

# La Costituzione ha 60 anni

*di Enzo Cheli*

*Inaugurazione dell'anno accademico 2007-2008  
della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno  
Roma, 10 dicembre 2007*

1. Come sempre è accaduto in tutti i passaggi decennali che hanno segnato la storia della nostra carta repubblicana, le celebrazioni del 60° anniversario di questa costituzione rappresentano una buona occasione per formulare qualche riflessione sul passato e, al tempo stesso, tentare di dare risposta a qualche domanda riferita al presente.

Che ruolo ha giocato e cosa ha rappresentato questa costituzione nella nostra storia nazionale? Qual è oggi il suo stato di salute, la sua incidenza ed il suo tasso di rispecchiamento della realtà sociale, politica ed istituzionale del nostro paese?

2. Per rispondere vorrei portare brevemente l'attenzione su tre punti: a) sulla particolare congiuntura storica che condusse alla nascita di questa carta; b) sugli obiettivi che i Costituenti intesero allora perseguire e sul modello che intesero tracciare per conseguire tali obiettivi; c) sul rendimento storico di questo modello rispetto agli sviluppi sociali, politici ed istituzionali che il nostro paese ha potuto realizzare nell'arco di questi 60 anni.

3. Ripensiamo alle origini. La carta repubblicana nasceva alla fine del 1947 a conclusione di una fase travagliata che aveva visto, nell'arco di tre anni, la caduta di una dittatura; la fine di una guerra mondiale che, nella sua ultima fase, aveva assunto, nel nostro paese, i caratteri di una guerra civile; gli sviluppi di un processo che aveva condotto alla nascita della Repubblica.

Il paese che la Costituente aveva dinanzi nel momento in cui iniziava la sua attività era un paese in completo dissesto, lacerato da fratture profonde, sociali ed economiche, che le ideologie dei vari partiti risorti dopo la caduta del fascismo puntualmente rispecchiavano. In questo quadro il primo problema che la Costituente si trovò, dunque, a dover affrontare fu

quello dell'unità; di come poter costruire una democrazia moderna in un paese diviso, in un paese, cioè, non naturalmente incline, per la sua forte disomogeneità interna, ad accogliere quei principi di tolleranza e di reciproca legittimazione che sono propri delle forme democratiche.

Partendo da questa situazione e da questa esigenza l'intesa tra le maggiori forze presenti nella Costituente fu, come sappiamo, trovata per gradi, attraverso la definizione di una convenzione tacita che portò a distinguere nettamente la questione costituzionale, orientata verso il fine storico della ricomposizione delle basi unitarie del paese, dagli obiettivi di politica contingente, legati, invece, ai problemi della sopravvivenza quotidiana, della difesa dell'ordine pubblico, della ricostruzione economica, della ricollocazione dell'Italia nel contesto internazionale. Su questa scomposizione dei due piani - quello storico e quello politico - nacquero dunque le basi di quel "compromesso" o "patto costituzionale" che si intese raggiungere mirando essenzialmente all'interesse delle generazioni future e che fu, di conseguenza, orientato verso una visione "alta" dei principi e valori su cui il nuovo assetto della società e dei poteri pubblici andava impiantato.

Questo spiega il paradosso storico di una costituzione che, alla fine del 1947, nasceva con un voto dell'Assemblea quasi unanime nel momento in cui l'unità ciellenistica si era ormai dissolta, le tensioni sociali avevano raggiunto il loro acme, la divisione del mondo prodotta dalla "guerra fredda" aveva interrotto, anche tra gli schieramenti interni, ogni possibilità di dialogo. Fondare la democrazia in un paese diviso tra forze contrapposte e di peso politico pressoché equivalente comportava, rispetto al modello che si voleva adottare, scelte quasi obbligate. Scelte che - come sappiamo - orientarono i costituenti verso una forma di "democrazia pluralista" (e non maggioritaria), costruita su un forte tessuto di libertà individuali e di gruppo (e in primo luogo sulle libertà di espressione e di associazione), su un'ampia articolazione di autonomie territoriali, su una forma di governo molto bilanciata da freni e contrappesi robusti, cioè pensata essenzialmente come un "sistema di limiti alla maggioranza".

Questo modello si poneva un obiettivo immediato, che Meuccio Ruini chiaramente enunciava nel presentare all'Assemblea il progetto di costituzione elaborato dalla Commissione dei 75: evitare "il pericolo di aprire l'ordinamento a regimi autoritari ed antidemocratici". Ma il modello si poneva anche un obiettivo di lunga durata, che era quello di consolidare nel tempo le basi della democrazia che si andava costruendo attraverso il radicamento graduale di una cittadinanza repubblicana in grado di accogliere in una casa comune "i fratelli divisi" dalle opposte ideologie.

4. Rispetto a questi obiettivi originari che giudizio dare sul rendimento storico che questa carta ha avuto?

Se ritorniamo con la memoria alle celebrazioni dei diversi decennali della nostra Costituzione (a partire dal 1958) emerge un dato su cui, a mio avviso, vale la pena di riflettere. Nei primi trent'anni (e cioè nei primi tre decenni) il tema che caratterizzò queste celebrazioni fu il tema dell'attuazione costituzionale: della necessità ma anche della difficoltà di completare questa attuazione in ragione delle condizioni politiche che, in quegli anni, caratterizzarono l'Italia.

Se guardiamo alle celebrazioni dei tre decenni successivi (a partire dal 1988 e fino ad oggi) il tema che appare dominante, in questa seconda fase, è, invece, quello delle riforme costituzionali: della necessità ma anche della difficoltà di adottarle, sempre in ragione del contesto politico che seguita a caratterizzare il nostro paese.

Lungo è stato, dunque, il percorso dell'attuazione, che ha impegnato, grosso modo, il primo trentennio della nostra Repubblica; ancora più lungo rischia di essere il percorso delle riforme, di cui si è cominciato a parlare quasi 30 anni fa, ma che resta ancora del tutto aperto. La riflessione su questo punto può forse aiutarci a dare risposta alla domanda sul rendimento storico di questo testo che prima si poneva.

La costituzione è stata attuata molto lentamente e tra molti contrasti, ma alla fine di un lungo percorso bisogna riconoscere che è stata attuata nella sua integrità. La lentezza e il travaglio di questo processo attuativo hanno concorso, d'altro canto, a rafforzare il radicamento nel tessuto sociale dei suoi principi e dei suoi valori.

Rispetto all'obiettivo di lunga durata che i costituenti si erano posti è indubbio, dunque, che questa costituzione, nonostante tutte le difficoltà incontrate, alla fine ha ben funzionato. Ha ben funzionato, perché ha garantito la tenuta del nostro impianto democratico anche nelle sue fasi più critiche, quando la rottura degli argini costituzionali veniva a presentarsi come una minaccia imminente e reale; ha ben funzionato, perché ha favorito la diffusione ed il consolidamento di un sistema di libertà e di autonomie sorto, all'inizio, in condizioni di grande precarietà; infine, ha ben funzionato, perché attraverso il superamento della sua prova di resistenza, ha consentito - quando il quadro internazionale non ha rappresentato più un ostacolo - l'evoluzione del nostro sistema politico da una forma di una democrazia "bloccata" ad una forma di una democrazia "compiuta".

Tutti questi sono risultati che, almeno in larga parte, vanno riferiti a questa Costituzione, alla lungimiranza del disegno che la Costituente, in una fase di forte mobilitazione anche etica della nostra classe politica, riuscì a tracciare.

**5.** E veniamo al presente: ai termini della “questione costituzionale” quale seguita a porsi nel dibattito sulle riforme in corso nel nostro paese da quasi trent’anni, ma con risultati (salvo per quanto concerne le riforme del titolo V varate nel 1999 e nel 2001) pressoché inesistenti.

Perché le riforme sono necessarie e perché stentano tanto a nascere? Nella postfazione ad un Commentario sulla nostra Costituzione pubblicato pochi mesi fa alcuni costituzionalisti di giovane generazione si pongono la domanda se la costituzione del 1947 si presenti tuttora idonea a “sorreggere il processo democratico” e ad esprimere una “narrazione credibile della società italiana all’inizio del terzo millennio”.

La domanda si può comprendere se si osserva quanto, negli ultimi trent’anni, sia mutato lo scenario che aveva condotto prima alla nascita e poi alla attuazione di questa carta.

Negli ultimi trent’anni, nel nostro paese, sono mutati profondamente il tessuto sociale, l’assetto economico, la distribuzione degli equilibri tra i vari interessi e le loro forme organizzate. Sono, di conseguenza, mutati anche gli equilibri del sistema politico, tanto più dopo la scomparsa di quei partiti che avevano concorso alla stipula dell’originario patto costituzionale. Mutamenti questi che hanno anche condotto - tanto più dopo l’affermazione di nuove forme di integrazione di livello sopranazionale, sia europee che mondiali - a trasformare sensibilmente le modalità e le dinamiche di funzionamento degli apparati di indirizzo e di garanzia chiamati a reggere il “governo” del paese.

Perché, dunque, ci si chiede, non cambiare anche - e non solo nei dettagli - una costituzione che, anziché rispecchiare queste nuove realtà, sembra aver troppo subito l’usura del tempo?

**6.** Per orientare la risposta su quella che resta la nostra ultima domanda tre sono, a mio avviso, le osservazioni da fare.

La prima osservazione è che, se è vero che in questi sessanta anni (e specialmente negli ultimi trenta anni) tutto (o quasi tutto) nella realtà che ci circonda (e che la costituzione dovrebbe rispecchiare) appare mutato, è anche vero che almeno un dato della nostra controversa storia unitaria sembra essere rimasto sinora in gran parte immutato. Si tratta del dato che attiene alla presenza, nella nostra società, di una cultura politica “divisa” che rende

ancora “diviso” il paese sugli stessi fondamenti della nozione di “cittadinanza”. Fatto questo che, oltre a impedire di portare a pieno compimento il processo di unificazione nazionale avviato nel corso del XIX secolo, seguita ancora a rappresentare - anche se in condizioni storiche molto diverse da quelle del passato - un serio ostacolo all’affermazione di una forma piena e compiuta di democrazia, in grado di trovare la base nella reciproca, incondizionata legittimazione delle diverse forze in campo. Per questo, pur nella completa diversità del quadro, le ragioni di fondo, politiche e culturali che sessant’anni fa ispirarono le scelte dei nostri padri costituenti sembrano ancora conservare intatto gran parte del loro valore ai fini del riconoscimento di una “identità repubblicana” fondata su valori comuni.

La seconda osservazione attiene al rapporto tra sistema politico e modello istituzionale. I paladini più radicali dell’innovazione hanno insistito e tuttora insistono sulla necessità di un mutamento profondo nel nostro modello costituzionale (cioè sulla necessità di una “grande riforma”) richiamando, in particolare, disfunzioni che attengono al nostro sistema politico, quali l’eccessiva frammentazione degli schieramenti (risvolto patologico del pluralismo); la separatezza dei partiti dalla base sociale; la debolezza e la fragilità dei poteri di decisione affidati agli apparati di governo. Questi fattori negativi - che indubbiamente hanno caratterizzato la nostra storia repubblicana e che sono oggi particolarmente evidenti - non rappresentano, peraltro, a ben guardare, l’effetto di una inadeguatezza dell’originario modello costituzionale, quanto di una situazione di squilibrio iniziale della società civile e politica che lo stesso modello aveva cercato, per quanto poteva, di rappresentare e incanalare verso soglie di funzionalità compatibili con la sopravvivenza dello stesso sistema democratico. Su questo piano i rimedi al male, per non essere illusori, vanno, dunque, in primo luogo ricercati su terreni diversi da quelli di una “grande riforma” costituzionale e, in primo luogo, sui terreni che attengono sia alla legislazione elettorale, sia ad una possibile disciplina dei partiti in grado di favorire, con la democraticità interna, anche un corretto rapporto tra gli stessi partiti e gli apparati istituzionali.

La terza osservazione riguarda, infine, il grado di radicamento che questa carta repubblicana è riuscita conseguire durante questi sessant’anni nel tessuto sociale del nostro paese. Su questo piano, come prima si accennava, sembra indubbio che la nostra Costituzione, attraverso le tappe della sua lunga e complicata attuazione, sia riuscita gradualmente a entrare nel circuito sanguigno del paese grazie all’azione di tanti fattori, che vanno dagli interventi della Corte costituzionale e della magistratura, agli indirizzi realizzati attraverso l’azione di governo ed amministrativa; dagli orientamenti espressi da gran parte del ceto intellettuale, all’azione condotta attraverso le istituzioni scolastiche e i media.

Questo dato - per chi poteva dubitarne - ha avuto di recente la sua conferma più chiara nell'esito del referendum costituzionale del giugno del 2006, quando una larga maggioranza del corpo elettorale - dopo anni di crescente assenteismo referendario - ha espresso un rifiuto molto netto nei confronti di un'ipotesi di mutamento radicale del modello di forma governo e di Stato tracciato dalla carta del 1947.

7. Se così è quali le conclusioni da trarre? La Costituzione deve restare immutata secondo il desiderio dei "conservatori" più intransigenti (oggi, peraltro, sempre più in minoranza), oppure, come chiedono gli "innovatori" più radicali, rompere definitivamente gli ormeggi con la piattaforma storica che ne ha guidato la sua nascita e orientato i suoi sviluppi?

La riflessione cui abbiamo cercato di accennare e, in primo luogo, la riflessione sulle difficili origini e sui difficili sviluppi di questa nostra carta può aiutarci a trovare il giusto approccio al problema.

E' indubbio che, nel corso del tempo, alcune caratteristiche originarie di questa Costituzione (l'eccesso di garantismo e la prevalenza dei meccanismi frenanti su quelli decisionali) hanno dato luogo a devianze che hanno pregiudicato la funzionalità del sistema e che ora vanno corrette: e questo tanto più in presenza di processi che, negli anni più recenti, hanno concorso ad aumentare da parte di un'opinione pubblica sempre più esigente e informata la domanda di indirizzi stabili, trasparenti ed efficaci nell'azione dei governi.

Tutto questo richiede, dunque, aggiustamenti nel modello costituzionale di cui disponiamo (oltre che, naturalmente, nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari), ma aggiustamenti che non possono essere tali da intaccare le basi di quel "nucleo forte" della nostra forma di Stato e di governo che sulle lunghe distanze ha, nel complesso, ben funzionato e corrisposto agli obiettivi storici che si proponeva di raggiungere. E quando si parla di "nucleo forte" della nostra forma di Stato e di governo s'intende far riferimento non soltanto ai principi, ai valori, al sistema delle libertà (di cui alla prima parte della carta), ma anche al governo parlamentare; ai ruoli di garanzia affidati al Capo dello Stato ed al sistema di giustizia costituzionale (in cui la costituzione ha espresso una delle sue parti migliori); all'impianto del potere giudiziario; ad una forma di regionalismo molto pronunciata, ma che deve arrestarsi sulla soglia dello Stato federale.

L'essenza di questo modello - che esprime l'asse portante della nostra "forma repubblicana" - penso che vada preservata perché ha consentito di realizzare nel nostro paese una delle forme più nuove e avanzate di "Stato costituzionale" emerse nello spazio europeo dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Per questo la sua esperienza non va oggi

dispersa, ma soltanto sincronizzata con le nuove domande che la società italiana ed il nuovo contesto europeo e internazionale ci vanno ponendo.

Riprendere oggi la riflessione sulle origini della nostra carta costituzionale e sulle sue radici politiche e culturali non rappresenta, quindi, un esercizio retorico né il tentativo di dare forza ad un disegno ispirato a mera conservazione del passato: rappresenta, invece, la ricerca di un percorso appropriato per affrontare - in una fase in cui le domande di riforma assumono forme sempre più pressanti - il tema delle riforme necessarie, riforme che, se la storia che abbiamo ricordato ha un senso, devono essere storicamente ragionevoli, proporzionate e ben mirate. Riforme in ogni caso da costruire tenendo sempre ben presente il fatto che le costituzioni, nell'esperienza degli "Stati costituzionali", sono, a differenza delle leggi, patti generazionali la cui validità va misurata sul metro della storia e non della politica, nella prospettiva di una sempre maggiore diffusione nel tessuto sociale di quei valori che sono in grado di consolidare l'unità di un paese.