnosi seria della patologie e che si intervenisse laddove le patologie ci sono: legge elettorale, regolamenti parlamentari, eventualmente anche qualcosa a livello costituzionale.

Altrimenti si farebbero operazioni decisamente pericolose.

Ci si deve accostare alla questione delle riforme costituzionali con prudenza. Non con l'atteggiamento di chi afferma che non bisogna toccare nulla. Ci sono problemi che meritano un intervento ma in una logica di cultura dell'emendamento. Peno sia da abbandonare il tema della grande riforma che non serve e fare invece interventi mirati laddove davvero ci siano parti che meritino l'intervento, ad es. il bicameralismo, un tema ormai maturo anche se sulla probabilità che si ottenga un obiettivo vedo difficoltà. Ci sono anche altre questioni: ad es. per il governo, alcuni congegni potrebbero essere inseriti e non produrrebbero alcuno stravolgimento, per alcuni si potrebbe inserire la sfiducia costruttiva. E' l'idea che il Parlamento può sfiduciare un governo ma la mozione deve indicare oltre alla sfiducia anche il nuovo presidente del consiglio e il nuovo programma del nuovo governo. I costituenti ci avevano pensato prima ancora della costituzione tedesca del 1949 che ha previsto questo sistema. Tosato, uno dei costituenti aveva pensato d un meccanismo di questo genere già agli inizi del 1947, ma le sinistre erano contrarie ad ogni meccanismo che andasse nella direzione della stabilizzazione del governo.

L'altro tema è il titolo V: qui sarebbe da fare la riforma della riforma, ossia interventi correttivi di una riforma sbagliata e da chiarire alcuni nodi degli art. 117 ss. che lasciano sospesi alcune questioni. Su questi temi dei rapporti Stato regioni la Corte costituzionale si è pronunciata in modo tale da sbloccare alcuni meccanismi che rischiavano di portare alla paralisi: ha introdotto strumenti che non sono previsti dalla Costituzione per rendere possibile un dialogo e concertazione di politiche pubbliche tra livello centrale e livelli periferici.

Altro ci sarebbe da fare ma non sulla Costituzione, bensì intervenendo sui regolamenti parlamentari e la legge elettorale.

