

La Costituzione italiana, settanta anni dopo *

di Francesco Duranti **
(20 luglio 2018)

Abstract

The Italian Constitution celebrates this year the 70th anniversary of its enactment.

Anniversaries generally provide suitable opportunities to carry out overall evaluations on the actual configuration of a constitutional order, especially if – as in Italy – it has been the subject of a heated and participated political-institutional debate, during the recent constitutional referendum in December 2016.

It would seem, therefore, appropriate to propose a reflection on the state of the Italian Constitution today, on the reasons for its continuing validity, on the transformations that have taken place over time, on the processes of change introduced and on those rejected by the electoral body.

This in the context of a short analysis, including comparative perspectives, on the dimensions of contemporary constitutionalism, on the factors of crisis that it is going through and on the opportunities and challenges currently facing constitutional systems, increasingly characterized by complex multilevel dynamics.

Dal primo gennaio 1948 ad oggi sono trascorsi oltre settanta anni di Costituzione italiana.

In questo lungo percorso, avviatosi con la genesi dello Stato democratico in Italia e giunto sino ai nostri giorni, la Carta ha attraversato diverse fasi e vissuto stagioni differenti, caratterizzate da complesse ed articolate dinamiche.

Così, in una prima fase, immediatamente seguente alla sua entrata in vigore, la Costituzione ha dovuto affrontare la difficile sfida della sua effettiva attuazione, essendosi innestata in un ordinamento giuridico ancora profondamente segnato dal precedente regime autoritario.

Le problematiche derivanti dalla oggettiva, complessa attuazione delle nuove norme costituzionali si sono, poi, inestricabilmente intrecciate a quel fenomeno che è stato icasticamente definito come “ostruzionismo di maggioranza” (Calamandrei, 1953), ovvero con il disegno, seppur non manifestamente palesato dalla maggioranza parlamentare dell’epoca, di procedere ad una lenta attuazione della Costituzione, rinviando negli anni l’istituzione di intere, significative, parti della nuova Carta, quali la Corte costituzionale (istituita nel 1956), il Consiglio superiore della magistratura (nel 1958), le Regioni a statuto ordinario (1970) o il *referendum* abrogativo (1970).

Si avvia, dunque, solo a partire dagli anni settanta del secolo scorso, il “disgelo costituzionale” (Onida, 2017), che caratterizza la seconda fase dell’ordinamento costituzionale, nella quale importanti riforme normative, soprattutto in tema di diritti civili, rappresentano la più evidente forma di effettiva attuazione del nuovo impianto costituzionale.

Ma in coincidenza con questa lenta attuazione del testo costituzionale inizia pure ad affermarsi – alla meta degli anni ottanta – il disegno, sostenuto da alcune forze politiche, volto ad introdurre una “grande riforma” della Carta, con il tentativo di operare una profonda modifica dell’impianto costituzionale relativo alla forma di governo, ritenuto la causa profonda della instabilità e della inefficienza degli esecutivi.

* Questo scritto è dedicato alla cara memoria di Fabrizio Leonelli, amico e collega indimenticabile.

Si susseguono così ben tre Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali – Bozzi (1985), De Mita-Jotti (1992) e D'Alema (1997) – che non riescono, in ogni caso, a concludere i propri lavori con l'approvazione di alcuna revisione costituzionale.

Il tentativo di “grande riforma” della Carta, tuttavia, prosegue con due ampi progetti di revisione, di iniziativa governativa, approvati in sede parlamentare – nel 2005, ad opera di una maggioranza di centrodestra; nel 2016, per mano di una maggioranza di centrosinistra – ma bocciati, in entrambe i casi, da una solida maggioranza di elettori ad esse contraria, nei successivi *referendum* costituzionali oppositivi indetti ai sensi dell'art. 138 Cost.

Sì che la nostra Costituzione ha impegnato oltre trenta anni per essere concretamente attuata ed ha trascorso gli ultimi quaranta alle prese con differenti tentativi – tutti naufragati – di radicale riforma.

Si può, dunque, tentare di tracciare un sintetico bilancio di questi primi settanta anni di Costituzione italiana.

Un primo elemento che emerge con nettezza è la capacità della Carta di reggere innanzi alle varie, complicate, sfide che le si sono parate innanzi nel corso di tutti questi anni – tentativi di eversione, terrorismo politico e mafioso, tracollo del sistema politico che aveva generato la Carta, crisi economica senza precedenti – attraverso il complessivo consolidamento del sistema democratico ed il più ampio sviluppo del pluralismo (sociale, politico ed istituzionale) che la Costituzione stessa ha avuto modo di conformare sin dalla sua stessa entrata in vigore.

Tutto ciò grazie alla sua “perdurante forza espansiva” (Staiano, 2018), alla capacità, cioè, di adattarsi al cambiamento, guidandolo ed indirizzandolo verso gli obiettivi indicati dalle norme costituzionali.

Un secondo dato di lettura è costituito dal rendimento complessivamente “molto elevato” (Cheli, 2018) fornito dalla Carta, in particolar modo in tema di sviluppo della società civile e di garanzia dell'effettiva dei diritti di libertà stabiliti dalla Costituzione, attraverso un'interpretazione evolutiva efficacemente realizzata anche ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale e degli stessi giudici comuni.

Con il risultato di conseguire – in armonia con le acquisizioni del costituzionalismo democratico europeo del secondo dopoguerra – le tre finalità fondamentali della Costituzione, costituite dalla garanzia del pluralismo e della regolazione del conflitto sociale, dalla inviolabilità ed universalità dei diritti fondamentali della persona e dalla realizzazione di un sistema di poteri costituzionali limitati e tra di loro posti in una condizione di effettivo equilibrio (Fioravanti, 2016).

Un terzo elemento di rilievo – anche comparatistico – è costituito, poi, dalla elasticità sostanziale del disegno costituzionale, accanto alla rigidità formale del testo, particolarmente evidente in tema di forma di governo e di forma di Stato (Cheli, 2018).

Quanto alla forma di governo, basti pensare alla diversa dinamica (consensuale o maggioritaria) del suo funzionamento nel corso degli anni o all'evoluzione della prassi che nel tempo si è determinata nei confronti dei poteri del Presidente della Repubblica, la cui complessiva funzione nel sistema è risultata incrementata in coincidenza con la crisi del sistema politico e con l'indebolimento del raccordo Parlamento-Governo (Volpi, 2015).

Quanto al modello di Stato, il regionalismo configurato dal testo originario della Carta è risultato accentuato dalla complessiva revisione del Titolo V della Costituzione adottata nel 2001, così come ampio sviluppo hanno conosciuto i rapporti tra ordinamento costituzionale e quello sovranazionale/internazionale (UE/CEDU), nell'ambito di una sempre maggiore integrazione tra i due assetti, contestuale all'emergere della dinamica multilivello – particolarmente evidente in ordine alla tutela dei diritti fondamentali – che

caratterizza ormai l'ordinamento italiano assieme a quelli continentali, secondo comuni linee di sviluppo del costituzionalismo contemporaneo.

Le "virtualità multiple" (Barbera, 2016) della Costituzione – che ha ispirato, a livello comparatistico, anche altre Carte costituzionali (basti pensare, al proposito, a quella spagnola in tema di diritti fondamentali) e che ne fanno, oggi, una delle Costituzioni più longeve nel nostro continente – consentono, perciò, di tracciare un bilancio positivo dei suoi primi settanta anni per il suo radicamento sociale, per i valori che esprime nei suoi principi fondamentali, per la solidità dell'impianto del sistema delle libertà, per l'elasticità del suo modello di forma di governo e di Stato (Cheli, 2018).

Tutto ciò induce anche a riflessioni relative alle problematiche mostrate dalla Carta nel corso del tempo ed alle sue prospettive future.

In primo luogo, dall'esperienza delle revisioni costituzionali approvate e da quelle, invece, respinte, emerge come il nostro ordinamento sia largamente conforme a quel modello che può definirsi, a livello comparatistico, di "manutenzione costituzionale" piuttosto che a quello, diverso, di radicale revisione totale del testo.

Sono, infatti, stati approvati, nel corso degli anni, vari, limitati e puntuali, emendamenti del testo costituzionale con la procedura di cui all'art. 138 Cost. – si pensi, al proposito, alla revisione dell'art. 27, dell'art. 81 o dell'art. 111 Cost. – ma sempre con la speciale maggioranza dei 2/3 dei parlamentari, senza, quindi, potersi dar luogo al *referendum* costituzionale, possibile, come noto, solo nel caso in cui, nella seconda deliberazione delle Camere, si raggiunga la (più limitata) maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

Nei casi in cui, invece, si sono proposte radicali modifiche all'impianto costituzionale, relative ad un numero molto ampio ed eterogeneo di norme costituzionali della II parte del testo – come avvenuto nel 2006 e nel 2016 – i successivi *referendum* popolari oppositivi ne hanno decretato la sonora bocciatura, in entrambe i casi con maggioranze vicine al 60% dei partecipanti al voto.

Le riforme proposte, che incidevano radicalmente sulla conformazione costituzionale della forma di governo e della stessa forma di Stato, sono, dunque, state respinte a larga maggioranza, confermando, anche per questa via, la forza e la vitalità della Costituzione repubblicana vigente.

Da ciò può desumersi, dunque, che i due esiti negativi che si sono registrati nel 2006 e nel 2016 "mettono in luce una diffusa diffidenza nel corpo elettorale verso grandi trasformazioni costituzionali che, anche al di là del loro merito, possano mettere in dubbio la stessa permanenza del complessivo ordinamento costituzionale o, quanto meno, di alcune sue caratteristiche, se non dei suoi fondamentali valori" (De Siervo, 2018).

Si consideri, al proposito, che v'è ampia convergenza di vedute tra i costituzionalisti in ordine alla questione dei limiti alla revisione costituzionale, i quali non si riducono alla sola, espressa, disposizione di cui all'art. 139 Cost. per cui "*la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale*", ma consistono anche in limiti impliciti, rappresentati da quei principi costituzionali che caratterizzano il nostro ordinamento e la cui modifica sarebbe operabile solo attraverso un nuovo processo costituente.

Le disfunzioni e le difficoltà del sistema politico ed istituzionale, manifestatesi più acutamente in questi ultimi anni e da tempo indicate dai commentatori, richiedono, perciò, di intervenire non già con profonde modifiche costituzionali, quanto, invece, con riforme della legislazione ordinaria (sistema elettorale; attuazione dell'art. 49 Cost. sui partiti politici; norme sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici; lotta alla corruzione) e con un complessivo mutamento, di carattere prima di tutto culturale ed etico, dell'azione e della partecipazione politica (Cheli, 2018; De Siervo, 2018; Volpi, 2015).

Le revisioni costituzionali, se ritenute necessarie, debbono, innanzitutto, risultare quanto più possibile condivise tra le varie forze presenti in Parlamento e svolgersi secondo una logica istituzionale emendativa, limitata a puntuali miglioramenti del testo e non già del suo complessivo stravolgimento, ovvero senza incidere, alterandoli, anche sui principi fondamentali che costituiscono le solide pietre angolari del nostro impianto costituzionale.

Ciò in quanto, come insegna il diritto comparato, “la vita buona delle Costituzioni è lo sviluppo nella continuità: lo strumento normale è la giurisprudenza; l’emendamento è uno strumento eccezionale” (Zagrebelsky, Marcenò, 2012).

Del resto, secondo il costituzionalismo democratico contemporaneo, le Costituzioni aspirano a durare – diversamente da quanto indicato nei testi rivoluzionari francesi di fine settecento – ben oltre la generazione che ha voluto e scritto la Carta fondamentale: come osserva la Commissione di Venezia, “old age is not an argument against a national constitution. On the contrary, constitutional stability over time may be greatly beneficial to democratic governance, and the symbolic value of an old constitutional text may serve positive and important functions. At the same time however, old constitutional texts are in particular need of flexibility in order to adjust to transformations in society, if they are to retain their importance as a relevant and operational framework for political action”.

La nostra Costituzione ha appena compiuto i suoi primi settanta anni di vita: “l’auspicio è che sappiamo farne tesoro anche per il nostro futuro” (Onida, 2017), attraverso una sapiente quanto attenta opera di patriottismo costituzionale, ovvero di convinta e praticata adesione ai suoi principi e valori fondamentali.

** Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università per Stranieri di Perugia (francesco.duranti@unistrapg.it)

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., *La Costituzione dopo il referendum*, in *RivistaAIC.it*, 2017.
- Amato G., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, il Mulino, Bologna, 2014.
- Allegretti U., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2014.
- Azzariti G., *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in *Nomos*, n. 1/2016.
- Barbera A., *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Giuffrè, Milano, 2016.
- Bartole S., *La Costituzione è di tutti*, il Mulino, Bologna, 2012.
- Cheli E., *I settanta anni della Costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in *Nomos*, n. 1/2018.
- Cheli E., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012.
- Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, il Mulino, Bologna, 2018.
- Commissione di Venezia (European Commission for Democracy Through Law), *Report on Constitutional Amendment*, CDL-AD (2010).
- De Siervo U., *Le riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.
- De Vergottini G., *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018.
- Dogliani M., *Che ne è stato della Costituzione?*, in Volpi M. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, il Mulino, Bologna, 2015.
- Fioravanti M., *La Corte e la costruzione della democrazia costituzionale. Per i sessanti anni della Corte costituzionale*, in *Cortecostituzionale.it*, 2016.
- Fioravanti M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- Flick G.M., *Elogio della Costituzione*, Edizioni Paoline, Roma, 2017.
- Godden A., Morison J., *Constitutionalism*, in Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, 2017.
- Grossi P., *La Costituzione italiana quale espressione di una società plurale*, in *Cortecostituzionale.it*, 2017.
- Grossi P., *La tutela del risparmio a settant'anni dall'approvazione dell'art. 47 Cost.*, in *Cortecostituzionale.it*, 2017.
- Onida V., *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2017.
- Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Pinelli C., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- Staiano S., *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 11/2018.
- Volpi M., *Bilancio di un ventennio*, in Volpi M. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, il Mulino, Bologna, 2015.
- Zagrebel'sky G., *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino, 2016.
- Zagrebel'sky G., Marcenò V., *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012.