



UNIVERSITA' DI PAVIA
16 GENNAIO 2006
INAUGURAZIONE DELL'ANNO ACCADEMICO
2005-2006

Prolusione del
Prof. Ernesto Bettinelli
Ordinario di Diritto costituzionale

La Costituente: *Veni Creator Spiritus...*

Benedetto Croce l'11 marzo 1947 pronunciava le parole dell' "inno sublime" –come Lui lo definì- alla fine del suo intervento all'Assemblea costituente durante la discussione generale sul "progetto di Costituzione" elaborato dall'apposita Commissione (la c.d. "Commissione dei 75"), nominata dalla stessa Assemblea nel luglio del 1946 e rappresentativa in maniera pressoché paritetica dei principali orientamenti politici e ideali in essa presenti.

Benedetto Croce, come altri costituenti, non era molto soddisfatto del testo presentato dalla Commissione, dopo sei mesi di intenso lavoro. Le obiezioni dell'illustre filosofo erano di sostanza e di metodo. Non era d'accordo, ad esempio, sull'inclusione nella Costituzione dei Patti Lateranensi, che –a suo avviso- erano stati sottoscritti nel 1929 non tanto per risolvere lo storico contenzioso tra Stato e Chiesa cattolica e arrivare finalmente a una vera conciliazione, ma piuttosto per dare lustro a Mussolini, il quale aveva asservito l'Italia e che –cito letteralmente- "fuori di ogni spirito di religione come di pace compiva quell'atto per trarne nuovo prestigio e rafforzare la sua tirannia".

Croce contestava, poi, il tentativo di inserire in Costituzione l' "impegno contro una possibile legge sul divorzio". E, con riguardo all'organizzazione della Repubblica, riteneva avventurosa l'istituzione delle Regioni, così come erano state congegnate, soprattutto in un momento storico in cui doveva essere mantenuta "saldissima l'unità statale" ad evitare che, dopo la guerra sciagurata e la parentesi fascista, si risvegliassero "vecchi malanni", quali i "contrastisti di Nord e Sud, di Italia insulare e di Italia continentale, pretese e gelosie regionali e richieste di autonomie..."

Sotto il profilo del metodo, Croce non apprezzava il compromesso che aveva ispirato la Commissione dei 75. Sottolineava come la redazione del progetto di Costituzione non fosse "felicitemente riuscita", proprio per essere stata "scritta da più persone in concorso". Lamentava che gli autori fossero stati veramente troppi, cosicché erano state sacrificate le esigenze dell'armonia e della coerenza complessiva. Denunciava, in particolare, "la partitomania", che era la fonte dei "ben trasparenti negoziati accaduti tra i rappresentanti dei partiti che hanno messo capo ad un reciproco concedere ed ottenere, appagando alla meglio o alla peggio le richieste di ciascuno..."

A sessanta anni dall'elezione dell'Assemblea costituente i severi giudizi di Croce, con riferimento soprattutto al metodo di redazione del progetto, possono apparire esagerati ed anche ingenerosi (e, a mio parere, in parte lo sono). Ma il discorso che ho rievocato lascia immediatamente intendere che le Assemblee costituenti sono luoghi non solo solenni, ma di confronto vero, di contrasti talora assai aspri su opzioni di convivenza costituzionale che potrebbero subito apparire, da un punto di vista strettamente razionale, assolutamente inconciliabili, se non laceranti. Tuttavia –come cercherò di mostrare nel corso di questa prolusione- nelle Assemblee costituenti capita che opposte e apparentemente irriducibili intelligenze alla fine riescano ad incontrarsi, quasi miracolosamente, in un comune e irripetibile sentimento di unità.

Il progetto sottoposto all'Assemblea costituente fu implacabilmente ridimensionato e corretto nel corso di discussioni e votazioni talora assai controverse. In verità, il progetto era manifestazione

non soltanto di accordi spartitori tra parti politicamente inquadrate e compatte (accordi che sottendevano reciproche concessioni e rinunce, come riteneva Croce), bensì anche di un diffuso atteggiamento di preponderante simpatia e di profondo rispetto per tutti i punti di vista che avessero un minimo di dignità culturale. I 75, per la gran parte, erano uomini di studio o di grandi esperienze istituzionali nei più vari campi della scienza e della pratica giuridica. Erano animati e contagiati da un entusiasmo intellettuale che induceva l'uno a considerare con simpatia e attenzione le conoscenze e i contributi dell'altro, in quanto tutti rivolti allo scopo di dare un ordinamento *nuovo* a un'Italia *nuova*, dopo la comune lotta di Liberazione.

Questo percorso comune inizia nel 1945 con l'istituzione e l'enorme attività del Ministero per la Costituente, presieduto da Pietro Nenni. Nenni era riuscito a coinvolgere, pur in tempi così difficili, le migliori energie intellettuali del periodo, studiosi in erba e già collaudati professori, in una grandiosa operazione di curiosità istituzionale a tutto campo.

Se si sfogliano le numerose e frequenti pubblicazioni editte dallo stesso Ministero, si è presi ancora oggi da una profonda emozione. Stampati tra il 1946 e il 1947 in carta povera e riciclata, oggi ormai imbrunita e che si macera facilmente, sono testi non solo da leggere, ma anche da guardare. Raccontano la storia, le fatiche di un'epoca; la voglia di un riscatto culturale e civile; la voglia di ricominciare daccapo - come si propongono tutte le Costituenti nate dalla sofferenza- per preservare le superstiti e le future generazioni dalle infelicità che hanno afflitto un popolo in un determinato frangente storico.

Ricordo, ad esempio, la collana diretta da Giacomo Perticone e dedicata allo studio di pressoché tutti gli ordinamenti costituzionali del mondo: da quello giapponese a quello turco...; nonché quella affidata ad A. Mario Ghisalberti e rivolta alle vicende ed ai problemi delle costituenti: da quella americana del 1787 fino alle assemblee degli stati preunitari e oltre... Il Ministero pubblicò poi, ad uso popolare, una serie di "Guide alla Costituente" (distribuite gratuitamente a chiunque ne facesse richiesta!) che trattavano temi non solo istituzionali, ma anche economici e sociali (da "il problema agrario" alle "socializzazioni e nazionalizzazioni"; dal "problema bancario" al "problema della scuola"...).

Infine, non posso dimenticare il *Bollettino*, pubblicato ogni dieci giorni (uscì dal 20 novembre 1945 al 20 luglio 1946), che rappresentò una vera e propria palestra aperta anche ai semplici cittadini per la discussione, in particolare, dei possibili modelli di organizzazione costituzionale democratica.

Il Progetto di Costituzione -proposto dalla Commissione dei 75- fu espressione non marginale anche di questo fervore, di questi fermenti preconstituenti, che stavano maturando nella società civile repubblicana.

Il Progetto era indubbiamente "eccessivo": nel senso che, pretendendo di raccogliere e sistemare i contributi di tutti, aveva recepito un *eccesso* di democrazia (non solo rappresentativa, ma anche partecipativa), un *eccesso* di garanzie e un *eccesso* di autonomie (territoriali e funzionali). In sostanza, quel testo era davvero "squilibrato", non sempre di facile lettura e comprensione; ed era inevitabile che l'Assemblea l'avrebbe radicalmente alleggerito e riscritto.

Si trattava, certamente, di raggiungere difficili compromessi tra opinioni contrapposte e, al tempo stesso, di trovare quell'equilibrio, quell'unità di intenti e quell'armonia di insieme che sono le necessarie qualità delle "grandi" Costituzioni, che pretendono di durare perché -come ho già detto- nascono dalla sofferenza, non solo dal pensiero.

Il finale richiamo di Croce ai "cuori", dopo che lui stesso, come del resto tutti gli altri oratori, aveva svolto il suo discorso attingendo alle risorse della (sua personale e parziale) ragione critica, intendeva proprio sollecitare la ricerca di un comune approdo.

Rileggendo, passo per passo, le accesissime discussioni sulle singole questioni e ipotesi costituzionali, di fronte a posizioni così differenziate e in un momento in cui stavano diventando incolmabili le distanze ideologiche e programmatiche tra i partiti, che in Assemblea costituente si affrontavano anche sul piano politico, ci si può stupire che un simile esito sia stato raggiunto.

Ma la costruzione della “casa comune” -per usare un’espressione cara al nostro Presidente della Repubblica- richiedeva a ciascuna componente la rinuncia ad appartenenze esclusive e a posizioni egemoni. Due citazioni mi paiono in tal senso assai emblematiche.

Palmiro Togliatti, leader di un partito che non disdegnava di definirsi rivoluzionario, così si esprimeva l’11 marzo 1947: “Noi siamo qui, prima di tutto..., gli esponenti di un grande movimento nazionale liberatore, movimento il quale trae i succhi della propria esistenza dalle migliori tradizioni della vita e della storia del nostro Paese: le tradizioni liberali e democratiche”.

Alcide de Gasperi, Presidente del Consiglio e leader della maggioranza centrista (dopo la rottura del patto di solidarietà ciellenista, formalizzata nel maggio 1947), nel momento dell’approvazione della Costituzione, con parole molto umili, così declinava il ruolo assunto dai suoi governi in concomitanza con i lavori della Costituente: “non fu senza un certo senso di invidia che noi vedemmo i nostri colleghi delle commissioni legislative occuparsi dei grandi problemi della Costituzione, mentre noi dalle esigenze di tutti i giorni eravamo costretti ad occuparci dei piccoli particolari”. Con questa affermazione così semplice De Gasperi era riuscito a segnare la differenza e la gerarchia tra sistema costituzionale e sistema politico.

Samuel Adams, delegato di Boston a tutti i congressi delle ex-colonie che si stavano affrancando con una dura lotta dal dominio inglese e, infine, delegato alla Convenzione di Filadelfia che, nel 1787, approvò la Costituzione degli Stati Uniti, già nel 1774 aveva avvertito, senza particolare enfasi retorica, che la solidarietà nazionale avrebbe generato il patriottismo (un patriottismo senza confini); e che il patriottismo avrebbe alla fine avuto il sopravvento su tutte le divisioni, su tutti gli egoismi e sulle spinte centrifughe che inevitabilmente mettono a dura prova le grandi decisioni di fondare o rifondare una “convivenza costituzionale”.

E’ difficile spiegare questa “forza” solo con argomenti razionali. Ne è prova che i protagonisti, i Padri fondatori (anche coloro che si riconoscono nelle concezioni più laiche e positiviste) non esitano a definire e giustificare tale forza con termini metafisici. E sentono la necessità di connotare la Costituzione, frutto di questa forza, come “sacra”.

Anche per questi aspetti le costituenti originate da situazioni di grandissima e solidale sofferenza sono momenti irripetibili, che dovrebbero entrare nella coscienza e nella memoria più profonda di un popolo.

Voglio, in proposito, rievocare due episodi stupendi della nostra Costituente, che non tutti (soprattutto i più giovani) conoscono.

E’ il 22 dicembre del 1947, il giorno in cui il testo costituzionale sarebbe stato sottoposto all’approvazione finale. C’è una percepibile euforia nell’aria. Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione e del Comitato di redazione (al quale l’Assemblea aveva affidato il compito di risolvere non poche e non sempre facili questioni di coordinamento e di revisione degli articoli per eliminare incongruenze e incoerenze), era riuscito non solo grazie alla sua indubbia capacità dialettica e sapienza giuridica, ma anche a un entusiasmo ed a una simpatia, davvero incontenibili, ad ottenere l’adesione pressoché unanime dei costituenti alle soluzioni proposte. (Tra l’altro si era compiaciuto del fatto che il testo costituzionale fosse stato confortato dal parere di “eminenti scrittori e letterati” con riguardo alla sua correttezza linguistica e semplicità, in modo da essere accessibile a tutti i cittadini). Ruini – tra i prolungati applausi della gran parte dei deputati: così annotano i resocontisti- concludeva il suo intervento con queste parole: “Finora qui dentro ci siamo divisi, urtati, lacerati nella stessa discussione del testo costituzionale. Ma vi era uno sforzo per raggiungere l’accordo e l’unità. Ed ora io sono sicuro che nell’approvazione finale il consenso sarà comune ed unanime e dirò che, al di sotto di una superficie di contrasto, vi è una sola anima italiana. L’Italia avrà una Carta costituzionale che sarà *sacra* per tutti gli italiani...”.

Anche il laico Ruini, dunque, non rinunciava a sottolineare la sacralità della Costituzione. Per questo parve assolutamente coerente a Giorgio La Pira proporre di suffragare tale sacralità anteponendo alla Costituzione “una brevissima formula di natura spirituale”, del tipo: “In nome di Dio il popolo italiano si dà la presente Costituzione”. La Pira, nelle ore precedenti, si era indaffarato

per convincere ad uno a uno quasi tutti i deputati che non si trattava di “una professione di fede specifica”. Argomentava che già i mazziniani avevano fatto ricorso alla formula “Dio e popolo” e che anche altre correnti dottrinali, liberali e marxiste, non erano esenti da richiami trascendenti. E cercava di convincere i suoi interlocutori “che non si trattava di un’iniziativa di partito”, ma di un vero e proprio “spettacolo di fede”.

L’enunciazione di La Pira non poteva, però, trovare il favore di molti settori dell’Assemblea, per ragioni formali e di merito. In precedenza, infatti, l’Assemblea si era già espressa contro qualsiasi preambolo alla Costituzione. Su un piano sostanziale, soprattutto, era diffusa la preoccupazione che l’enunciato di La Pira, nonostante le sue intenzioni, avrebbe potuto in futuro essere interpretato proprio in una dimensione confessionale. Togliatti, pur dichiarando di comprendere le nobili motivazioni di La Pira, avvertì che se si fosse aperto il dibattito sulla sua proposta sarebbe venuta meno quell’unità che era nei sentimenti di tutti. “Scaveremmo tra di noi - disse - quel solco ideologico che a proposito di altre questioni abbiamo voluto e saputo evitare”.

A sua volta, Concetto Marchesi, per convincere La Pira a ritirare la sua proposta, gli venne incontro con queste parole: “Ho sempre respinto nella mia coscienza l’ipotesi atea che Dio sia una ideologia di classe. Dio è nel mistero del mondo e delle anime umane. E’ nella luce della rivelazione per chi crede; nell’inconoscibile e nell’ignoto per chi non è stato toccato da questo lume di grazia”. E Nitti aggiungeva, più sbrigativamente: “Perché ci dovremmo dividere sul nome di Dio? Il nome di Dio è troppo grande e le nostre contese sono troppo piccole”.

Il merito principale per un’uscita serena dall’impasse (anche umana) fu comunque di Piero Calamandrei. Riconobbe la profondità e la purezza delle ragioni di La Pira, fino ad ammettere che anche lui sarebbe stato propenso a premettere alla Costituzione un richiamo allo “Spirito”, in quanto -disse- “Alla fine dei nostri lavori, talvolta difficili e perfino incresciosi... vi è nella nostra coscienza la sensazione di aver partecipato in questa nostra opera a una ispirazione solenne e *sacra*”. E per non lasciare umanamente solo l’amico La Pira nella sua ormai prevedibile rinuncia alla formula che con tanta passione non solo religiosa, ma civile aveva prospettato, Calamandrei dichiara che a sua volta non avrebbe insistito su un’epigrafe che aveva immaginato potesse ben figurare all’inizio della Costituzione: “Il popolo italiano consacra alla memoria dei fratelli caduti per restituire all’Italia libertà e onore la presente Costituzione”.

L’altro episodio di grande unità e coinvolgimento emotivo, che merita di rammentare, avviene subito dopo, quando il Presidente dell’Assemblea, Umberto Terracini, ultimate le operazioni di scrutinio (solo 62 furono i voti contrari all’approvazione della Costituzione), invita Vittorio Emanuele Orlando a tenere il discorso conclusivo. Tra i due uomini non poteva esistere, sotto il profilo politico e ideologico, distanza più grande. L’uno apparteneva al PCI ed era assertore di una “democrazia progressiva”, più avanzata rispetto a quella liberale tradizionale; l’altro, anche nel corso dei dibattiti, si era ostinato a definirsi “liberale statuario” e i suoi interventi erano stati quasi sempre molto critici nei confronti del testo e delle “novità” che l’Assemblea andava costruendo. Ebbene, proprio Vittorio Emanuele Orlando, il “grande vecchio” (allora aveva 87 anni), che -come lui stesso con una certa autoironia ricordava- era il “rappresentante estremo delle tre generazioni che hanno fatto l’Italia”, dimostrò di comprendere il significato anche di prospettiva della nuova Costituzione: l’ “opera comune” creata pur tra tante diversità e dissensi. Orlando, in particolare, riconobbe che stava nascendo un nuovo tipo di stato, destinato a rinunciare alla prerogativa della “sovranità assoluta”, propria degli ormai superati stati nazionali in vista di un contesto che oggi definiamo globale.

E anche Orlando, al pari degli altri costituenti che ho citato, convenne sul concetto di sacralità della Costituzione raggiunto al momento della sua approvazione finale, con una espressione essenziale che io trovo bellissima: “Ora la Costituzione ha avuto la sua consacrazione laica. Essa è al di sopra delle sue discussioni”.

Considerazioni non dissimili aveva svolto Benjamin Franklin alla conclusione dei lavori della Convenzione costituente di Filadelfia il 17 settembre del 1787. Anche Franklin era un “grande

vecchio” (allora aveva 81 anni), anche lui rappresentava la storia di almeno quattro generazioni di coloni inglesi, poi di ex-coloni in lotta per l’indipendenza delle medesime dal governo oppressore di Giorgio III, quindi di liberi cittadini dei primi 11 stati indipendenti dell’America e, infine, cittadini degli Stati diventati Uniti.

“Quando si convoca un gruppo di uomini per mettere in comune la loro saggezza -osservava Franklin-, bisogna ricordare che insieme alla saggezza questi uomini portano i loro pregiudizi, le loro passioni, i loro egoismi, i loro interessi di parte. Come è possibile –si domandava- attendersi in questa situazione la perfezione della loro opera? Sono perciò sinceramente meravigliato nel constatare come questo progetto di Costituzione sia tanto vicino alla perfezione”.

Gli argomenti e la storia che vi ho proposto dovrebbero mostrare e dimostrare le caratteristiche affatto peculiari delle Costituzioni nate dalla sofferenza. Esse sono, ad un tempo, manifestazione di sovranità e di coesione. Si tratta di un amalgama necessario, seppure raro (quella “sacralità” su cui hanno insistito i “padri fondatori”), che non soltanto conferisce agli uomini e alle società del presente identità e continuità di un *idem sentire*, ma li impegna a trasmettere anche alle generazioni future non solo i valori delle libertà, ma anche quelli della solidarietà e della stabilità.

Questi elementi sono dunque inscindibili. Quando le Costituzioni vengono interpretate soprattutto come mere fonti di procedure, onde far prevalere il solo principio di sovranità per mutare, rinunciando alla coesione, le basi e le strutture di una convivenza costituzionale ormai consolidata, il rischio di gravi fratture non solo politiche, ma anche sociali si fa grave.

Ovviamente le Costituzioni non sono immutabili, proprio perché –come si è visto- sono espressioni delle stesse imperfezioni e parzialità degli uomini, anche quando queste riescono felicemente a ricomporsi.

Di ciò già in Assemblea costituente vi era chiara consapevolezza.

E Meuccio Ruini, alla fine dei lavori, pur affermando di avere la certezza che la Costituzione sarebbe durata a lungo e forse non sarebbe finita mai, aveva aggiunto: “...Essa si verrà completando ed adattando alle esigenze dell’esperienza storica. Pur dando alla nostra Costituzione un carattere rigido, come richiede la tutela delle libertà democratiche, abbiamo consentito un processo di revisione che richiede *meditata riflessione*, ma che non la cristallizza in una statica immobilità. Vi è modo di *modificare e correggere* con sufficiente libertà di movimento. E così avverrà: la Costituzione sarà *gradualmente* perfezionata e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana. Noi stessi ed i nostri figli *rimedieremo* alle lacune ed ai difetti, che esistono e sono inevitabili”.

La procedura prudente dell’emendamento (che trova nella Costituzione americana la sua fortunata origine) comporta infatti -come prevede l’art. 138 della Costituzione e come si desume anche dalle parole di Meuccio Ruini- che siano individuate questioni specifiche, monotematiche da risolvere con riferimento a singoli precetti della Costituzione ritenuti inadeguati, proprio per assicurare la massima ponderazione nella scelta delle soluzioni correttive e favorire in Parlamento la ricerca della più ampia convergenza tra diverse forze politiche, al di là della loro collocazione nello schieramento di maggioranza o di opposizione. In tal modo, è più facile preservare il principio di coesione. Il quale, peraltro, non sarebbe gravemente compromesso neppure se fosse necessario ricorrere al referendum di approvazione costituzionale, ove il tema da decidere fosse univoco, ben delimitato, e dunque tale da consentire al popolo sovrano di manifestare un voto consapevole, puntuale, non distratto o contaminato da valutazioni di natura partitica.

Ciononostante, a partire dal 1983, quando venne istituita per la prima volta una Commissione parlamentare per la elaborazione di un’ampia riforma del testo costituzionale, si è fatta strada non solo in Parlamento l’opinione che la Costituzione potesse essere addirittura “riformata”, cambiandone cioè non singole previsioni, bensì interi blocchi di articoli, a costo di menomarne le stesse radici e con il risultato di rendere assai improbabile il conseguimento di larghe intese, auspiccate dalla stessa Costituzione.

Un simile approccio, frutto dell’idea a mio avviso fallace che per il superamento di un sistema politico insoddisfacente sia indispensabile por mano all’impianto della Costituzione, non l’ho

condiviso e mi preoccupava allora quando ero quasi giovane, non lo condivido e continua a preoccuparmi oggi che sono quasi vecchio.

La Costituzione vive e viene, per così dire, rigenerata e adattata al divenire della stessa coscienza sociale anche attraverso le interpretazioni della Corte costituzionale. La sua giurisprudenza si misura e si può apprezzare soprattutto nel lungo periodo. La Corte costituzionale, che quest'anno celebra il 50° anno della sua entrata in funzione, è un'istituzione che esercita le sue attribuzioni in adesione al principio di coesione, per farlo prevalere, quando è necessario, sul principio di sovranità.

I giudici costituzionali sono sforniti di qualsiasi legittimazione politica, ad essi è affidato il grave compito di ragionare giuridicamente, di far parlare giorno per giorno la Costituzione e di imporre la sua voce.

Sul conferimento di questa responsabilità a soli 15 uomini, ancorché sapienti, furono palesate non poche perplessità in Assemblea costituente. Basti ricordare gli icastici interrogativi di Palmiro Togliatti, il quale definì la Corte costituzionale una "bizzarria", in quanto gli era difficile comprendere come "degli illustri cittadini" potessero "essere collocati al di sopra di tutte le Assemblee e di tutto il sistema del Parlamento e della democrazia, per esserne i giudici...".

Ma, alla fine e ancora una volta, prevalsero lo "spirito" unitario e la consapevolezza che senza la Corte la stessa Costituzione sarebbe stata precaria e in molte sue parti muta. L'intuizione fu saggia e provvidenziale. Già all'indomani del suo insediamento, la Corte affermò il valore e l'efficacia di tutte le norme costituzionali, anche di quelle programmatiche che Piero Calamandrei aveva inizialmente valutato troppo generiche, se non ambigue, per poter realizzare una "società più giusta".

Signore e signori, gli anniversari della Repubblica, dell'Assemblea costituente e della Corte costituzionale ricorrono quest'anno nel tempo difficile dell'incertezza e dell'impazienza. E lo stesso destino della Costituzione è ora rimesso alla volontà del popolo italiano, nell'esercizio del suo potere sovrano. Lo studioso -in questa sede- non può proseguire oltre. Ma gli sia concesso di concludere con le parole dell' "inno sublime" pronunciate alla Costituente da Benedetto Croce, dalle quali ha preso le mosse questa prolusione:

*Veni, Creator Spiritus,
mentes tuorum visita;*

.....

*Accende lumen sensibus,
infunde amorem cordibus.*

Allora funzionò.