

I principi della Costituzione repubblicana: dal “compromesso” al radicamento progressivo

di Augusto Barbera

*Prolusione all'apertura dell'Anno Accademico 2008-2009
Aula Magna dell'Università di Bologna, il 24 gennaio 2009*

(in corso di pubblicazione in *Rassegna parlamentare*, 2009)

L'eredità della Costituente

La Costituzione repubblicana trova alimento nei principi del costituzionalismo liberaldemocratico; principi che si sono andati forgiando a partire dalle tre grandi rivoluzioni dell'Occidente, quella inglese del 1689, quella americana del 1776, quella francese del 1789.

Tali principi avevano già iniziato il loro cammino in Italia con il Risorgimento, che - talvolta lo si dimentica - fu insieme lotta per l'unità d'Italia e lotta “*per la Costituzione*”. Interrottosi il cammino con la Dittatura fascista, essi avevano ripreso vigore con la lotta di liberazione nazionale, non a caso definita un “*Secondo Risorgimento*”.

Non si trattò di superare la “parentesi” fascista (come la definì Croce, suscitando le note polemiche storiografiche). Decisivo ed originale fu l'apporto alla Costituente delle grandi correnti che avevano dato vita alla Resistenza. La presenza di partiti fortemente ancorati nelle masse popolari - i democristiani, i comunisti e i socialisti in primo luogo - avrebbe colmato la debolezza del processo risorgimentale, non impropriamente definito “*rivoluzione senza masse*”.

Il risultato di questa presenza è offerta, soprattutto, dal tentativo di recuperare una funzione di indirizzo dei poteri pubblici nell'economia e il riconoscimento dei “*diritti sociali*” come veri e propri diritti costituzionali. Tali diritti - arricchiti dal rilievo dato ai “*doveri di solidarietà*” - vennero a collocarsi a fianco dei più tradizionali diritti propri del costituzionalismo liberale.

I principi del costituzionalismo liberale non furono “rovesciati” (come continua a dire qualche annotatore) ma, anzi, ebbero finalmente modo di rinnovarsi e consolidarsi su basi più avanzate.

Nello stesso anno i principi del costituzionalismo - di un tormentato “costituzionalismo senza stato” - ebbero modo di manifestarsi nella limpida Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite, riunita a Parigi il 10 dicembre 1948, sotto l'impulso di Eleonora Roosevelt.

Nessuno dei partiti che furono protagonisti alla Costituente si è mantenuto in vita ma nessuna parte politica - io credo - può oggi pretendere di avere l'*esclusiva eredità* della Costituente. Non a caso la Costituzione fu votata - qualche volta lo si trascura - sia da un socialista radicale come Lelio Basso che da un liberista come Luigi Einaudi, fu votata sia dal solidarista Giorgio La Pira che dal liberale Epicarpo Corbino, sia dal comunista Concetto Marchesi che dal liberale Benedetto Croce; fu votata da Dossetti ma anche ispirata da Luigi Sturzo (che pur della Costituente non faceva parte). Tutti così diversi fra loro, ma concordi nel fissare fondamentali valori comuni e tracciare regole comuni, lasciando aperti, all'interno di quel quadro, indirizzi politici e di governo *fra loro alternativi* destinati a prevalere di volta in volta secondo le scelte operate dal popolo sovrano.

Una Costituzione ancora robusta?

Una domanda è, a questo punto, d'obbligo: la Costituzione dopo sessantanni di vita è ancora robusta o ha perso freschezza e vitalità?

Di fronte a questa domanda le risposte (anche nel corso delle celebrazioni del

sessantesimo anniversario) nella letteratura giuridica, e nel dibattito politico, sono state tante ed assai articolate. Dovendole riassumere evito specifiche citazioni ma esse sono riducibili essenzialmente a tre: a) c'è chi, con un tono talvolta più oleografico che agiografico, rivendica la immutata validità ed attualità del testo costituzionale, in tutte le sue parti. Secondo questa impostazione il testo costituzionale andrebbe mantenuto integro in tutte le sue parti e andrebbero anzi *"respinti"* tutti i tentativi di porre mano ad esso; b) c'è chi, con tono pessimistico e sfiduciato, considera la Costituzione ormai svuotata da ripetute debolezze e cedimenti di una politica ormai degradata, *"poco radicata nelle coscienze"*, *"logorata ed erosa"*; c) c'è, infine, chi percepisce il testo costituzionale come un *"corpo estraneo"* e *"un ingombro"* o comunque non nasconde la voglia di un mutamento costituzionale anche attraverso una nuova *"Costituente"*.

Nessuna delle tre impostazioni è, a mio avviso, convincente. E' essenziale infatti distinguere fra le due parti della Costituzione. Nella *prima parte* sono indicati - come è noto - i principi che danno identità alla comunità politica, che individuano i valori che fanno *"una e indivisibile"* la Repubblica. Nella *seconda parte* sono invece individuate le regole che, ispirandosi a quei principi, organizzano e articolano i poteri pubblici.

La mia opinione, che qui svilupperò, è che i principi costituzionali si siano ormai fortemente radicati nella coscienza degli italiani e che *grazie a questo* possiamo porre mano senza timori alla seconda parte della Costituzione.

Da troppi anni si parla di riforme costituzionali relative alla seconda parte della Costituzione. Si tenta di giungere a questo traguardo dalla fine degli anni settanta. Questi tentativi possono determinare una distorsione ottica e alimentare l'impressione di una costituzione labile e destabilizzata. Ma non è così: nessuno di questi tentativi ha toccato o preteso di incidere sui valori costituzionali.

Anzi, dirò di più: i valori e i principi costituzionali sono *oggi* più radicati nella coscienza degli italiani di quanto non lo fossero in quei primi decenni in cui la Costituzione ha iniziato il suo cammino.

Si sono succedute tre commissioni bicamerali: la Commissione Bozzi nel biennio 1983-1984; la Commissione De Mita lotti nel biennio 1992-1994; la Commissione D'Alema nel 1997. Sono inoltre stati approvati in Parlamento due testi di riforma: il primo andato in porto nel 2001 ad opera di una assai risicata maggioranza di centrosinistra, un altro ad opera della maggioranza di centrodestra nel 2005 ma bloccato dall'esito negativo del referendum del 2006.

I progetti fin qui coltivati sono stati tentativi di *revisione costituzionale*; se avessero intaccato i principi si sarebbero invece tradotti in tentativi di *mutamento costituzionale*. Se si fa eccezione per qualche isolata iniziativa di parlamentari o per i primi progetti elaborati dalla Lega Nord, nel periodo in cui forte era l'influenza di Gianfranco Miglio (che aveva contestato i principi costituzionali fin dalla prolusione milanese del 1966), nessun gruppo politico ha proposto riforme organiche della prima parte della Costituzione.

Il progressivo radicamento dei principi costituzionali

In Assemblea costituente le posizioni di partenza erano - come sappiamo - assai distanti ma alla fine si realizzerà un compromesso di alto profilo. Non furono reciproche concessioni ma reali convergenze fra forze politiche che partivano da posizioni inizialmente molto lontane. Ma quel compromesso presenterà il limite di rimanere a livello di *élites* intellettuali e politiche, di *"punte colte ed avanzate"* (Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, p. 25), senza un adeguato consenso di massa. Marcato, in particolare, il distacco fra i gruppi dirigenti, soprattutto comunisti e cattolico-democratici, che avevano dato vita al compromesso costituzionale, e il rispettivo elettorato, costituito da quelle che allora venivano chiamate le *"masse comuniste"* e le *"masse cattoliche"*.

Non mi riferisco alla nota contrapposizione fra gli storici che ritengono la Resistenza una vicenda frutto di larga partecipazione popolare e quelli che, invece, ritengono che essa sia stato il frutto di gruppi sociali e politici minoritari. Mi riferisco, in modo specifico, alla Costituente e alla assenza di una adesione popolare di massa ai suoi lavori, all'*"isolamento"* che l'accompagnò (oltre a Cheli v.P. Pombeni, *La Costituente*, Il Mulino, Bologna 1995 p. 80.)

Solo a metà degli anni sessanta il Concilio Vaticano II, in particolare con la Dichiarazione *Dignitatis humanae* (dicembre 1965), avrebbe radicato nella coscienza delle “**masse cattoliche**” i valori pluralistici della Costituzione, superando il distacco fra enunciati normativi e pratica vivente degli stessi, spesso ispirata invece a un clericalismo intollerante. Gli accordi di Villa Madama, firmati nel febbraio del 1984, avrebbero eliminato definitivamente i contrasti fra i principi costituzionali e le norme più retrive dei Patti Lateranensi, pur richiamati nell’art. 7 del testo costituzionale. Solo all’inizio degli anni sessanta - con il Congresso di Napoli del febbraio 1962 - la Dc avrebbe superato i veti vaticani e si sarebbe posto il tema dell’*“allargamento delle basi democratiche dello Stato”*. Fino a quegli anni, tra l’altro, forti e ripetute erano state le violazioni della Costituzione, favorite dal permanere della vecchia legislazione del periodo fascista.

L’apporto dei cattolici alla Costituente - di Dossetti, Fanfani, La Pira, Mortati, Tosato ed altri - fu indubbiamente determinante. Non meno significativa l’azione svolta dall’intero gruppo dirigente democristiano che aveva contenuto le pretese di circoli clericali e di ambienti vaticani contrari all’accordo con “il comunismo ateo” e avrebbero voluto un ben altro testo costituzionale.

Come apprendiamo da una recente indagine di Giovanni Sale, gesuita di Civiltà cattolica - *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book Milano, 2008 - circolavano in quel periodo testi, talvolta sostenuti dalla stessa Segreteria di Stato, che presentavano una accentuata ispirazione clericale, tali da far correre il rischio di innalzare quegli “*storici steccati fra Guelfi e Ghibellini*” che invece De Gasperi voleva esorcizzare (v. in proposito il volume di A. Messineo, *Il potere costituente*, Edizioni di Civiltà cattolica, Roma 1946).

Le posizioni illuminate dei cattolici democratici nell’Assemblea Costituente saranno incrinata, dopo la vittoria del 18 aprile 1948, e in seguito all’accentuarsi dei bagliori della “guerra fredda”, da marcati cedimenti confessionisti, integralisti e clericali, fino - per usare un’espressione di Jemolo - a una diffusa “*intolleranza religiosa*” (*I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano 1961, p. 138).

Ma anche dopo la approvazione della Costituzione saranno non pochi a chiedere di dare attuazione a quelle norme del Concordato che con la Costituzione erano più dissonanti (per esempio l’art. 5 che vietava ai “*sacerdoti apostati o irretiti da censura*” l’assunzione di uffici a contatto con il pubblico) o quanti invocheranno (e spesso otterranno) restrizioni nei confronti dei culti acattolici, ivi compresi i non infrequenti “*fogli di via*” per i pastori evangelici che svolgevano proselitismo nelle campagne o nelle località meridionali (documentazione in G. Peyrot *Il problema delle minoranze religiose*, in A. Capitini, C. Magni, L. Borghi, G. Peyrot *La libertà religiosa in Italia*, La nuova Italia, Firenze 1956, pp. 54-55; v. anche G. Spini, *Le persecuzioni contro gli evangelici in Italia*, in Il Ponte 1953).

Possono inoltre essere ricordati quanti (lo stesso Pio XII da Piazza San Pietro) protesteranno per le prime Sentenze della Corte costituzionale, in particolare di quella - la n. 1 del 1956 - che aveva eliminato le autorizzazioni di polizia sugli stampati (causa non ultima - pare - delle dimissioni del Presidente De Nicola il 10 marzo 1957). Frequenti le iniziative giudiziarie rivolte ad iniziative ritenute offensive nei confronti della “*religione di Stato*” (tale rimasta fino alla revisione del Concordato effettuata con il citato accordo di Villa Madama e fino alla giurisprudenza della Corte costituzionale nella prima parte degli anni novanta).

Spesso pesante era stata l’utilizzazione delle misure di polizia previste dal vecchio testo unico di pubblica sicurezza e il ricorso ad altre misure di ordine pubblico per reprimere battaglie operaie o contadine, per comprimere la libertà di iniziativa delle imprese cooperative, per pressare e sfiancare l’autonomia dei Comuni “rossi”, limitando a questi fini il diritto di riunione, la libertà di corteo, il diritto di espatrio, o finanche l’inoffensivo diritto di petizione. Tale politica, mossa in parte da una sincera preoccupazione per presunte attività eversive dei comunisti (il mai provato “piano K”) e in parte da strumentalizzazioni elettorali, non mancò di provocare anche morti e feriti, nelle fabbriche e nelle campagne, nel Nord e nel Sud.

Frequente, inoltre, la censura di opere cinematografiche e teatrali ritenute scomode perché critiche nei confronti dei partiti di governo. Solo nel 1962 sarà approvata la legge 161 sulla censura destinata a sostituire la legislazione degli anni trenta.

Le espressioni usate in riferimento alle misure adottate in quegli anni - le “leggi eccezionali” dello “scelbismo”, che avrebbero portato ad “*un’altra costituzione vigente*” - seppure esagerate, rendono l’idea delle tensioni accumulate (G. Scarpari, *La Democrazia cristiana e le leggi eccezionali*, Feltrinelli, Milano 1977). Così come rende l’idea la contrapposizione fra la “*forza morale*” della tradizione cattolica rispetto al “*culturame*” laico (secondo una celebre espressione dell’allora Ministro degli Interni Mario Scelba: v. P. Melograni, *L’egemonia culturale della sinistra*, in Prospettive nel mondo, n. 5, maggio 1990).

Con l’avvento dei primi governi di centro-sinistra, nei primi anni sessanta, la pratica politica e amministrativa diverrà sempre meno in dissonanza con i principi costituzionali e cesserà progressivamente quell’*“ostruzionismo di maggioranza”* - secondo la celebre espressione di Piero Calamandrei - che aveva impedito l’attuazione dell’impianto organizzativo della Costituzione (solo nel 1963, per esempio, sarà consentito l’ingresso delle donne in magistratura).

Peraltro solo le medesime tensioni possono avere portato a definire un “*attentato alla Costituzione*” l’approvazione della legge elettorale, la c.d. legge truffa, che, peraltro nella sola Camera dei deputati, prevedeva l’assegnazione di un premio di maggioranza alla coalizione che avesse già ottenuto la maggioranza assoluta. Il timore che il premio elettorale avrebbe potuto essere utilizzato per modificare la Costituzione è indicativo della non ancora consolidata trama costituzionale.

Considerazioni analoghe (ed anzi ancora più marcate) possono essere svolte in ordine alle culture politiche della sinistra. Di indubbio rilievo il contributo dei **comunisti e dei socialisti**. Non solo avevano reso possibile la sconfitta del fascismo e il passaggio dalla monarchia alla repubblica ma contribuiranno costruttivamente ai lavori della Costituente anche dopo la rottura dell'unità antifascista, nel maggio del 1947, e la loro estromissione dal governo.

Netta tuttavia la dissociazione fra la prassi riformista di tali partiti e *l'orizzonte rivoluzionario* mai abbandonato del tutto. La difesa della Costituzione operata con vigore dal partito comunista, fino a farne una propria bandiera, non oscura che altro era l'orizzonte finale, né pluralista né liberaldemocratico.

Il *Partito comunista* aveva messo ai margini le posizioni più radicali, ma tanta parte del popolo comunista, cioè il "corpo del partito", era su posizioni filosovietiche e guardava ancora con speranza ai modelli dell'Est europeo, fino a teorizzare la transitorietà delle istituzioni borghesi. Lo stalinismo era stato peraltro largamente presente anche negli intellettuali della sinistra, da Italo Calvino ad Antonio Banfi a Renato Guttuso (v. P.Hollander, *Pellegrini politici. Intellettuali occidentali in Unione sovietica*, Il Mulino, Bologna 1988).

L'impianto marcatamente riformista delle norme costituzionali mal si conciliava comunque con posizioni che ipotizzavano il passaggio dal capitalismo al socialismo. La Costituzione, soprattutto nella parte relativa ai "diritti economici", era vista come "*conquista sulla via italiana al socialismo*" mettendo l'accento più sulle nazionalizzazioni dell'art. 43 che sulla libertà di impresa dell'art. 41 (P.Petta, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Savelli editore, Roma 1975, 75ss.).

Altrettanto può dirsi per il *Partito socialista*, fino all'inizio degli anni sessanta teso alla costruzione di una società socialista (così nella stessa Risoluzione del 43° Congresso, Milano 15 marzo 1961 in riferimento alle possibilità consentite dal "sistema costituzionale attuale": v. in allegato P.Nenni, *Problemi e prospettive della democrazia e del socialismo, Edizioni del PSI, Roma 1961 p.55*). Solo con il primo centro-sinistra i socialisti accetteranno di confrontarsi con l'economia di mercato presupposta dalla Costituzione. E solo con le maggioranze di solidarietà nazionale i comunisti faranno altrettanto. Ma in un saggio di Carlo Lavagna, costituzionalista di punta della Sinistra, pubblicato da Il Mulino nel 1977 (*Costituzione e socialismo*), la Costituzione era ancora letta come punto di partenza, come possibile strumento per il passaggio a una "società socialista": e non era una posizione isolata.

Non minori le riserve su altri fronti. Se nei ceti proletari c'era l'aspettativa "*che la costituzione fosse il prologo di una rivoluzione socialista*" - sottolinea Giuliano Amato - "*buona parte dei ceti borghesi erano ancora legati al vecchio regime*". Una parte non secondaria delle "*organizzazioni padronali*" (secondo il linguaggio dell'epoca), guardava con diffidenza a quel quadro costituzionale perchè troppo avrebbe concesso alle organizzazioni operaie e contadine, soprattutto in tema di libertà di sciopero e di organizzazione sindacale.

Propositi di revisione di queste parti della Costituzione furono, anzi, per diversi anni l'obiettivo di taluni ambienti imprenditoriali (la "*reazione in agguato*" nel linguaggio della sinistra dell'epoca) che, anche sfruttando l'intervenuta rottura dell'unità sindacale, non mancarono, attraverso vari canali, di sostenere movimenti, anche di carattere eversivo, volti al mutamento costituzionale.

Fino al clima nuovo creato dallo Statuto dei lavoratori non infrequentemente ricorreva l'espressione "*fascismo di fabbrica*"; linguaggio talvolta dettato da enfasi sindacale, talaltra da effettivi comportamenti che negavano l'ingresso in fabbrica dei diritti costituzionali, fino ai licenziamenti per motivi politici e alla discriminazione a danno di militanti delle sinistre. I processi di modernizzazione dell'economia (non ultimo l'intreccio virtuoso fra lotte operaie e sviluppo capitalistico) contribuiranno progressivamente a mutare il quadro, emarginando posizioni estreme, da una parte e dall'altra. I diritti costituzionali dei lavoratori, il diritto di sciopero o la libertà dell'organizzazione sindacale, sono ormai visti come strumenti necessari per governare il conflitto sociale, utili alla stessa modernizzazione del sistema produttivo; sono ormai visti non più, da parte imprenditoriale, come un ostacolo alla libertà di impresa e non più, da parte operaia, come uno degli strumenti della "*lotta di classe*".

Anche oggi, ovviamente, i problemi non mancano ma attengono piuttosto al diverso indirizzo da imprimere alla politica economica e alla redistribuzione dei redditi. Fra i problemi, tra gli altri, quelli derivanti dalla mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione (l'unica norma della costituzione del tutto inattuata assieme all'ormai invecchiato art. 46), quanto meno dei principi che lo sottendono, in primo luogo la registrazione e l'accertamento della rappresentatività delle varie organizzazioni sindacali rendendo più fluide e trasparenti sia le forme di contrattazione (soprattutto nei servizi pubblici) e sia le stesse procedure della "concertazione".

Ancora nella prima metà degli anni settanta, in un importante saggio, Giovanni Sartori individuava in Italia un sistema partitico "*polarizzato*", imperniato su un partito di centro reso "*immobile e immobilizzante*" da due ali partitiche, il Pci e il Msi, collocate "su

posizioni antisistema” . Negli stessi anni Leopoldo Elia individuava una *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito comunista, basata non solo sulle posizioni di politica estera ma anche, lo sottolineo, “*sul modo di interpretare i principi costituzionali*” (entrambi nel volume a cura di P.Farneti, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 1973 p. 302 e p. 323).

Negli anni successivi si è invece reso manifesto un *progressivo radicamento* dei valori e dei principi costituzionali. Al consolidamento dei principi costituzionali ha concorso lo sviluppo di un’*economia aperta* resa possibile dalla Costituzione stessa. Mentre nessuna importante forza politica contesta più il valore del mercato e della libertà di impresa lo scontro dei mercati finanziari di questi mesi sta, anzi, facendo recuperare il valore di quelle *regole per il governo dell’economia* che sono richiamate nel testo costituzionale e che un’ aggressiva ideologia liberista tendeva a considerare rottame ideologico del passato, frutto dell’ideologia catto-comunista che avrebbe inquinato il testo costituzionale. L’*eclettismo* politico e culturale di cui sono espressione i principi della costituzione del ’48 non si è rivelato, alla fine, un limite ma ha, anzi, consentito di non subire i contraccolpi della crisi, non solo italiana, delle tradizionali ideologie politiche, acceleratasi con la caduta del muro di Berlino.

Il rispetto delle libertà civili , la pari dignità delle persone, il pluralismo politico e culturale, il “*ripudio della guerra*”, l’eguale libertà delle confessioni religiose, la piena libertà di espressione, l’autonomia delle formazioni sociali, il valore del mercato e le libertà dell’impresa, la dimensione “universalistica” di fondamentali diritti sociali, le varie declinazioni del principio di sussidiarietà fanno ormai parte di un patrimonio comune - anche se talvolta controverso - sempre più radicato nella coscienza degli italiani grazie alla maturazione e trasformazione delle culture politiche che avevano alimentato il testo costituzionale.

Faccio riferimento alle forze politiche perchè sappiamo - lo ha più volte sottolineato Paolo Pombeni (*Introduzione alla storia dei partiti politici* , Il Mulino, Bologna 1990) - quanto sia essenziale per i valori costituzionali il riferimento alla cultura politica delle masse popolari legate ai partiti. Perché sappiamo, inoltre, quanto sia rilevante per il radicamento di una costituzione - cito le pagine di Mortati - la “*consonanza fra i valori in essa espressi e i valori di cui sono portatrici le forze politiche dominanti*” , quelle forze che sostengono e danno nerbo alla “*costituzione materiale*”, siano esse le forze politiche che hanno dato vita al progetto costituente siano esse le forze politiche che al testo costituzionale hanno successivamente aderito (Mortati voce: *Costituzione* in Enciclopedia del diritto , *ad vocem* , Giuffrè, Milano 1962). Del resto è ormai acquisito - o meglio è in via di acquisizione - il contributo di Rudolph Smend (*Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988 p. 283 ss) sulla stretta interdipendenza fra culture politiche e processi di integrazione costituzionale .

Questo radicamento progressivo dei principi costituzionali ha consentito il superamento delle prove più difficili per la democrazia costituzionale. La effervescenza sociale della **primavera studentesca del 1968 e dell’autunno operaio** dello stesso anno richiederà nel corso degli anni settanta una ulteriore espansione dei valori costituzionali attraverso il riconoscimento di diritti talvolta non espressamente previsti dal testo costituzionale ma che il clima di quegli anni contribuirà a fare germogliare dalle clausole generali introdotte dalla Costituzione stessa (dallo Statuto dei lavoratori alle varie forme di obiezione di coscienza all’introduzione del divorzio , ai diritti femminili al nuovo diritto di famiglia) .

A differenza di altre parti d’Europa, dove seppero trovare le risposte giuste, la politica rimase inerte, ferma ai vecchi schemi. Furono scoraggiati i tentativi di accrescere le capacità di decisione delle istituzioni (allora parlare di riforme istituzionali od elettorali era considerato ai limiti della “*eversione*”) e fu alimentata, da giuristi e costituzionalisti, talvolta sostenuti da importanti gruppi editoriali, l’illusione che fosse sufficiente espandere i diritti “civili” per rinnovare il sistema politico e partitico ; così come, parallelamente , fu coltivata, da non pochi economisti, l’illusione che i problemi economici e sociali potessero risolversi con l’aumento della spesa pubblica.

Non furono ascoltate e furono invece messe ai margini due importanti voci che in quegli anni si levavano dall'Università di Bologna, quella di Roberto Ruffilli, che sollecitava incisive riforme costituzionali, e quella di Beniamino Andreatta che sollecitava rigorose politiche di bilancio.

In quel periodo si determinano tuttavia mutamenti significativi nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale. Così si può forse spiegare - mi limito a un solo esempio - la diversa giurisprudenza della Corte sul reato di adulterio prima e dopo il 1968. Essa infatti prima legittima il reato di adulterio allora previsto per le sole donne (Sentenza n. 64 del 1961) e poi lo ritiene illegittimo per violazione del principio di eguaglianza (Sentenza n. 126 del 1968). La decisione del 1968 è espressamente giustificata con il richiamo al "*mutamento della coscienza collettiva*". Analogamente muta la giurisprudenza della Corte, prima (Sentenza n. 9 del 1965) e dopo (Sentenza n. 49 del 1971) il '68, nel valutare la legittimità costituzionale dell'art. 553 del codice penale che prevedeva il reato di "incitamento a pratiche anticoncezionali".

E' anche a causa di queste risposte mancate - sul punto la storiografia è ora concorde - che l'Italia ha conosciuto fenomeni terroristici che non hanno precedenti per virulenza in Europa (tranne i terrorismi di tipo secessionistico in Spagna o, negli anni scorsi, nel Regno Unito). Il terrorismo rosso e quello nero rappresentano fenomeni certamente assai distanti ma che - lo dico in breve - hanno avuto in comune, in quegli "anni di piombo", la contestazione e il rifiuto dei valori costituzionali.

E' noto che il "**terrorismo nero**" è stato alimentato dall'idea che la Costituzione fosse stata una deviazione della storia nazionale, un "*cedimento ai comunisti*" e che invece bisognasse aprire la strada alla instaurazione di uno Stato autoritario.

E' altrettanto noto che il "**terrorismo rosso**" nasce, invece, dal mito della "*resistenza tradita*"; da una "*rivoluzione mancata*" a causa del "*compromesso costituzionale*", per perseguire il quale i comunisti e le forze della sinistra avrebbero "*tradito*" le potenzialità rivoluzionarie del proletariato.

"*Ma la Costituzione esiste ancora?*" E' la domanda che si poneva alla fine degli anni settanta Leonardo Sciascia (*La Sicilia come metafora*, intervista di Marcella Padovani, Mondadori, Milano 1979, pagg. 104 e 117) così tentando di giustificare la posizione assunta da un gruppo di prestigiosi intellettuali, riassunta con lo slogan "*né con lo Stato né con le B.R.*". Alcuni di essi, con questo slogan, giustificavano quei cittadini torinesi che si erano rifiutati di fare parte della Corte d'Assise che avrebbe processato alcuni brigatisti.

A parte iniziali sbandamenti o sottovalutazioni, la lotta contro i terrorismi, e la vittoria che ne è conseguita, ha contribuito a rinvigorire i valori costituzionali e a consolidare un filo comune fra le forze politiche dell'allora "*arco costituzionale*". Quei partiti - soprattutto dopo il rapimento di Aldo Moro - seppero togliere ai gruppi eversivi ogni possibile base di massa e hanno rappresentato in quella occasione - utilizzo la nota categoria di Costantino Mortati - l'ordinamento materiale della Costituzione. Quell'assassinio portò alla fine della collaborazione parlamentare fra comunisti e democristiani ma rinsaldò, non spezzò il patto costituzionale.

Nonostante ricorrenti e tragici colpi di coda (qui a Bologna l'assassinio di Marco Biagi) la democrazia italiana ha vinto sul duplice fronte del terrorismo nero e del terrorismo rosso. Ed ha vinto utilizzando le armi della Costituzione repubblicana. Basti ricordare al riguardo che non soltanto l'allora Msi ma anche una parte non secondaria dell'opinione pubblica democratica - compreso qualche padre costituente dopo l'assassinio di Moro - ebbe a invocare financo la pena di morte, vale a dire la sospensione di un principio fondamentale della costituzione (nel 1948 fummo i primi in Europa) vanto della tradizione giuridica italiana, da Cesare Beccaria in poi.

La legislazione dell'emergenza, prodotta tra gli anni settanta e i primi anni ottanta, ha sfiorato i confini dei diritti costituzionali ma - lo ha riconosciuto la Corte costituzionale più volte - non li ha mai travolti. Forte di questa esperienza l'Italia è uno dei pochi Paesi occidentali che, dopo l'11 settembre, si è limitato a ritoccare la propria legislazione senza ricorrere a strumenti speciali nella lotta al terrorismo internazionale, utilizzando ancora una volta le armi della Costituzione.

I principi costituzionali nella "transizione"

Tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, la caduta del muro di Berlino, la crisi del pentapartito, il successo dei referendum elettorali, le vicende di Tangentopoli, l'avvio di uno schema tendenzialmente maggioritario, innescheranno un processo politico tormentato e determineranno profonde trasformazioni nelle forze politiche, in primo luogo

la caduta dei muri che avevano diviso gli italiani fra comunisti e anticomunisti, fra fascisti ed antifascisti e che avevano costretto i cattolici in una forzata coabitazione in un unico partito .

Le forze politiche che avevano dato vita al patto costituzionale - lo dicevo prima - non ci sono più; non formano più quell' "arco costituzionale" su cui si era retta la Repubblica per un quarantennio. Non tutte le forze politiche subentrate presentano quei caratteri che l'art. 49 della Costituzione assegna ai partiti come strumento attraverso i quali "i cittadini" contribuiscono a "determinare la politica nazionale" (penso all'iniziale partito-azienda messo in piedi da Silvio Berlusconi). Ma sarebbe riduttivo non cogliere che il mutamento della legislazione elettorale in senso *bipolare* ha reso possibile l'accesso al governo, in un quadro di (sia pur tormentata) alternanza, di tutte le forze politiche, sia degli eredi del partito comunista sia degli eredi del Movimento sociale. Risultato , questo, che tende a rafforzare non ad indebolire il quadro dei principi costituzionali .

Travolta la "*conventio ad excludendum*", gli eredi del partito comunista hanno contribuito a sostenere in tre legislature i governi della Repubblica, anche assumendo in uno di essi la Presidenza del Consiglio. E del governo ha più volte fatto parte - con alte responsabilità - un partito che si era per decenni richiamato ai valori del fascismo e si riteneva estraneo ai valori della Costituzione , nata dalla Resistenza, ma che già al Congresso di Fiuggi del 1995 ebbe a dichiarare l'adesione ai valori costituzionali riconoscendo espressamente persino i meriti dell'antifascismo (che saranno ribaditi dal Presidente della Camera, leader di Alleanza nazionale, con particolare nettezza nel settembre 2008) .La stessa Lega Nord ha sempre più messo sullo sfondo gli originali intenti secessionisti ed ha concorso alla formazione dei governi Dini e Berlusconi .

Siamo passati ad una "*Seconda Repubblica*" ? La c.d. riforma federalista del 2001 ha segnato il passaggio ad una "*assetto federale*" della Repubblica?

Tali espressioni , pur diffuse sul piano giornalistico e talvolta (con superficiale leggerezza) in certa letteratura accademica, non hanno - a mio avviso - nessun valido supporto giuridico-costituzionale né, tanto meno, corrispondenza con la realtà.

E' improprio parlare di "seconda Repubblica" perché nonostante i mutamenti avvenuti nel sistema politico, i principi costituzionali hanno retto ed hanno assicurato la continuità dell'ordinamento. Una "seconda repubblica" avrebbe richiesto un mutamento costituzionale. Ed è altrettanto improprio parlare di "assetto federale" perché siamo di fronte ad una accentuazione dei tratti regionalisti ed autonomisti della Costituzione repubblicana (sia con la riforma del 2001 sia con il pur impegnativo progetto di "federalismo fiscale") non ad un suo ribaltamento. Per il mutamento della forma di Stato in senso federale sarebbe stato necessario - come voleva inizialmente la Lega Nord - una nuova Costituzione votata da una Assemblea costituente in rappresentanza delle comunità regionali federande. Questo non è avvenuto e, per fortuna, non rientra oggi nei programmi di nessuna forza politica.

Non può essere sottovalutato, tuttavia, che si è venuto acuendo, dalla seconda parte degli anni novanta in poi, un conflitto che lambisce gli stessi principi costituzionali . Non mi riferisco solo alla approvazione di testi costituzionali (che -lo ribadisco - non hanno tuttavia toccato la prima parte della Costituzione) con il voto della sola maggioranza di governo (del centro sinistra nel 2001 e del centrodestra nel 2005), o alla contestata approvazione di talune leggi in violazione della Costituzione; mi riferisco all'infittirsi di ricorrenti tentativi di reciproche delegittimazioni.

Più volte la nostra vita democratica è apparsa in affanno sia a causa di una non sempre felice selezione delle nuove rappresentanze parlamentari sia a causa della lettura in chiave "populistica" del principio di maggioranza ma anche nel difficile periodo della "transizione" la trama dei principi costituzionali è rimasta un solido punto di riferimento. Nonostante qualche ricorrente ferita, non è azzardato giungere alla conclusione che, anche in questa fase, siamo di fronte - per essere brevi - non ad una "*sconfitta della Costituzione*" ma ad una vittoria della Costituzione stessa. E' una conclusione contestata - lo so - da quella parte della letteratura costituzionalistica che - lo dicevo prima - vede ormai compromessi i principi costituzionali ma io credo che vada sottolineato non solo che grazie al quadro costituzionale è avvenuta la progressiva legittimazione costituzionale di tutte le forze politiche ma che in questo delicato passaggio hanno svolto un ruolo positivo proprio le garanzie volute dai Costituenti e più volte offerte dal Presidente della Repubblica, dalla Corte costituzionale, dalla Magistratura.

Anche per effetto delle riforme elettorali maggioritarie, ormai lo "spazio politico" dell'alternanza è tendenzialmente disposto lungo l'asse destra-sinistra lasciando ai margini equivoche discussioni, nella parte moderata, sulla "delimitazione dell'area democratica" o, nella sinistra, sulla antica distinzione fra "alternanza" di governo (da respingere) e "alternativa" di regime (da perseguire).

Gli anni della "transizione" sono stati caratterizzati da marcate politiche di "privatizzazione" del settore pubblico dell'economia (soprattutto ad opera dei governi di centrosinistra) e da una più accentuata incidenza delle autorità indipendenti tanto da fare parlare di "costituzione silenziosa" (M. Calise, *La costituzione silenziosa*, Laterza, Roma Bari 1998, 33 ss.). Si può ancora parlare della Costituzione come punto di riferimento in un ambito europeo in cui si parla di "privatizzazioni", di "liberalizzazioni", di "mercato"? Una parte dei costituzionalisti si pone questo interrogativo (v. per esempio G.U. Rescigno, *A proposito di prima e di seconda repubblica*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1994, 20 ss) partendo dal contenuto programmatico di alcune norme costituzionali ma trascurando che gli obiettivi indicati dalla costituzione sono stati volutamente mantenuti, in tali norme, a maglie larghe (G. Rebuffa, *La costituzione impossibile*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 88). Enfatizzare - come avviene da più parti - la non sempre piena armonia fra i Trattati europei e la Costituzione - alcuni per difendere un testo costituzionale che si vorrebbe impenetrabile, altri per buttarlo fra i ferri vecchi - non giova a mantenere la piena legittimazione del testo costituzionale. E' vero: il "mercato", su cui si regge per tanta parte il processo di integrazione europea, non è espressamente considerato dal Costituente ma non può dirsi che esso sia del tutto ignorato, essendo necessariamente uno dei valori posti alla base della libertà di "iniziativa economica" tutelato dall'art. 41 della Costituzione. Quel che la Costituzione non consente è che il mercato sia privo di regole e la sua "sovranità" venga opposta, come invalicabile, alla sovranità popolare, laddove questa sia chiamata ad attuare principi e valori costituzionali.

Gli obiettivi non raggiunti

Mi sono riferito a principi costituzionali progressivamente radicati ma non posso sottacere che alcuni importanti obiettivi indicati dalla Costituzione sono ancora lontani.

Potrei citarne diversi. Mi limito a fare riferimento alla scuola che la solenne proclamazione dell'art. 34 vuole sempre più "aperta a tutti". L'apertura c'è stata (dai primi anni sessanta in poi) ma non sempre è stato raggiunto l'altro obiettivo richiesto dallo stesso articolo per il quale "i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i più alti gradi degli studi".

La Costituzione, in modo netto, pone dunque fra i suoi valori il pieno riconoscimento del "merito" (valore - non dimentichiamolo - addirittura contestato per troppi anni in nome di ideologie egalariste anche da parte di chi innalzava la bandiera della Costituzione). Questo obiettivo è ancora lungi dall'essere raggiunto così contribuendo negativamente alla stentata crescita dell'economia e della società italiana. Mi riferisco anche a talune pratiche del corpo accademico, non poche volte pronto a premiare, nei concorsi e nella selezione dei ricercatori, la contiguità e la "fedeltà" rispetto al "merito".

Penso, inoltre, all'*autonomia universitaria* solennemente sancita dall'art. 33 della Costituzione. Un'autonomia che la Costituzione vuole tutelata non come valore in sé ma come strumento istituzionale per la tutela della libertà della ricerca scientifica. Se l'Università italiana è stata costretta a vivere in questi mesi in una convulsa emergenza ciò deriva da tre fattori: sia dal mancato riconoscimento di una autonomia effettiva da parte dei troppi vincoli normativi dello Stato; sia dal fatto che l'autonomia normativa ha un senso se dotata di adeguate risorse finanziarie; sia - dobbiamo riconoscerlo - dal cattivo uso che dell'autonomia è stata fatta da parte di molti Atenei nella gestione delle riforme legislative degli anni novanta; riforme non felici ma rese ancora meno felici dal loro cattivo uso. La riduzione del deficit di bilancio è un obiettivo decisivo per l'economia italiana, quale che sia il governo in carica. Molti sprechi nella scuola e nella Università possono essere eliminati drasticamente (non con tagli indiscriminati ma) con azioni mirate. Ma bisogna comunque fare i conti con il non meno grave deficit che porta l'Italia ad essere fra gli ultimi paesi d'Europa negli investimenti nella ricerca scientifica disattendendo quanto impone in modo puntuale l'art. 9 della Costituzione per il quale la Repubblica "promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica".

Altri problemi inediti rischiano di mettere in discussione alcuni valori costituzionali. Fra essi quelli derivanti dalla globalizzazione e dalla conseguente flessibilizzazione delle imprese; problemi che mettono in discussione quella "centralità del lavoro" con cui si apre l'articolo primo del testo costituzionale ("L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro") e da cui derivano per tanti giovani "precarietà", malessere e preoccupanti incertezze sul futuro.

Ma voglio evitare di proseguire su questa strada per non correre il pericolo, frequente nella polemica politica, di tradurre in "violazioni della Costituzione" i dissensi su questa o quella politica, sull'azione di governo di questa o di quella maggioranza. Non sempre è necessario invocare la costituzione e improvvisarsi costituzionalisti (o chiedere la complicità di taluni costituzionalisti) per combattere politiche ritenute sbagliate o nocive dal proprio legittimo angolo visuale.

Laddove la Costituzione lascia aperte diverse soluzioni alternative, limitandosi ad affermare dei principi, deve intervenire la politica con le sue armi. Il tentativo di utilizzare come una clava i principi della Costituzione, se ripetuti, rischiano di veicolare l'idea che la Costituzione non consente una "cittadinanza comune", un radicamento che superi le "appartenenze parziali".

Le nuove domande

Non basta prendere atto della tenuta o del consolidamento dei principi e dei valori costituzionali poiché occorre interrogarsi sulla capacità del testo del '48 di rispondere alle **nuove domande** poste dai mutamenti culturali, sociali e politici intervenuti in questi decenni. Le nuove domande di libertà; il pieno affermarsi della soggettività femminile; i mutamenti intervenuti nell'applicazione delle conoscenze scientifiche, nella genetica e nelle biotecnologie; l'utilizzazione e l'avvento delle tecnologie digitali; la crisi dell'impresa fordista; i fenomeni di globalizzazione; i processi di multiculturalizzazione sollecitano una ri-lettura delle norme costituzionali.

Si tratta di processi in grado di innescare conflitti che possono toccare gli stessi principi costituzionali, come ci ricordano da ultimo le vicende del referendum sulla fecondazione assistita o le tensioni innescate dalla proposta di riconoscimento delle unioni di fatto o di quelle omosessuali o, da ultimo, le vicende legate al caso di Eluana Englaro.

Come affrontare tali sfide? Non mi pare che la risposta migliore possa venire né da chi invoca modifiche costituzionali che andrebbero ad intaccare la prima parte della Costituzione, né da chi vuole mettere ai margini la "politica" ed affidarsi al solo "*attivismo giudiziario*" (peraltro spesso reso necessario dall'inerzia legislativa). Bisogna invece puntare sulla necessaria assunzione di responsabilità da parte del legislatore e sulla conseguente attività di controllo della Corte costituzionale (e sui controlli operati, con la necessaria sobrietà, mediante referendum popolari). Dalla Costituente non possono venirci tutte le risposte in ordine a temi allora inediti ma può essere utile ripercorrerne il metodo: la ricerca, cioè, dei punti comuni di condivisione partendo dal presupposto che in una società democratica tutti devono ritenersi portatori di *visioni parziali della verità* e nessuno deve ritenersi portatore di verità assolute.

Già si è avuta una modifica dell'art. 51 della Costituzione per rafforzare le "*pari opportunità*" fra uomini e donne (legge costituzionale n. 1 del 2003), una modifica dell'art. 27 per la eliminazione della pena di morte anche in riferimento alle leggi militari di guerra (legge costituzionale n. 1 del 2007) ed altre microriforme sono in cantiere nell'una o nell'altra Camera (compreso l'uso della lingua italiana come lingua ufficiale). Talune riforme possono essere utili ma solo - io credo - dopo avere tentato una lettura aggiornata della stessa costituzione (ma non fino al punto di operare forzature interpretative quale ad esempio quella di ricomprendere nel concetto di "famiglia" disegnato dal Costituente all'art. 29 anche le unioni omosessuali, che invece possono trovare riconoscimento nelle libere "formazioni sociali" di cui all'art. 2). Fra le domande nuove vi sono quelle poste dai *processi di immigrazione*. Ma non sempre la dottrina si muove nella giusta direzione. Mi riferisco a quella parte della dottrina (e della giurisprudenza) che nel (giusto) tentativo di combattere fondamentalismi e assolutismi ideologici e di aprirsi alle esigenze di una società "*multiculturale*" finisce per mettere in ombra i valori su cui una Costituzione è ancorata (forme di riconoscimento di situazioni poligamiche, dubbi sulla repressione delle pratiche di mutilazione genitale e così via). Si alimenta così un pluralismo tautologico, ancorato a un generico politeismo di valori, lontano da una visione "forte" del pluralismo, che, in quanto tale, deve essere indissolubilmente legato all'"unità politica" di una comunità, fondata su valori condivisi. Si alimenta così, peraltro, quell'*indifferentismo multiculturale* che ha dimostrato di non essere in grado di rispondere ai problemi che, prima che in Italia, hanno investito altre parti d'Europa.

La riforma delle istituzioni di governo

La parte organizzativa della Repubblica delineata dalla Costituzione non è - lo dicevo in premessa - altrettanto solida. Ma proprio perché i principi della Costituzione si sono radicati e consolidati possiamo - lo accennavo prima - essere audaci nelle riforme della seconda parte della Costituzione. Peraltro si tratta di chiudere pagine lasciate aperte dagli stessi padri costituenti. Mi riferisco soprattutto (lo so, non è poco) a tre pagine: il regionalismo; l'assetto bicamerale; il rafforzamento del governo. Non capisco né quanti si ostinano a ritenere immutabile quella parte del testo che lo stesso Costituente lasciò volutamente incompleto né quanti vorrebbero nascondere dietro riforme non fatte la propria incapacità o difficoltà a governare.

Come ebbe a scrivere lo stesso Costantino Mortati all'inizio degli anni sessanta, che della Costituzione è uno dei padri nobili, in essa sono presenti diverse "antinomie" (op.ult.cit. p. 255), frutto appunto, di pagine lasciate aperte. Un'antinomia fra efficienza delle istituzioni di governo e vincoli garantisti, dovuti sia alle esigenze di tutela dei diritti dei singoli sia, "in una situazione di tensione fra le classi come quella attuale", al timore che "le maggioranze detentrici del potere ne usino per rivolgerlo contro gli avversari". Un'antinomia fra potere giuridico formale attribuito agli organi dello stato e il "potere reale" assunto sia dai partiti politici (di cui sono espressione le crisi extraparlamentari) e sia dalle organizzazioni degli interessi (sino a determinare, mancando una adeguata assunzione di responsabilità, forme di "neofeudalesimo"). Un'antinomia fra l'indispensabile decentramento regionale e l'altrettanto necessario "bisogno di una direzione unitaria", proprio dello Stato moderno. Un'antinomia, infine, fra adozione della rappresentanza politica proporzionale e processo di "razionalizzazione" della forma di governo che esige stabilità ed incisività dell'azione di governo.

Invece di chiudere le pagine lasciate aperte dal Costituente le forze politiche hanno avuto la pretesa di affrontare problemi di riforma del sistema politico, quale manifestatisi dalla fine degli anni settanta in poi, ricorrendo a riforme tese a mettere in discussione in più parti il testo costituzionale. Il mito della "grande riforma" (lanciato da Bettino Craxi nel 1979 e ripreso dalla Commissione D'Alema negli anni novanta) ha contribuito a sviare l'attenzione dalle poche e sobrie riforme effettivamente necessarie, quali una seria legge elettorale, la riforma dei regolamenti parlamentari, la legge sui partiti e sul loro finanziamento, la revisione dell'assetto paralizzante del bicameralismo, la riforma delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali. Ad esso si è aggiunto il tentativo di utilizzare le riforme costituzionali come strumento di politica contingente: o per giustificare, come prima accennavo, le proprie insufficienze addossando le responsabilità alle regole costituzionali o addirittura al fine di catturare consenso elettorale, fino a giungere alla cicatrice inferta alla costituzione dalla riforma "federalista" del 2001.

Un motivo di sofferenza della Costituzione è offerto dalla crisi di rappresentanza (e di partecipazione) attraversata dai partiti, sempre più in difficoltà nell'esprimere interessi generali e divenuti veicoli di rappresentanza localistica o corporativa; crisi che non sempre consente agli stessi di esercitare il ruolo che la Costituzione assegna loro nell'art. 49. Parlare di progressiva "eclissi della politica" è eccessivo ma oggi non mancano ricorrenti esplosioni di "antipolitica" (ieri per effetto del qualunquismo di destra o del movimentismo di sinistra, oggi per effetto di reazioni indistinte) i cui rigurgiti - lo si è visto e lo si riscontra anche in questa lunga transizione - possono coinvolgere lo stesso quadro costituzionale e colpire i valori stessi della Costituzione.

Una parte della dottrina, purtroppo, finisce per involontariamente assecondare tali processi confinando ai margini l'azione della "politica", ritenuta espressione "decisionista" di una "declinante" sovranità statale (una forma di costituzionalismo volutamente "debole", talvolta definito "mite"). Mi riferisco a quella parte della dottrina che vuole esaltare un generico pluralismo "reticolare" fra attori a più dimensioni, siano essi territoriali o culturali. Vecchie e nuove formazioni sociali, organizzazioni di interesse, molteplici livelli di governo (locali, regionali, statale, europeo), sarebbero tra loro uniti, in questa visione, soltanto dall'"accordo sul metodo per negoziare".

Audaci dunque nelle riforme ma mantenendo una salutare sobrietà. E' necessario mantenersi - io credo - nell'ambito della *forma di governo parlamentare* e partire da dove il Costituente era stato costretto a fermarsi. L'ordine del giorno Perassi, approvato nella seduta del 4 e del 5 settembre 1946, aveva scelto la forma di governo parlamentare ma aveva richiesto rimedi contro le "degenerazioni del parlamentarismo", vale a dire contro le forme di "assemblearismo" che avevano sfiancato le democrazie parlamentari nella prima parte del Novecento.

Ma la crisi politica del maggio 1947, conseguente alla rottura dell'unità antifascista e alla estromissione dei socialcomunisti dal Governo, bloccò il lavoro sul punto. Ancor più, da allora in poi, ciascuno dei due schieramenti temerà il "18 aprile dell'altro", il riemergere dell'"ombra del tiranno".

Ad individuare i rimedi a tali "degenerazioni" si era accinta la Costituente, avendo come comune punto di riferimento l'esclusione sia di forme assembleariste (inizialmente portate avanti dai comunisti) sia di forme presidenzialiste (inizialmente portate avanti dagli azionisti) ed avendo come punto di riferimento il governo di gabinetto imperniato sulla figura del Primo Ministro, da tempo sperimentato a Westminster. Le velleità riformatrici di Mortati e Tosato furono messe da parte definitivamente. Ad indebolire ancor più la figura del primo ministro concorrerà negli anni successivi la struttura correntizia del partito di maggioranza relativa. Per quarant'anni sarà ritardata persino la approvazione della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, ritenuta veicolo di possibile rafforzamento della corrente che avrebbe espresso il Presidente del Consiglio.

Oggi quelle ragioni sono venute meno. Proprio perché i principi costituzionali si sono radicati nella società italiana bisogna porsi l'obiettivo di accrescere la capacità di decisione delle istituzioni repubblicane, lasciando ai margini i troppi poteri di veto che soffocano la società e l'economia italiana. Trovo sterile e logorante la protesta - mi limito ad un esempio - contro l'abuso dei decreti legge o il frequente ricorso al voto di fiducia

(oggi praticato dal centro-destra, ieri, a parti inverse, praticato dal centro-sinistra) se non si riformano struttura e metodo di funzionamento delle assemblee parlamentari.

La *riforma del Parlamento* è la più urgente e la più difficile. In nessun sistema parlamentare al mondo si hanno due camere chiamate entrambe a concedere la fiducia e che possiedono identici poteri di indirizzo politico in grado, per di più con procedure arcaiche, di paralizzarsi vicendevolmente.

Il Costituente fu cosciente di avere adottato una soluzione ibrida e anomala ma fu l'unico compromesso possibile fra le posizioni monocameraliste delle sinistre e le posizioni regional-corporative della DC. Anzi un Parlamento lento e ripetitivo (e per di più fino al 1963 con una diversa durata: 5 la Camera e 6 al Senato) sarebbe stato un utile freno - lo ha ammesso Dossetti nella sua intervista a Scoppola ed Elia pubblicata qualche anno fa da "Il Mulino - atto a sfiancare qualunque maggioranza uscita dalle urne (v. *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, intervista a cura di L. Elia e P. Scoppola, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 64-65).

In alcuni casi non è necessario modificare regole costituzionali ma basta porsi l'obiettivo di attuare adeguatamente la Costituzione intervenendo sui regolamenti parlamentari: penso alla inadeguata attuazione dell'art. 72 laddove prevede procedure accelerate per l'approvazione da parte del Parlamento di disegni di legge dichiarati urgenti. Penso ad istituti previsti da altre democrazie europee che assegnano al governo compiti incisivi nella definizione dell'ordine del giorno delle assemblee parlamentari o che riconoscono al Cancelliere dello Scacchiere inglese o al Ministro del Tesoro francese o tedesco o spagnolo pareri vincolanti sulle decisioni che toccano equilibri di bilancio. Non è corretto, a mio avviso, etichettare la Costituzione -sia da parte di chi vuole conservare sia da parte di chi vuole innovare - come ispirata a modelli proporzionalistici o veteroparlamentaristici, negando invece che essa sia a "virtualità multiple". Ci sono - io credo - molti modi possibili per stare dentro la Costituzione. L' "ombra del tiranno" di tanto in tanto riemerge. E quel che è peggio contagia la stessa cultura di non pochi costituzionalisti e politologi restii a riconoscere al governo ciò che è "normale" nelle altre democrazie europee.

Anche il *sistema regionale* delineato dalla Costituente fu un compromesso debole fra le posizioni regionaliste della Dc e quelle pianificatrici e centraliste delle sinistre. La riforma del 2001, votata dalla maggioranza di centrosinistra con pochi voti di scarto, ha sconvolto il quadro rendendolo ancora più illeggibile e creando un groviglio inestricabile di competenze sovrapposte fra Regioni, Province e Comuni, così paralizzando i processi decisionali, mettendo in discussione la tutela degli interessi nazionali e costringendo la Corte costituzionale a innaturali supplenze.

Affrontare quelle tre pagine lasciate aperte dallo stesso Costituente non significa manomettere la Costituzione ma portarla a più razionale compimento.

Non inserisco fra le riforme costituzionali necessarie l'*ordinamento giudiziario* - pur oggetto di ricorrenti ed estenuanti polemiche - per due motivi: perché i più gravi problemi della giustizia italiana riguardano il funzionamento della macchina giudiziaria, l'arcaicità delle procedure e l'eccesso di garanzie formali, temi affrontabili con la normale attività legislativa; e perché una volta acquisito - come sembrerebbe - che non si vuole toccare l'autonomia dei pubblici ministeri dal potere politico ma solo la separazione delle carriere fra organi giudicanti e magistrature requirenti è possibile agire - se lo si vuole - con legge ordinaria (lo consentirebbe la Sentenza costituzionale 37 del 2000). In questo caso si potrebbe intervenire sulla Costituzione, se proprio necessario, solo per incidere sulla composizione del Consiglio superiore della magistratura e per dare vita a una Corte disciplinare per tutte le magistrature, compresa quella contabile ed amministrativa.

Su questi temi le discussioni possono essere le più accese ma non sono giustificate le reciproche delegittimazioni: non si può accusare - io credo - di "*fascismo strisciante*" chi intende modellare l'ordinamento della magistratura ispirandosi (a torto o a ragione) a modelli propri di altre democrazie, né accusare di difesa di una "*magistratura politicizzata*" chi (a torto o a ragione) intende mantenere le scelte originali della Costituente. In ogni caso un punto va tenuto fermo perché riferito ai principi fondamentali della Costituzione: l'autonomia della magistratura inquirente dal potere politico, senza la quale non avremmo avuto né Tangentopoli né quel poco che si sa delle stragi che hanno insanguinato il nostro Paese.

Concludendo

Ho qui esposto una tesi che rifiuta sia una visione oleografica dell'intero testo costituzionale sia una avvenuta delegittimazione dello stesso. Spero di essere riuscito a ripercorrere le vicende che hanno portato a un radicamento progressivo dei principi costituzionali. Una Costituzione non è solo un complesso di regole e garanzie ma è tavola di valori condivisi. E' il riconoscersi in una storia comune, in una storia *divenuta comune*. Proprio nei giorni scorsi un uomo di colore, figlio di un immigrato dal Kenia, ha giurato sulla Costituzione degli Stati Uniti, su una Costituzione in vigore da più di due secoli e che all'art. 1 lascia trasparire la antica divisione fra uomini liberi e uomini che liberi

non erano, “*free persons*” e “*other persons*”.

E' questo il senso del “*patriottismo costituzionale*” che, come ci ha ricordato in più occasioni il Presidente della Repubblica, è “*cittadinanza comune*”, è senso di appartenenza alla medesima comunità nazionale.

L'Italia ha superato prove assai impegnative proprio perché alla sua base ha una moderna, condivisa e “*vissuta*” tavola di valori fissati dalla Costituzione repubblicana. Altre potrà superarne.