

ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI

ALESSANDRO PIZZORUSSO

La Costituzione ieri e oggi

Introduzione al Convegno
della Accademia Nazionale dei Lincei

Roma, 9 - 10 gennaio 2008

Il comitato ordinatore di questo convegno ha previsto che le relazioni fossero precedute un'introduzione. Ciò non è stato stabilito per influire in qualunque modo su quanto i relatori diranno. Ad essi sono stati soltanto indicati i limiti di tempo che abbiamo potuto mettere a loro disposizione ed una sommaria ripartizione di temi. Questo intervento tende perciò soltanto a offrire una scheda nella quale siano forniti i dati più significativi, a parere di chi vi parla, della storia costituzionale d'Italia unita.

Questa storia è relativamente breve, soprattutto se confrontata con quelle degli altri paesi che raggiunsero molto prima un assetto organizzativo riconducibile alla nozione di "Stato moderno". Nel 2011, infatti, lo Stato italiano raggiungerà il traguardo dei 150 anni di esistenza, laddove molti stati europei possono contare in secoli la loro età. La relativa giovinezza dell'Italia comporta che la lotta per l'unificazione nazionale si sia interamente sviluppata all'interno di quel periodo storico nel quale, in molti paesi occidentali, si è venuto attuando, più o meno compiutamente, il movimento di pensiero che sosteneva l'opportunità della "costituzionalizzazione" degli ordinamenti giuridici statali, combattendo così, in nome di essa - cioè in nome della democrazia - l'assetto precedente, per lo più caratterizzato dalla presenza di un monarca assoluto.

Come si legge in un articolo della dichiarazione dei diritti dell'uomo adottata in Francia nel 1789, con la parola costituzionalizzazione si intende la realizzazione di un regime politico nell'ambito del quale sia assicurata la "garanzia dei diritti" e la "separazione dei poteri" e ciò comporta l'adozione di un documento dotato di elevato valore politico, ma anche giuridico, che assume il nome di "costituzione" in un senso diverso da quello in cui questa parola era stata prevalentemente impiegata nei secoli precedenti. Cosicché la costituzione può presentarsi in varia forma, scritta o eventualmente anche non scritta, ma è comunque osservata e fatta osservare come legge fondamentale dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Il Risorgimento italiano vide svilupparsi insieme la rivendicazione dell'unità, fondata sull'affermazione dell'esistenza di una Nazione italiana, e la rivendicazione del costituzionalismo, propria del movimento liberale. Le due rivendicazioni furono avanzate parallelamente, anche se in certi momenti la seconda dovette essere parzialmente sacrificata alle esigenze della prima. Sta di fatto che, nel 1861, l'unità fu raggiunta e non fu più rimessa in discussione (restando soltanto da completare con alcuni ulteriori acquisti territoriali i risultati raggiunti fino a questo momento). Invece, per circa un secolo, l'Italia non poté dotarsi di una costituzione pienamente conforme ai principi del costituzionalismo.

Lo Statuto albertino, graziosamente "concesso" dal Re ai suoi sudditi sardi, liguri e piemontesi, e successivamente divenuto la costituzione del Regno d'Italia, adottava una forma di governo qualificabile come "costituzionale pura" e solo in virtù delle "modificazioni tacite" questa forma di governo si era trasformata in un regime "parlamentare dualista", grosso modo simile alla monarchia orleanista operante in Francia dal 1830 al 1848. Ma l'esigenza di non compromettere l'unificazione nazionale impedì di realizzare una costituzione "votata", come una parte importante della cultura risorgimentale richiedeva.

Ciò nonostante, la ristretta *élite* che governò l'Italia per i suoi primi cinquant'anni poté realizzare un assetto istituzionale non troppo lontano da quelli che erano propri a quel tempo dei paesi europei più avanzati culturalmente e politicamente e poté altresì resistere alle prime reazioni che si manifestarono contro lo Stato liberale, come quando, in un celebre articolo, fu invocato il "ritorno allo Statuto", ossia al governo costituzionale puro che faceva del monarca il titolare

del potere esecutivo e limitava le possibilità della Camera elettiva di condizionarne le decisioni alle ipotesi di imposizione di tributi.

Eguale resistenza non poté essere invece opposta all'attacco che alle istituzioni liberali fu mosso da un complesso movimento d'opinione, a base irrazionalista e populista, il quale portò, dapprima, alle "radiose giornate" del maggio 1915 e, successivamente, all'avvento del fascismo. Conseguentemente, il regime liberale fu sostituito da un ordinamento che si contrapponeva frontalmente ai valori del costituzionalismo e che condusse il paese ad affrontare una serie di guerre insensate che causarono all'Italia gravissimi danni morali e materiali. Quando questo regime finì, gli italiani che si erano opposti ad esso, nell'esilio o nella Resistenza sviluppatasi nell'ultima fase della guerra, poterono salvare la sovranità dello Stato e recuperare ad esso dignità di paese libero.

A conclusione di una lunga transizione (1943-1948), l'Italia poté così avere finalmente una Costituzione, approvata a grandissima maggioranza da un'assemblea costituente eletta democraticamente dai suoi cittadini e finalmente ispirata, senza remore, ai principi del costituzionalismo. Questo obiettivo fu raggiunto in due momenti, il primo rappresentato dal referendum del 2 giugno 1946, quando la maggioranza degli elettori optarono per la forma di governo repubblicana, con una votazione nella quale non era in questione tanto il modo in cui designare il titolare dell'organo Capo dello Stato, quanto la scelta fra il costituzionalismo ed il suo contrario, e, il secondo, dal voto espresso il 22 dicembre 1947, con una maggioranza di 453 a 62, dall'Assemblea costituente che era stata anch'essa eletta in concomitanza col referendum istituzionale.

Ma la lotta per il costituzionalismo non era ancora finita. Lo scoppio della "guerra fredda" sul piano internazionale trasformò le elezioni svoltesi il 18 aprile 1948, sulla base di leggi che finalmente attuavano pienamente il suffragio universale e le altre garanzie costituzionali, in uno scontro fra i sostenitori dei due schieramenti che si erano formati in corrispondenza dei due blocchi, e, negli anni che seguirono, determinò il "congelamento" della Costituzione, ossia la mancata applicazione di gran parte dei suoi principi e delle sue norme, spesso definite "meramente programmatiche".

Le difficoltà che ne derivarono, tuttavia, furono in gran parte superate alcuni anni dopo, quando si ebbe il così detto "disgelo costituzionale"; furono così realizzati gradualmente molti istituti previsti dalla Costituzione, nonché gran parte delle garanzie dei diritti

dei quali essa assicurava la protezione. I partiti che avevano combattuto il fascismo tornarono così a collaborare nell'ambito di un raggruppamento, denominato "arco costituzionale", il quale impegnò tutte le forze politiche italiane, esclusi soltanto i piccoli gruppi neo-fascisti o monarchici, ad attuare la Costituzione e questo obiettivo fu accettato come proprio della grande maggioranza delle forze politiche, che lo perseguirono, seppur con grande lentezza e non senza difficoltà.

Fin verso gli anni '80 del XX secolo, le esigenze di modificare il testo della Costituzione che si vennero talora manifestando portarono soltanto ad una serie di aggiustamenti minori, sui quali non vi furono veri e propri contrasti. Si ebbero così un certo numero di leggi costituzionali o di revisione costituzionale, approvate a norma dell'art.138 della Costituzione stessa.

Negli ultimi decenni del secolo, però, cominciarono ad emergere opinioni le quali attribuivano alle soluzioni adottate nella Costituzione, soprattutto in tema di forma di governo, la responsabilità delle difficoltà di funzionamento del sistema politico italiano ed in particolare dell'instabilità ministeriale e della scarsa efficacia dell'azione governativa.

In un primo momento queste iniziative si presentarono animate da spirito costruttivo, tendendo cioè a migliorare il funzionamento degli organi costituzionali senza mettere in discussione il sistema dei valori cui la Costituzione si era ispirata. Ciò può dirsi dei progetti elaborati da una prima commissione bicamerale che lavorò fra 1983 ed il 1985, con funzioni peraltro soltanto consultive. Altre iniziative cercarono invece di sfruttare l'idea di una "Grande Riforma costituzionale" per conseguire risultati più specificamente attinenti ai rapporti di forza esistenti fra i partiti.

Negli anni '90 si determinò poi una più vasta crisi costituzionale, determinata soprattutto dalla scoperta di gravi fenomeni di corruzione che inquinavano il mondo politico e imprenditoriale, la quale portò ad un rimescolamento degli schieramenti ed al sorgere di nuovi partiti dai quali vennero mossi attacchi alla Costituzione, non escluse le parti di essa concernenti valori fondamentali. Sconsideratamente, fu avanzata, non senza successo, la tesi, confutata dalla maggior parte dei costituzionalisti, secondo cui la Costituzione del 1947 era ormai caduta e ci si trovava già in una "Seconda Repubblica". Seguirono confuse vicende, nel corso delle quali furono compiuti vari tentativi di riformare la Costituzione sulla base di intese fra tutte le forze politiche. A questo scopo furono

convocate, nel 1993 e nel 1997, altre due commissioni bicamerali, i cui sforzi rimasero tuttavia senza esito.

Sulla linea della Grande Riforma, nel corso della XIV legislatura (2001-2006), lo schieramento di centro-destra, che disponeva allora di una amplissima maggioranza in entrambe le Camere, approvò un progetto di revisione dell'intera parte seconda della Costituzione, destinato a realizzare un radicale rafforzamento dei poteri del primo ministro, eletto direttamente dal popolo e dotato di poteri simili a quelli previsti dalle forme di governo del tipo di quelle che vanno sotto il nome di bonapartismo. Per soddisfare le rivendicazioni della Lega Nord, che faceva parte di questa alleanza e conduceva una propaganda di tipo ultra-populista (giungendo a mettere in discussione la stessa unità nazionale), il progetto realizzava altresì, almeno in apparenza, un rafforzamento dei poteri delle regioni, con conseguente trasformazione dell'Italia in uno stato federale. Una volta approvato dalle Camere, il progetto fu sottoposto al referendum confermativo richiesto dalle opposizioni (che in Parlamento erano state praticamente ridotte al silenzio per effetto dell'uso spregiudicato dei regolamenti) e il 25 e 26 giugno 2006 gli elettori lo seppellirono sotto una netta maggioranza di voti negativi (pari a oltre il 62%).

Questo risultato (e il contemporaneo successo delle opposizioni nelle elezioni politiche dell'aprile 2006) determinarono un rovesciamento della situazione e ciò che fu soprattutto sconfitto dal voto popolare fu proprio l'uso demagogico dello slogan della Grande Riforma costituzionale. Nessuno contestava, infatti, che revisioni della Costituzione fossero proponibili, a condizione che si trattasse di proposte di precise correzioni, le quali non intaccassero i principi fondamentali del costituzionalismo (cioè, come già abbiamo visto, la garanzia dei diritti e la separazione dei poteri).

Per quanto riguarda la separazione dei poteri, come mostra il modello di presidenzialismo attuato negli Stati Uniti, un rafforzamento dell'esecutivo non è di per sé incompatibile col costituzionalismo, ma a condizione che esso sia equilibrato dalla salvaguardia di potenziali contropoteri quali sono, nel modello italiano, soprattutto il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale, il Potere giudiziario e la stessa Opposizione parlamentare.

I termini della questione della revisione della Costituzione, quali si presentano oggi in Italia, richiamano alla memoria la proposta di abrogazione dell'art.5 dello Statuto albertino che Giovanni Giolitti avanzò senza successo nel 1920, all'epoca della formazione del suo

ultimo Governo. Avvalendosi dei poteri configurati da tale articolo, nel 1915 tre persone, cioè il Re Vittorio Emanuele III, il presidente del consiglio Salandra ed il ministro degli esteri Sonnino avevano firmato il Patto di Londra, cioè il trattato segreto che determinò l'entrata in guerra dell'Italia e, indirettamente, gli orrori che ne seguirono nei trent'anni successivi. Allora si trattava di introdurre cautele che lo Statuto non prevedeva; oggi di rimuovere o attenuare quelle che la Costituzione invece assicura. Ma la questione di fondo sollevata allora da Giolitti presenta forse ancor oggi qualche attualità.

Quelli che ho elencato sono i dati che mi sembrano più rilevanti che offre alla nostra meditazione la storia costituzionale d'Italia, la quale ha conosciuto, in sostanza, una sola vera Costituzione la quale, in un momento che si presentava particolarmente favorevole per molte ragioni forse irripetibili, ha accolto senza riserve i principi del costituzionalismo, ma che ha visto, prima e dopo tale momento, molteplici attacchi portati contro tali principi. Dire quale sia lo stato della Costituzione nell'attuale momento della vita del nostro paese è pertanto tutt'altro che semplice. Ai relatori il compito di chiarirci i vari aspetti in cui il problema complessivo si articola e quali ne siano le soluzioni ipotizzabili.