

Attualità e prospettive della Costituzione.

di Cesare Dell'Acqua

Sommario: 1. Dall'assemblea costituente alla transizione elettorale: una premessa. – 2. L'art.49 e la costituzione dimenticata. – 3. Il periodo sismico e la revisione costituyente. – 4. Verso una nuova organizzazione costituzionale. – 5. Flessibilità e ideologia della costituzione

1. Dall'assemblea costituente alla transizione elettorale: una premessa

Se il valore di una Costituzione si misura anche e soprattutto sulla sua capacità di influenzare l'evoluzione della società, allora si deve riconoscere che la nostra legge fondamentale ha superato ampiamente la prova. Non parliamo naturalmente di un percorso rettilineo e senza contrasti, ma di una esperienza storicamente complessa e non priva di contraddizioni.

I primi vent'anni di vita repubblicana sono ad esempio caratterizzati da vivaci polemiche sulla mancata attuazione di alcuni istituti fondamentali, quali la Corte costituzionale, l'ordinamento regionale e il referendum abrogativo sulle leggi. È curioso rilevare che la bandiera della lealtà costituzionale divenne in molti casi il principale segno distintivo di una sinistra destinata dopo il 1948 ad un ruolo di opposizione pressoché permanente. La maggioranza parlamentare preferì invece rifugiarsi in una tattica dilatoria che tuttavia non si spinse mai fino alla delegittimazione formale dei principali contenuti programmatici e organizzativi della Carta.

Solo a partire dagli anni settanta comincia ad emergere una vera cultura della revisione costituzionale, destinata a rafforzarsi negli anni ottanta sino all'impetuosa e talora incontrollata accelerazione degli anni novanta. Alla prassi delle modifiche episodiche e puntuali subentra una strategia mirata alla modifica della forma di Governo, ritenuta inefficiente e ormai inadeguata ai compiti e agli obiettivi di una moderna democrazia rappresentativa. La causa principale dell'ingovernabilità è in gran parte ricondotta all'eccessiva frammentazione del quadro politico, a sua volta originata dal prevalere degli apparati di partito sull'indirizzo legislativo, amministrativo ed economico (la c. d. partitocrazia). In effetti la necessaria trasparenza dell'indirizzo politico viene troppo spesso oscurata da pratiche consociative fra maggioranza e opposizione. Come necessario antidoto alle patologie del sistema parlamentare comincia ad affacciarsi l'idea di una democrazia immediata capace di eludere l'intermediazione soffocante del sistema dei partiti, anche attraverso l'elezione diretta del vertice del potere esecutivo (peraltro secondo una modellistica fino ad oggi mai completamente chiarita). Si deve peraltro osservare che per un lungo periodo il tema della governabilità ha comunque assunto un rilievo prevalente rispetto all'esigenza di assicurare in ogni caso l'equilibrio dei poteri attraverso un ponderato sistema di pesi e contrappesi.

D'altra parte la debolezza dell'esecutivo veniva e viene tuttora addebitata dalla prevalente dottrina e dagli storici delle istituzioni al "complesso del tiranno", inteso come inevitabile reazione alle degenerazioni parlamentari dell'epoca fascista. Tale lettura tuttavia non considera a sufficienza lo stretto legame che unisce l'attività di governo alla vita delle assemblee legislative, e che in ogni caso il regime parlamentare si è rivelato storicamente il più idoneo a collegare l'indirizzo governativo con quello della maggioranza parlamentare. Sul piano della forma di Stato, inoltre, si rimette in discussione la riforma regionale del 1970 considerata ormai superata e non in grado di recepire le nuove istanze autonomistiche provenienti dalle aree più industrializzate del Paese.

Alle ricorrenti tensioni del sistema politico-costituzionale, si aggiungono, specialmente negli ultimi anni, polemiche crescenti con la magistratura in occasione di procedimenti che vedono coinvolti esponenti di primo piano della vita pubblica nazionale. Il tema cruciale della riforma del sistema giudiziario accompagna costantemente il cammino delle ultime legislature, senza mai trovare un necessario punto d'incontro fra le

ragioni della sicurezza e la necessaria garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Proprio l'obiettivo di chiudere la forbice fra una Costituzione ancora troppo lontana dai cittadini ed una Costituzione materiale di incerta definizione, ha favorito l'avvento nell'ultimo quindicennio di un "nuovismo costituzionale" spesso privo di solide basi teoretiche. Troppe volte si è accreditata l'impressione che il mito della Grande Riforma costituisse un comodo alibi per le inadempienze della politica. D'altra parte non ha certo contribuito a fare chiarezza il continuo alternarsi di progetti oscillanti tra revisione parziale e riscrittura integrale delle norme. Anche la dichiarata volontà di limitare alla sola parte organizzativa ogni intervento riformatore è stata parzialmente vanificata dall'inserimento di nuovi principi e istituti (ad esempio in tema di sussidiarietà verticale e orizzontale). Questo processo è stato in realtà anticipato dal messaggio del Presidente Cossiga alle camere nel 1991, ove si ipotizzava l'elezione con metodo proporzionale di un'Assemblea costituente incaricata di dar vita ad un testo costituzionale interamente rinnovato. Il Parlamento ha tuttavia fino ad oggi evitato la soluzione più radicale a vantaggio di interventi sistemici di aggiornamento della Carta: dalla Commissione Bozzi del 1985 alle due Bicamerali del 1993 e del 1997, costituite entrambe in deroga della procedura aggravata prevista dall'art. 138.

La scorsa legislatura è stata in gran parte caratterizzata dalla discussione parlamentare di un ampio progetto di riforma costituzionale, condizionato nella sua approvazione dall'accordo intervenuto fra i partiti della maggioranza in materia elettorale. L'esito negativo del referendum 2006 ha tuttavia imposto una salutare pausa di riflessione, indirizzando nuovamente l'attenzione delle forze politiche verso le tematiche classiche della rappresentanza. Sul piano del diritto costituzionale positivo, l'esigenza primaria sembra oggi quella di correggere l'attuale bicameralismo perfetto garantendo nello stesso tempo un ruolo più incisivo del premier e dello stesso esecutivo in Parlamento, come necessario contrappeso al completamento del sistema delle autonomie avviato con la legge costituzionale n.3/2001. È tuttavia opinione diffusa che solo un sistema di voto stabile ed efficiente possa assicurare alle future modifiche costituzionali la coerenza necessaria, al di là delle sterili polemiche che periodicamente contrappongono i fautori di un "bipolarismo imperfetto" ai nostalgici del vecchio proporzionalismo.

Non sembra però che lo strumento più idoneo a sciogliere questo nodo sia l'iniziativa referendaria in corso, finalizzata essenzialmente alla rimozione del potere di coalizione delle forze politiche minori attraverso il trasferimento del premio elettorale dalla coalizione vincente alla lista elettorale maggioritaria. Si teme in sostanza da più parti che l'esito favorevole del referendum possa indurre quest'ultima a conservare una rendita di posizione così facilmente ottenuta, e ad abbandonare ogni residuo proposito di riforma elettorale secondo le indicazioni della stessa Corte costituzionale (sentt. nn. 15, 16 e 17/ 2008). Senza considerare il fatto che il ritaglio auto-applicativo del Comitato promotore consentirebbe alla lista vincente di raggiungere agevolmente il quorum dei due terzi dei componenti delle due Camere previsto in seconda lettura per la revisione costituzionale (art. 138, III comma Cost.). D'altra parte l'invito all'astensionismo, ove accolto, sottrarrebbe al corpo elettorale la scelta dei governi, dopo che ai cittadini era stata preclusa ogni scelta sulla rappresentanza dal sistema delle liste bloccate previsto dalla legge n. 272/2005. Attorno alla questione elettorale fioriscono atti, comportamenti e rituali già in auge nella Prima repubblica. In qualche caso affiora il sospetto che la transizione italiana sia solo apparente e destinata prima o poi trasformarsi in una fuga da fermo. Anche per questi motivi sarebbe assai grave ignorare la volontà di partecipazione popolare riemersa in occasione dell'ultima consultazione referendaria, e successivamente ribadita nei processi fondativi delle due principali formazioni politiche nazionali. Si tratta di segnali che rivelano l'esistenza di un patriottismo costituzionale di cui molte forze politiche ignoravano l'esistenza, a riprova del fatto che la vitalità di una Costituzione non si misura certo sulla sola età anagrafica.

2. L'art.49 e la costituzione dimenticata

Nel contesto appena descritto qualsiasi riforma di sistema non può che agire contemporaneamente su un duplice livello, quello delle norme

formali che presiedono all'assetto organizzativo dei poteri e delle funzioni costituzionali, e quello delle regole materiali che condizionano le dinamiche interne ed esterne dei principi di regime. In effetti l'unica via di uscita dalla transizione in atto risiede nella decisione politica di porre fine all'alternanza diacronica di due spinte riformatrici prive di un reciproco coordinamento. Sino ad oggi questa continua oscillazione non ha prodotto altro che un'accentuata instabilità su entrambi i versanti considerati. Ogni qualvolta si verifica un'accentuata divaricazione tra le due strategie istituzionali, si alimenta nel corpo sociale l'impressione di vivere all'interno di una duplice realtà costituzionale in perenne conflitto e alla continua ricerca di un'impossibile integrazione. Non si vede come una situazione così fortemente polarizzata possa dar vita ad un progetto di revisione organico e condiviso da un ampio schieramento parlamentare.

Il percorso virtuoso da seguire per correggere questa singolare forma di strabismo costituzionale naturalmente esiste, e si riassume nell'esigenza di dare finalmente attuazione al dimenticato art. 49 della Carta fondamentale. La piena legittimazione del sistema politico passa dunque per la via stretta della regolamentazione della forma partito come necessario presupposto di ogni ulteriore modifica del testo costituzionale. Parliamo naturalmente di un progetto organico, comprensivo degli aspetti organizzativi e funzionali più rilevanti (dalle norme statutarie alle fonti di finanziamento, fino alle norme che dovrebbero garantire il rinnovo degli organismi interni e degli stessi incarichi di vertice). Come tuttavia è facile constatare, il tema continua ad essere oggetto di una singolare congiura del silenzio, con poche lodevoli eccezioni. Eppure la dottrina più attenta aveva già nell'immediato dopoguerra sottolineato la centralità del tema, offrendo anche in seguito contributi originali e innovativi anche sul piano operativo (a partire dall'intervento di Leopoldo Elia al Convegno DC di San Pellegrino del 1963). Di fatto il ricorrente tentativo di modificare, anche in via informale, l'assetto dei poteri e delle funzioni apicali dell'ordinamento viene vanificato da regole e regolarità materiali sedimentate nel tempo e sempre più distanti dall'ispirazione originaria del 1948. Accade così che un sistema politico (meglio sarebbe dire partitico) destrutturato al suo interno e fortemente polarizzato cerchi nella materia costituzionale una qualche forma di legittimazione formale. Naturalmente la fuga del politico nel costituzionale se può fungere da comodo alibi e da facile diversivo per le inadempienze programmatiche delle maggioranze di governo, è destinata a provocare conseguenze assai negative sul sistema delle garanzie fondamentali dell'ordinamento. Si accredita così l'impressione che la materia costituzionale altro non sia che un terreno privilegiato di sperimentazione di nuovi accordi interni ed esterni all'esecutivo. Se la prassi recente troverà conferma nel prossimo futuro, il confronto istituzionale non potrà che farsi sempre più difficile e apertamente conflittuale. Del resto è innegabile che la questione istituzionale torni in primo piano proprio nelle fasi di maggiore instabilità parlamentare, per ritornare poi nell'ombra nei periodi di maggiore produttività dell'azione di governo (Onida). Qui sta il fondamento del ben noto paradosso denunciato da Gustavo Zagrebelski sin dal 1985, e non ancora rimosso dai fautori di una nuova governabilità sistemica. È del tutto evidente che il circolo vizioso può essere spezzato solo a partire dalla ricomposizione delle regole della politica attorno al metodo democratico espressamente richiamato dall'art. 49 del patto costituzionale. Naturalmente non si possono ignorare le ragioni che ne hanno sconsigliato l'attuazione normativa nei primi anni dell'esperienza repubblicana, così come è innegabile la difficoltà di declinare in termini giuridici positivi i suoi molteplici contenuti materiali.

Rimane il fatto che "senza buone norme è difficile che ci siano buoni partiti, e senza buoni partiti non possono esserci buone politiche". Senza dimenticare inoltre gli effetti negativi che il passaggio epocale dai partiti ideologici di massa a quelli carismatici (caratterizzati dall'identificazione diretta con il leader) potrebbe provocare sulla loro dialettica interna e sulla definizione degli obiettivi programmatici.

Nonostante i precedenti tutt'altro che incoraggianti in tema di autoriforma del sistema politico, la fase storica attuale presenta condizioni più favorevoli che in passato ad un intervento normativo organico sull'intera materia. Da questo punto di vista una prima e ancora timida inversione di rotta in ambito parlamentare - dopo l'ormai lontano precedente della Commissione Bozzi del 1985 - sembra profilarsi con la proposta Gitti di utilizzare il finanziamento pubblico come stimolo per

l'adozione di statuti interni in grado di assicurare insieme trasparenza, efficacia di gestione economica e chiarezza nelle scelte degli indirizzi programmatici. C'è da aggiungere che l'esigenza di garantire la democraticità interna dei partiti attraverso carte statutarie moderne ed efficaci comincia ad essere sempre più avvertita dalla base degli iscritti, come dimostra l'ampia dialettica interna che ha accompagnato la nascita del partito democratico e del partito della libertà.

3. Il periodo sismico e la revisione costituyente

L'atteggiamento oggi prevalente in materia di riforme istituzionali sembra caratterizzarsi per un maggiore realismo rispetto al recente passato. Molto chiara è al riguardo la posizione di Quirinale, favorevole ad un aggiornamento della parte organizzativa della Carta nella continuità dei suoi valori fondamentali. Non mancano tuttavia interventi di segno opposto tendenti a riproporre, anche dopo il risultato del giugno 2006, una strategia riformatrice "a blocchi", senza escludere neppure modifiche alla Prima parte e allo stesso preambolo. La spiegazione di questo apparente paradosso è in realtà assai più semplice di quanto non si pensi, ove si rifletta seriamente al periodo sismico appena trascorso (più ampio, a mio avviso, di quello descritto da Leopoldo Elia). Quest'ultimo ha lasciato infatti nell'ordinamento tracce profonde che non è sempre agevole decifrare. Derivanti, in larga misura, da una serie di procedure in vario modo sospensive o derogatorie del principio di rigidità ex art. 138. Sino al punto di modellare un potere di revisione sempre più simile al potere costituyente. Non a caso si è parlato, a proposito delle due Commissioni bicamerali del 1993 e del 1997, di un potere costituyente "mascherato" destinato a sfociare, sulla scia della revisione maggioritaria del 2001, nel disegno di legge costituzionale respinto dagli elettori nel referendum appena ricordato. Sarebbe forse il caso di utilizzare, per questa lunga fase di oscuramento procedurale, l'ossimoro "revisione costituyente" utile a definire un percorso procedurale ricco di contraddizioni e di volute ambiguità. Più che di esaurimento storico della funzione costituyente è il caso evidenziarne la capacità mimetica e il singolare polimorfismo giuridico (a sua volta funzionale, come si vedrà meglio in seguito, all'affievolimento della distinzione fra indirizzo politico costituzionale e indirizzo politico di maggioranza). Il ripristino di quest'ultima dovrebbe infatti segnalare, a tutti gli effetti, la fine o almeno la "normalizzazione" del cambiamento costituzionale. È evidente che in un simile contesto risulta particolarmente difficile per l'interprete individuare gli elementi identificativi della continuità/discontinuità alla luce dei tradizionali parametri logico-deduttivi, magari trascurando l'indubbia rilevanza del principio di effettività in tutti i più significativi passaggi di regime. Tanto più in presenza di una profonda trasformazione della norma fondamentale d' chiusura a seguito dell'irruzione del "fatto maggioritario" nel nostro sistema elettorale: da limite negativo all'autorità di governo a clausola di continuità e di integrazione dell'ordinamento. Tale funzione risulta tanto più agevole quanto più si accentua la mobilità della materia costituzionale a seguito della recente prassi delle revisioni maggioritarie. Si aggiunga che la tendenziale equiparazione fra la materia costituzionale e quella ordinaria rappresenta solo l'ultimo atto di un processo evolutivo delle fonti normative avviato già agli albori degli anni novanta. Da tempo ormai la migliore dottrina descrive il progressivo abbandono del principio gerarchico a favore di uno spazio giuridico fluido e flessibile, sempre più caratterizzato da un policentrismo normativo apertamente concorrenziale e conflittuale.

Sotto questo aspetto la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. è senza dubbio esemplare, pur nella evidente approssimazione lessicale e concettuale. Importa qui soprattutto rilevare che il generale movimento gravitazionale delle fonti verso il basso (Sorrentino) ha dato vita a veri e propri fenomeni di "decostituzionalizzazione" dell'amministrazione e della giurisdizione.

Nel primo caso è sufficiente menzionare il d.lgs. n. 29/1993 (più volte novellato fino alla definitiva versione del d.lgs. n. 165/2001) emanato in attuazione della legge delega n. 421/1992, le leggi Bassanini (in particolare la legge delega n. 59/1997 che ha consentito la riorganizzazione per decreto dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri in deroga all'ultimo comma dell'art.95 Cost.) e la legge Frattini n.145/2001 sulla dirigenza pubblica. Nel secondo vengono

invece in rilievo atti e provvedimenti diretti a vincolare l'esercizio della funzione giurisdizionale ai tempi ed alle strategie politiche contingenti (basti ricordare, tra l'altro, le vicende applicative legate alla legge Cirielli e al c.d. lodo Alfano, di nuovo all'esame della Consulta dopo la precedente sentenza n.24/2004 che ne aveva dichiarato la parziale illegittimità). Si tratta dunque di un sommovimento epocale del contesto normativo, rispetto al quale risulta francamente inadeguato il ricorso a concetti e categorie formali tipiche di un sistema giuridico stabilizzato. Occorre in definitiva prendere atto della mancanza di un parametro certo e obiettivo in grado di misurare, secondo una prospettiva diacronica, l'intensità e l'ampiezza della transizione in atto, ben al di là dei tradizionali confini che separano i settori materiali dell'ordinamento. Tra l'altro è bene ricordare che una rottura della continuità costituzionale può verificarsi anche nell'apparente rispetto della legalità formale, mentre di converso non è detto che ogni violazione o sospensione delle garanzie costituzionali produca automaticamente un cambio di regime. L'esperienza statutaria e la sua involuzione autoritaria a partire dal 1924 è al riguardo assai indicativa. In tali condizioni ragionare in termini di cicli costituzionali, di regole o regolarità materiali e di rotture o sospensioni una tantum del procedimento di revisione significa inoltrarsi in un gioco di specchi da cui è molto difficile uscire. La via più concreta e realistica sembra quella di sottoporre il procedimento di revisione ai criteri di adeguatezza, proporzionalità e compatibilità con i principi ispiratori della Carta fondamentale, perché ciò equivarrebbe a riconoscere nel preambolo la vera riserva di legittimazione di ogni futura innovazione di sistema.

4. Verso una nuova organizzazione costituzionale

Come sempre avviene nelle fasi di cambiamento costituzionale, le incertezze e le ambiguità del metodo si riflettono sul merito delle singole proposte di modifica. Naturalmente ciò vale sia per la forma di Stato che per la forma di Governo, anche se utili indicazioni di tendenza sono già contenute nella bozza Violante approvata in prima lettura dalla Camera sul finire della passata legislatura. È necessario innanzitutto premettere che non contribuisce certo alla chiarezza della discussione parlamentare l'uso corrente di un lessico tecnicamente generico e impreciso, comunque inadatto a definire nozioni ben più articolate e complesse. Si parla ad esempio di federalismo solidale ignorando i complessi nodi interpretativi connessi al mancato riconoscimento costituzionale di una clausola di solidarietà secondo il modello tedesco, e soprattutto avallando una compiuta trasformazione in senso federale dello Stato contestata invece da una parte assai consistente della dottrina e dalla stessa Corte costituzionale (sent. n.365/2007). In ogni caso l'attuale disegno di legge delega Calderoli sul c.d. federalismo fiscale sembra per il momento contenere solo una pleorica e generica enunciazione di criteri direttivi che non consentono una esatta quantificazione dei costi e neppure una ragionevole previsione dei tempi di approvazione. Su quest'ultima incombe infatti l'incognita rappresentata dalla futura emanazione dei d.lgs. istitutivi delle città metropolitane, finora oggetto di forti divisioni all'interno dei due principali schieramenti parlamentari.

Per un primo giudizio sui contenuti di una riforma destinata comunque ai tempi lunghi, occorrerà attendere l'iniziativa normativa dell'esecutivo attraverso l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione e dei relativi regolamenti. L'orizzonte non appare certo più sereno ove si considerino le diverse opzioni in discussione sulla forma di Governo. La soluzione al momento prevalente dovrebbe ricalcare a grandi linee il modello Westminster, dal momento che maggioranza e opposizione convergono sulla necessità di riconoscere al premier il potere di nominare e revocare i singoli ministri, come pure sull'opportunità di riconoscere per via regolamentare alle minoranze una rete minima di garanzie necessaria a compensare l'affievolimento dei quorum di approvazione delle leggi e di elezione degli stessi vertici istituzionali ad opera delle riforme elettorali del 1993 e del 2005. Solleva invece comprensibili resistenze la richiesta, già prevista dal disegno di legge costituzionale del 2006, di riservare al Presidente del consiglio il potere di "proporre" lo scioglimento anticipato delle Camere, sottraendone di fatto l'esercizio Capo dello Stato. In tal caso saremmo davvero di fronte ad un punto di non ritorno del nostro sistema parlamentare, perché significherebbe affidare al Capo dell'esecutivo non solo le chiavi della legislatura ma

anche quelle della sua stessa maggioranza, perché tale strumento potrebbe essere utilmente utilizzato anche e soprattutto nei confronti di quest'ultima. Persino l'avvento di un premierato assoluto diverrebbe un'ipotesi realistica, perché il nuovo potere si aggiungerebbe al tacito diritto all'investitura derivante dall'indicazione del nome del futuro premier sulla scheda elettorale. Il ruolo del Capo dello Stato ne uscirebbe ridimensionato, così come quello di un Parlamento costretto a seguire in ogni caso l'indirizzo politico di Palazzo Chigi come l'intendenza napoleonica. In alternativa all'eccessivo rafforzamento in senso monocratico della forma di governo parlamentare si continua a proporre da settori dell'opposizione l'introduzione della sfiducia costruttiva, nonostante i dubbi diffusi sulla sua effettiva utilità in un sistema parlamentare caratterizzato da un lunga tradizione di crisi extraparlamentari.

Non sembra invece in discussione l'istituzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge dell'esecutivo, perché nessuno più contesta in linea di principio il diritto del Governo all'attuazione del programma, senza inutili ostacoli procedurali che lo costringano all'abuso dei decreti-legge e alla prassi deviante dei maxi-emendamenti denunciata dal Presidente della Repubblica. Il capitolo più spinoso e controverso rimane tuttavia quello della riforma dell'attuale bicameralismo perfetto, per la complessità delle implicazioni politiche e per la delicatezza dei profili procedurali. Sotto il primo aspetto emerge l'evidente riluttanza dell'attuale Senato a rinunciare al proprio tradizionale ruolo politico, che per evidenti ragioni funzionali dovrebbe in futuro spettare alla sola Camera dei deputati. Qualora poi si affidassero al Senato come nel 2006 la competenza sulle leggi-quadro relative alle materie concorrenti tra Stato e Regioni, un'ampia quota di attività legislativa verrebbe trasferita alla Camera dove l'esecutivo non potrà porre la fiducia e dove le maggioranze "regionali" potrebbero anche essere diverse da quella politica nazionale. Un possibile rimedio a tale situazione consisterebbe nell'attribuire al Senato le attuali competenze della Conferenza Stato-Regioni, con la conseguenza di snellire i lavori parlamentari e di rafforzare il ruolo del Governo in Parlamento. Naturalmente l'eventuale soluzione di compromesso, così come l'accordo trasversale sulla riduzione del numero complessivo dei parlamentari, dovrebbe comunque ottenere l'assenso preventivo e tutt'altro che scontato della Seconda camera. Come si può osservare, anche le migliori intenzioni rischiano di perdersi nel labirinto dei veti e degli interessi incrociati, senza produrre risultati concreti a breve termine. Vi è in definitiva il rischio di ripercorrere il cammino già interrotto dagli elettori nel 2006, e di riaccendere antichi rimpianti per la cultura politica e giuridica del periodo costituente.

5. Flessibilità e ideologia della costituzione

Di recente ha trovato nuovo alimento la polemica antica sulle radici ideologiche della Carta del 1948, al fine di evidenziarne i limiti storici e concettuali. L'obiettivo sembra quello di accreditare una lettura minimalista e storicamente datata dell'accordo costituente alla luce delle trasformazioni nel frattempo intervenute nella società italiana. In particolare si è sottolineato il significato prevalentemente negativo del suo presupposto ideologico fondamentale: l'antifascismo. È giusto tuttavia ricordare che il patto fondamentale si realizzò anche e soprattutto sulla base di un ideale positivo, il metodo democratico espressamente richiamato dagli artt. 39 e 49 della nuova Costituzione. La democrazia come metodo rappresentò anzi il vero punto d'incontro e di mediazione tra le varie opzioni politiche presenti nell'Assemblea costituente. Sotto tale profilo il compromesso storico che allora si perfezionò deve ritenersi di alto profilo, perché costituì il terreno comune sul quale confluirono correnti ideologiche e politiche diverse (Togliatti, Tupini). Non si può dunque condividere il tentativo di equiparare la pregiudiziale antifascista della Costituente con l'opzione anticomunista assunta a principio fondativo del nuovo soggetto politico dello schieramento di centrodestra. Secondo questa interpretazione, l'azzeramento dei due presupposti ideologici negativi potrebbe costituire l'elemento comune capace di dare vita ad un patto costituzionale finalmente libero dai fantasmi del passato (Galli Della Loggia). Verrebbe in tal modo completamente ignorata la sostanziale omologazione delle principali forze politiche nel frattempo intervenuta

proprio attorno a quella scelta originaria. Se dunque l'antifascismo è divenuto ormai, con rarissime eccezioni, patrimonio comune dell'intera rappresentanza parlamentare, viene meno la necessità di ricreare uno "spirito costituente" comprensivo degli eredi storici delle ideologie sconfitte nell'ultimo conflitto mondiale. Del pari storicamente discutibili ci sembrano le critiche retrospettive alla formula dell'art. 1 Cost. ("L'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro"), oggetto addirittura di una iniziativa parlamentare di revisione promossa dal partito radicale sulla base di un sua presunta estraneità alla tradizione democratica occidentale, fondata sulla libertà "intesa come titolarità dei diritti della persona". Com'è ormai ben noto il reale obiettivo della proposta Fanfani-Moro poi accolta dall'Assemblea non era certo quello di porre il principio lavorista in opposizione al principio di libertà, visto che il valore-lavoro è ritenuto anzi fattore essenziale di realizzazione della persona umana (art. 2 Cost.). Piuttosto è necessario rilevare, ben oltre l'indubbia eccedenza assiologia di una disposizione bersaglio in passato di facili ironie, l'intrinseca dinamicità del principio lavorista in contrasto con la staticità della classica forma di Stato liberale fondata sulla proprietà (Mortati). Tale aspetto è tra l'altro del tutto coerente con le finalità e le aspirazioni di ogni Stato democratico a integrazione sociale, e non può certo considerarsi prerogativa esclusiva delle democrazie popolari di impronta marxista.

Anche il riconoscimento accordato dalla Carta del 1948 ai diritti sociali di prestazione è stato spesso ritenuto eccessivo ed in sostanziale contrasto con principi del liberismo economico che hanno ispirato il processo di integrazione comunitaria (salvo ammettere che la Carta di Nizza del 2000 ha in fondo compiuto un'operazione analoga sulla scia della giurisprudenza più innovativa della Corte di giustizia della Comunità europea). Analoga flessibilità applicativa hanno evidenziato nel tempo i più significativi istituti della Costituzione economica, a partire dai diritti funzionali di iniziativa privata e di proprietà (artt. 41 e 42). Proprio l'indubbia ambiguità sottesa alla loro formulazione tecnica ne ha consentito l'uso più idoneo a sostenere l'indirizzo di politica economica di volta in volta prevalente all'interno delle coalizioni di governo. Lo stesso principio di programmazione, ritenuto per lungo tempo il più vicino all'idea di Stato socialista e il più lontano dalle libertà di concorrenza e di circolazione dell'Unione, viene oggi riproposto come strumento utile a districare l'agrovigliato nodo delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Infine l'art. 43 Cost., teatro nei primi anni sessanta di memorabili scontri ideologici, ha indubbiamente svolto anche in seguito un ruolo significativo nella trasformazione del tessuto sociale ed economico della Nazione, soprattutto attraverso l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità.

In definitiva i "chiaroscuri" della Carta del 1948 sono quelli tipici di una Costituzione presbite (Calamandrei), nella quale anche i silenzi assumono un rilievo assai significativo. La scelta di non formalizzare il principio elettorale proporzionale ha così consentito nel 1993 un passaggio non traumatico al maggioritario, fino al sistema misto del 2005. La notevole capacità evolutiva della legge fondamentale è del resto testimoniata dalla sua apertura ai principi dell'internazionalismo (artt. 10 e 11 Cost.) e del garantismo giurisdizionale (con l'istituzione del primo giudizio di legittimità costituzionale del dopoguerra: artt. 134 ss.). È infatti anche grazie alla "clausola europea" dell'art. 11 che l'adeguamento del diritto interno all'ordinamento comunitario ha potuto svilupparsi senza ricorrere al procedimento di revisione, mentre il nuovo giudizio accentrato sulle leggi si è dimostrato forse lo strumento più moderno e vitale del nuovo costituzionalismo. Non è certo un caso che nell'attuale contesto istituzionale sia proprio la Consulta a tracciare con la sua giurisprudenza i labili confini tra i poteri dello Stato. La transizione tuttora incompiuta sembra dunque esaltare il ruolo della Corte fino ai limiti della supplenza legislativa, come ha dimostrato la tormentata applicazione della legge costituzionale n.3/2001. C'è piuttosto da chiedersi oggi se il giudice delle leggi non stia trasformandosi in giudice dei conflitti, e se in definitiva non stia nascendo sotto i nostri occhi quel "superpotere" intuito già negli anni cinquanta da Ferruccio Pergolesi. In questa fondamentale funzione di stabilizzazione dell'ordinamento la Corte è tuttavia affiancata dal Presidente della Repubblica, nella veste di supremo arbitro e moderatore degli equilibri costituzionali. Da un certo punto di vista si potrebbe addirittura affermare che i recenti episodi di contrasto se non di aperto conflitto tra Quirinale e Palazzo Chigi

rientrano in fondo nella fisiologia del sistema. Se il costituzionalismo contemporaneo nasce come limite all'invadenza dell'autorità di governo, è naturale che il suo custode cerchi di impedire il superamento di quel confine. L'essenziale è che l'esecutivo non dimentichi in ogni circostanza il monito di Paine: "un governo senza una costituzione è potere senza diritto".

