

Origine e attualità della Costituzione

Renato Balduzzi

Ancora una volta, si è riaccesa la discussione sulle riforme costituzionali. E ancora una volta si tratta di una discussione confusa, dove non è mai chiaro l'obiettivo reale dei cambiamenti proposti, dove traspare l'intento di molti dei protagonisti di ritagliarsi una Costituzione su misura, dove innovatori e conservatori si scambiano i ruoli in un gioco delle parti che appare spesso tanto stucchevole quanto pericoloso.

Coscienza apre la discussione tra i lettori pubblicando le parti salienti della conferenza che il suo direttore, il costituzionalista Renato Balduzzi, ha tenuto il 15 gennaio 2010 a Oristano, su invito del gruppo Meic locale.

I

l tema, nel suo titolo, potrebbe suggerire un'antitesi tra l'origine e l'attualità o, più semplicemente, una trattazione separata: dapprima la storia del documento, dei suoi autori, delle ideologie che lo hanno ispirato; poi il test, oltre sessant'anni dopo, sulla sua attualità, in un contesto storico evidentemente diverso, morti quasi tutti i protagonisti e gli autori, tramontate o almeno trasformate alcune delle ideologie ispiratrici.

Quello che vorrei cercare di comunicare è un'ipotesi di lettura diversa, che ricerca proprio nell'origine della nostra Costituzione le ragioni della sua perdurante attualità e nelle caratteristiche di quel patto i motivi che invitano a confermarlo, se necessario aggiornandolo, ma non demolendolo.

1. L'origine del patto costituzionale sta nella capacità di quella generazione e di quell'epoca di dar vita a un compromesso culturale e politico. Sulla natura di quel compromesso si discusse sin dall'inizio e non mancarono, pur minoritarie, le voci che ne svilivano il significato riducendolo a mero accordo transitorio, quando non a semplice tattica dilatoria. E ancora oggi può capitare di leggere che la Costituzione repubblicana sarebbe stata il frutto «non di una condivisione, ma di un compromesso tra una visione liberale della società e una ancorata al conflitto di classe», dove non è ben chiaro se in una tale disinvolta affermazione prevalga il momento della non-conoscenza o quello del tornaconto di parte. Forse prevale il secondo momento, in quanto chi ha sottoscritto tale affermazione (e che ricopre un'elevata carica istituzionale) non ignora certamente ciò che tutti i manuali di storia riportano, e cioè che le culture politiche che si confrontarono in Assemblea costituente furono tre e non due (la liberale, la socialista, la cattolica) e che fu quest'ultima, nelle sue varie espressioni, a realizzare la sintesi migliore tra i propri punti di partenza e gli esiti condivisi dall'Assemblea.

**È ripartito
l'ennesimo
dibattito
sulle riforme
costituziona-
li. Un percor-
so la cui
destinazione,
come sempre,
non è chiara.
Ma intanto,
a sessant'an-
ni dall'ap-
provazione,
la Carta (pur
aggiornabile)
mantiene
sempre
attuali i pro-
pri valori**

C
o
s
c
i
e
n
z
a
7
6
o
2
0
9

2. Che cosa rese possibile quella "promessa" comune, quel com-promesso in senso non deteriore?

Certamente il contesto: la grande sofferenza del popolo italiano, l'esperienza resistenziale (che aveva accomunato in un obiettivo comune provenienze diverse, anche radicalmente diverse), l'impegno a non dimenticare quella sofferenza e quella esperienza (nel noto intervento di Aldo Moro sul carattere antifascista e non meramente afascista della Costituzione l'accento fu proprio puntato sulla necessità di non dimenticare).

Il contesto influì anche sulla qualità umana e politica dei costituenti o di un'importante parte di essi: scorrendo i lavori dell'Assemblea, riandando a quei protagonisti (molti dei quali allora giovani, se non giovanissimi), non è difficile avvertire che si è in presenza di una generazione di "giganti", tale sia rispetto alle generazioni precedenti, comprese quelle risorgimentali, sia rispetto a quelle che le sarebbero succedute. Di questa qualità umana e politica mi limito a ricordare due esempi, di cui uno celeberrimo, la discussione finale sull'opportunità o meno di introdurre il nome di Dio nella carta costituzionale, un altro meno famoso ma ugualmente emblematico, relativo all'impiego, da parte di alcuni costituenti democratico-cristiani, dell'aggettivo "progressivo" nel corso delle prime riunioni delle sottocommissioni dell'Assemblea. Il dibattito che accompagnò la proposta di Giorgio La Pira di suggellare con un richiamo al trascendente i lavori costituenti rappresenta, meglio di altri, la tensione etica che pervadeva l'Assemblea: l'invito del presidente Terracini a ritirare la proposta in quanto, pur animata da un intento unitivo, avrebbe creato un'inammissibile divisione sul nome di Dio costituisce forse uno dei momenti più alti del confronto costituente, dove ognuno restava quel che era, con la sua storia personale e il suo bagaglio ideale, ma nel contempo riusciva a comprendere l'altro, senza necessità di trasformismi, senza bisogno di coperture ecclesiastiche o partitiche. Del pari, l'uso da parte di Moro e di Dossetti dell'aggettivo "progressivo" altro non era che la volontà di creare un ponte

culturale, un terreno di dialogo lessicale con la sinistra estrema, che in quegli anni professava una dottrina dello Stato che postulava quale carattere della "vera" democrazia il suo essere, appunto, progressiva: esempio illuminante dell'alto valore culturale di alcuni costituenti, in presenza di divisioni politiche radicali.

3. Quali contenuti, quali caratteri ebbe quella promessa comune?

Ne sottolineo due, fra i tanti che si potrebbero menzionare, perché mi sembrano quelli meglio capaci di riassumere il senso di quelle origini.

Il primo carattere è l'equilibrio delle varie parti della Costituzione. Non parlo soltanto dell'equilibrio tra i principi fondamentali e la prima parte, da un lato, e la seconda parte, dall'altro: tale equilibrio è in qualche modo scontato nelle carte costituzionali contemporanee, semmai si può rilevare che nella nostra la funzione delle norme sui poteri di garantire le norme sui diritti è particolarmente accentuata (come si può agevolmente constatare seguendone l'iter formativo, a partire dall'ordine del giorno Dossetti presentato in prima sottocommissione). Tale carattere di equilibrio lo ritroviamo però anche sia all'interno della seconda parte, nella quale traspare l'evidente preoccupazione dei costituenti di evitare che ciascuno dei poteri costituzionali (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, Magistratura, Corte costituzionale) lo sbilanci a proprio favore, sia all'interno della stessa prima parte (si pensi, ad esempio, al rapporto tra l'art. 7 e il primo comma dell'art. 8, dove l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose rappresenta il bilanciamento con la peculiare condizione giuridica della confessione cattolica). Tale carattere poggiava non tanto o non soltanto su elementi politici (la diffidenza tra le principali forze politiche, la paura del cesarismo, l'incertezza sull'esito delle future elezioni) quanto piuttosto sulla comune consapevolezza delle esigenze di una collettività ancora alla ricerca di una *patriation*, che dunque non poteva permettersi di dissipare e non valorizzare tutte quante le proprie energie e risorse vitali.

Il secondo carattere è la capacità di vedere lontano, la "presbiopia" del costituente e del suo prodotto. Sul punto gli esempi sono innumerevoli, tanto da indurre, almeno superficialmente, a dar ragione al giudizio formulato, a metà degli anni Cinquanta, da Piero Calamandrei a proposito della «rivoluzione promessa» contenuta nel testo costituzionale, quasi a compensazione del mancato cambiamento strutturale della compagine statale, anche se (e ancora una volta) la spiegazione di tale carattere sembra doversi cercare più nel realismo e nella qualità del lavoro costituente che in machiavellici calcoli di convenienza. Si pensi, evidentemente, a quella norma per sua natura destinata a un non completo appagamento che è il secondo comma dell'art. 3, la cosiddetta eguaglianza sostanziale, la quale rimanda a un compito incessantemente rinnovantesi dei pubblici poteri, di rimozione degli ostacoli che impediscono la fruizione piena dei diritti di cittadinanza. Oppure, per andare nel campo totalmente diverso delle relazioni estere, al tenore apparentemente *naïf* del primo periodo dell'art. 11, con la forte formula del ripudio della guerra, che a distanza di anni ci appare sempre più profetica nell'esplicitare l'inutilità della guerra per la soluzione delle controversie internazionali; o all'egualmente anticipatrice formula del secondo periodo del medesimo art. 11, la quale, osando attaccare (per la prima volta nella storia del diritto costituzionale occidentale) il dogma assoluto della sovranità ammettendone limitazioni allo scopo di dar vita a un ordinamento che assicuri pace e giustizia tra le nazioni, ha costituito, secondo giurisprudenza costituzionale e dottrina, il fondamento per l'adesione alle Comunità europee prima e all'Unione europea poi, senza necessità di modificazioni costituzionali. E l'elenco potrebbe continuare, con il richiamo del riconoscimento costituzionale delle autonomie locali contenuto nell'art. 5, di cui la revisione del 2001 ha svolto il precetto attraverso un esplicito riconoscimento del principio di sussidiarietà, già implicito, secondo la migliore dottrina, nella formulazione dell'art. 5; o con il richiamo dell'art. 52, comma 3, secondo cui l'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica, disposizione spesso ricordata all'estero come modello di qualificazione del potere

delle armi in uno Stato costituzionale di diritto. 4. Quell'equilibrio e quella capacità di andare oltre il contingente ci servono ancora oggi, insieme a un'altra caratteristica del lavoro costituente, cioè il metodo della condivisione più larga possibile nell'elaborazione delle regole di tutti e per tutti.

All'inizio degli anni Novanta, la classe dirigente più longeva d'Europa non riuscì a gestire con saggezza la propria sostituzione (forse perché si credeva eterna) e ne derivò un vuoto, un gioco a rimpiazzino, dove il diritto ha spesso ceduto alla forza e si sono venuti costituendo assetti economici e mediatici (e poi politico-istituzionali) non compatibili con i requisiti minimi di uno Stato democratico.

Nel momento in cui, ancora una volta e nonostante il voto referendario del 2006, la politica o parte di essa cerca, peraltro in forme sovente scomposte, di mettere le mani sulla Costituzione (che è cosa diversa dall'immaginarne un aggiornamento condiviso di alcune sue disposizioni, nel quadro di una "manutenzione costituzionale" tanto utile quanto poco praticata nel nostro Paese, da oltre trent'anni attraversato da ambigue proposte di "grande riforma"), ridiventa importante stabilire i limiti entro cui la revisione costituzionale dovrebbe muoversi e che a mio parere sono sintetizzabili proprio ricorrendo ai due caratteri-cardine dell'equilibrio (soprattutto tra i poteri costituzionali) e della capacità di andare oltre alle esigenze contingenti, unitamente al metodo costituzionale della più larga condivisione possibile, nei quali risiede la permanente attualità della nostra carta costituzionale.

A conferma di ciò, basti pensare che, quando tali caratteri sono stati negati o aggirati, abbiamo dato vita ad assetti anomali oltre che incostituzionali (è il caso dei media, in particolare di quelli televisivi, nonostante le tante pronunce del giudice costituzionale); quando sono stati ignorati o si è evitato di prenderli sul serio abbiamo partorito e partoriamo veri e propri mostri giuridici (dall'abuso dei decreti-legge alle leggi finanziarie composti di un solo articolo e di centinaia di commi, a loro volti costituiti da decine di periodi grammaticali); quando, infine, nella legislazione ordinaria quei caratteri sono stati rovesciati, abbiamo creato

un'indecente legge elettorale (non condivisa, miope, squilibrata).

Da quanto detto consegue la necessità di una grande vigilanza democratica affinché le regole costituzionali siano mantenute nel loro nucleo essenziale e gli opportuni aggiornamenti condotti nel rispetto del medesimo. Così, potrebbe essere valutata positivamente una ristrutturazione del nostro sistema bicamerale, attraverso una riduzione del numero dei parlamentari e una riconfigurazione della seconda Camera che ne veda accolto il principio del collegamento con il mondo delle autonomie regionali e locali. Parimenti, un maggior rilievo del ruolo del presidente del Consiglio dei ministri all'interno del meccanismo fiduciario e il riconoscimento del suo potere di proporre al capo dello Stato la revoca dei ministri sembrerebbero innovazioni compatibili con i tratti di una forma di governo parlamentare, ponendo attenzione a non squilibrare ulteriormente il quadro delle relazioni tra parlamento e governo in un sistema che già conosce rilevanti poteri dell'esecutivo, dei quali non si trova un riscontro nell'esperienza di altri ordinamenti a noi consimili e di cui opportunamente potrebbero essere precisati i limiti (si pensi alla vicenda dei decreti-legge).

Accanto a tali innovazioni, sarebbero indispensabili cambiamenti a livello di legislazione ordinaria, in particolare per quanto attiene alla scandalosa legge per l'elezione di Camera e Senato (quale utilità può esservi nell'aver meno parlamentari, se il criterio della loro scelta non consente l'apprezzamento da parte dell'elettore sulla bontà della candidatura e la comparazione tra diversi candidati?) e per le regole, contenute nei regolamenti parlamentari e, per i livelli di governo substatale, in leggi ordinarie, concernenti i requisiti minimi per poter costituire un gruppo politico autonomo e le garanzie dell'opposizione politica.

Sulle innovazioni costituzionali prima esemplificate, che corrispondono a proposte già maturate nel corso della precedente legislatura, sarebbe forse possibile raggiungere un accordo parlamentare che le precisasse e le

rendesse operative in tempi brevi e che includesse anche i cambiamenti testé accennati a livello di legislazione ordinaria e di regolamenti parlamentari.

Non sembra però questa la direzione di marcia, in quanto settori dello schieramento politico e segnatamente di maggioranza continuano, da un lato, a coltivare proposte di cambiamento della forma di governo in senso presidenziale (nelle sue varie accezioni, tutte comportanti, stando alle proposte sinora emerse, una rottura di quell'equilibrio costituzionale sopra tratteggiato) e, dall'altro, a voler utilizzare la revisione costituzionale per "risolvere" problemi la cui soluzione non si rinviene nel cambiamento delle regole della Costituzione in quanto non è in essa che si radicano le ragioni dell'eventuale disfunzionamento di questo o quell'apparato statale: l'esempio più calzante concerne la magistratura, dove la Costituzione già prevede, in armonia con disposizioni sopranazionali, il principio della ragionevole durata dei processi e dove per contro le proposte di modifica costituzionale appaiono suggerite più da preoccupazioni di difesa dal processo (in particolare da quello penale) che di ampliamento delle possibilità di difesa nel processo.

Ora, se la revisione costituzionale dovesse divenire l'occasione per uno stravolgimento dei caratteri della nostra Costituzione e/o per una riduzione della legalità costituzionale, ben difficilmente ciò potrebbe essere oggetto di condivisione tra gli schieramenti politici, per cui ricadremmo, in un contesto diverso e per molti aspetti più delicato, nella situazione già verificatasi nel 2005-2006, con l'eventualità del referendum confermativo nel quale, ancora una volta, gli elettori sarebbero chiamati a valutare sia il metodo sia il merito della revisione stessa e nel quale si fronteggerebbero quanti sono convinti della perdurante attualità della nostra Costituzione (e sarebbero disposti a puntuali cambiamenti che ne confermassero l'impianto) e quanti invece optano per un suo radicale superamento (e non sono pertanto interessati a cambiamenti reputati troppo timidi).

5. A questo punto potrei reputare di avere risposto positivamente alla domanda sull'attualità della nostra Costituzione e sul rapporto tra tale attualità e le sue origini.

Tuttavia, credo indispensabile una chiosa finale sulla nozione stessa di attualità di una carta costituzionale che attiene certo ai suoi contenuti (e abbiamo visto che, a mio parere, essi sono nel loro nucleo essenziale all'altezza delle esigenze odierne), ma che richiede la compresenza di condizioni ulteriori, in particolare di una corrispondenza tra i contenuti "esterni" della Costituzione e quella che potremmo chiamare la costituzione interna, etico-valoriale, prevalente tra i consociati. Le parole della Costituzione, in altri termini, debbono trovare corrispondenza nell'intimo di ciascuno di noi, nei nostri valori e nei nostri principi: così, solidarietà significa metter un freno al nostro soggettivismo, pace e

giustizia non possono essere predicati soltanto la domenica, legalità non è qualche cosa che si possa soltanto chiedere agli altri e pretenderla da essi. In questa capacità di far rimare la Costituzione esterna con quella "interna" sta la vera attualità di una carta costituzionale.

Nel 1991, un non dimenticato documento della commissione "Giustizia e pace" dell'episcopato italiano, intitolato *Educare alla legalità*, costituì un'importante occasione di riflessione circa alcuni vizi, endemici o contingenti, della nostra collettività nazionale. Molte delle indicazioni di quel documento (ad esempio, il «meno leggi, più legge») non hanno trovato corrispondenza in questi quasi vent'anni: rileggerlo oggi, e aggiornarlo, potrebbe aiutare una vera stagione riformatrice.



C
o
s
c
i
e
n
z
a

11

6
o
2
0
0
9

EDIZIONE STRAORDINARIA

Conto corrente con la Posta Anno 38° — Numero 288

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA

REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA ROMA - Sabato, 27 dicembre 1947 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI
NEI FINESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBLICATIONI DELLE LEGGI - TELEF. 88-133 81-230 81-888
AMMINISTRAZIONE PRESSO LA LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA GIUSEPPE VERRI 10, ROMA - TELEF. 88-023 841-737 839-144

COSTITUZIONE

DELLA

REPUBBLICA ITALIANA

La prima pagina dell'edizione straordinaria della Gazzetta ufficiale con la pubblicazione della Costituzione appena promulgata dal Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola