



micromega - micromega-online

La Costituzione della Repubblica è sempre giovane

Pubblichiamo gli interventi di Domenico Gallo, Raniero La Valle, Alessandro Pace e Felice Besostri al convegno "La Costituzione della Repubblica è sempre giovane" organizzato a Roma per il settantesimo anniversario della firma della Costituzione italiana su iniziativa del [Coordinamento per la Democrazia Costituzionale](https://coordinamentodemocraziacostituzionale.net/) [<https://coordinamentodemocraziacostituzionale.net/>].

LA COSTITUZIONE E LA SPERANZA

di **Domenico Gallo**

La Costituzione della Repubblica italiana venne promulgata il 27 dicembre del 1947 con la firma di Enrico De Nicola (Capo provvisorio dello Stato), Umberto Terracini, Presidente dell'Assemblea costituente e Alcide De Gasperi, Presidente del Consiglio dei Ministri ed entrò in vigore il 1 gennaio 1948. Sono passati settant'anni.

E' un tempo storico sufficientemente lungo per fare un primo bilancio della vitalità della nostra Carta Costituzionale, chiederci se i suoi principi ed i suoi valori sono ancora indispensabili per il nostro futuro, se la sua architettura delle istituzioni è ancora valida, oppure se genera inefficienza o altri mali, come ci annunciano quasi quotidianamente da trent'anni i suoi detrattori. E' tempo di chiederci se il patrimonio di beni pubblici che i padri costituenti hanno lasciato in eredità al popolo italiano è stato ben speso o sperperato e se questo patrimonio debba essere conservato e tramandato alla generazioni future. L'incontro che abbiamo tenuto oggi nella sala del Senato che il Presidente Grasso ci ha messo a disposizione si è posto proprio l'obiettivo di rispondere a questa domande.

E' necessario fare una premessa. La Costituzione non è mera espressione di tecnica del diritto, essa si sviluppa lungo quella frontiera aspra, rocciosa, battuta da venti impetuosi, dove il diritto si incontra con la storia, dove la tecnica giuridica si innesta con le istanze metagiuridiche della filosofia e dell'etica. Come ebbe a spiegarci in modo magistrale uno dei padri della Costituzione, Piero Calamandrei, nel famoso discorso agli studenti di Milano del 26 gennaio 1955:

“ In questa Costituzione c'è dentro tutta la nostra storia, tutto il nostro passato, tutti i nostri dolori, le nostre sciagure, le nostre gioie. Sono tutti sfociati qui in questi articoli; e, a sapere intendere, dietro questi articoli ci si sentono delle voci lontane...”

Ci sono gli echi del risorgimento, dei valori della Costituzione della Repubblica romana del 1849, gli echi delle voci di Mazzini, di Cavour, di Cattaneo, di Garibaldi, di Beccaria.

“Grandi voci lontane, grandi nomi lontani... Ma ci sono anche umili nomi, voci recenti! Quanto sangue, quanto dolore per arrivare a questa Costituzione! Dietro ogni articolo di questa Costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento, morti in Russia, morti in Africa, morti per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché libertà e la giustizia potessero essere scritte in questa Carta.” La Costituzione, pertanto, è la traduzione nell'ordinamento giuridico dell'annuncio portato dalla Resistenza di una nuova società umana, cioè di un tempo e di una storia nuova in cui fossero risparmiate per sempre alle generazioni future le sofferenze inenarrabili che avevano patito quelle precedenti attraverso le due guerre mondiali, l'olocausto e l'asfissia di una società priva di libertà. Con la Costituzione ci è stato consegnato il dono della libertà e con esso un patrimonio di beni pubblici repubblicani a suggello di un patto di amicizia che le generazioni passate hanno stretto con le generazioni future.

Abbiamo molto discusso in questa sede dell'attualità dei principi e valori che la Costituzione ha insediato nell'ordinamento giuridico ed abbiamo discusso della crescente disapplicazione di questi principi e valori nell'ordinamento politico, rivendicando la validità del progetto di società iscritto nella Costituzione, ancora da realizzarsi. Siamo tutti coscienti che la Costituzione ha una dimensione precettiva, immediatamente applicabile e vincolante per tutti, che i giudici fanno applicare quando, per esempio, la Corte costituzionale cancella quella norma del pacchetto di sicurezza Maroni che vietava il matrimonio fra un cittadino italiano ed una persona di altra nazionalità priva del permesso di soggiorno, ed una dimensione programmatica che indica alla politica ed alle istituzioni un dover essere e guarda al futuro.

Non a caso la professoressa Carlassare ci ha parlato del progetto di una società più umana ed ha definito la Costituzione come la Carta del nostro futuro.

Voglio solo indicare un aspetto della Costituzione che ha parlato direttamente al futuro: il tema della laicità. Per comprendere appieno la natura e il significato del principio di laicità bisogna ricercarne la radice, essa deriva da quella concezione dei diritti dell'uomo che nel nostro ordinamento costituzionale ha dato origine al principio personalista. L'articolazione forse più importante del principio personalista è proprio la laicità.

Come si è detto, esistono nella Costituzione dei valori supremi, ma il metro per giudicarli è la persona umana; il che significa che non ci possono essere esigenze, anche fondate su valori, su interessi, su dogmi religiosi o su calcoli di utilità che consentano di attentare al valore fondante costituito dai diritti inviolabili della persona.

Da questa concezione dell'uomo come fondamento del diritto nasce la laicità, basata sul principio personalista e non soltanto sugli articoli 7 e 8, 19 e 20 della Costituzione, che regolano i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica e assicurano la libertà di religione e la libertà di coscienza.

La laicità si fonda sul riconoscimento che il valore uomo non è bilanciabile

con altri valori, perché è un valore fondante. A differenza di altri ordinamenti, la Costituzione non consente di fare un bilanciamento fra l'esigenza di sicurezza di una collettività organizzata in comunità politica e il diritto alla vita di ciascun cittadino (infatti, la pena di morte è bandita). Ciò perché il diritto alla vita e alla dignità essenziale della persona è assolutamente inviolabile e non può essere superato dall'azione dei pubblici poteri.. La persona è il valore fondamentale, rispetto al quale tutto il resto deve girare intorno, come i pianeti girano intorno al sole. In ciò consiste l'essenza della laicità.

Questa concezione della laicità, che è stata articolata nel 1947, ci dà un criterio per affrontare le difficoltà che incontriamo oggi, nel 2017, nella politica, nella cultura e nel costume. In particolare il problema della convivenza nel nostro paese fra religioni, culture e costumi profondamente differenti dovuto ad un evento successivo e certamente non previsto dai costituenti: il mutamento della popolazione prodotto dall'immigrazione. La Costituzione ci offre il criterio fondamentale di convivenza fra diversi in una società che è divenuta necessariamente multiculturale.

Questo criterio ci dice che prima di tutto vengono i diritti della persona, che non si può fare nessun bilanciamento fra i diritti inviolabili della persona e le esigenze delle culture, delle religioni, dell'etica. La laicità spoglia dell'onnipotenza la politica e la religione. Pertanto il principio supremo di laicità non è un relitto di passate guerre di religioni. Come tutti i principi supremi della Costituzione nasce dal passato ma guarda al futuro. Parla di noi, del nostro futuro. Ci fornisce gli strumenti e il criterio basilare per fondare la convivenza pacifica fra le diverse culture, fra le differenti popolazioni e le differenti religioni presenti nel nostro Paese per effetto dell'immigrazione; ci consente di garantire i diritti delle minoranze, di difendere i diritti dell'uomo e della donna, anche di fronte alle società e alle culture di appartenenza.

Questo discorso sulla laicità ci permette di meglio comprendere la dimensione al contempo precettiva e programmatica della Costituzione. La dimensione programmatica assegna una missione alla politica, la orienta verso un orizzonte comune nel quale sono istituite l'eguaglianza, la giustizia sociale, la pace, il rispetto della dignità umana, un orizzonte che unifica il popolo italiano e lo costituisce in comunità politica aperta al futuro.

Oggi, come allora, abbiamo ancora e sempre più bisogno di far crescere l'eguaglianza, invece che la disuguaglianza, come avviene quando, pur aumentando il reddito, cresce la povertà; abbiamo bisogno che il lavoro e la dignità di ogni persona, sia posta a fondamento dell'ordinamento, non la precarietà del lavoro e della vita; abbiamo bisogno che sia salvaguardata la salubrità dell'ambiente, non lo sfruttamento sconsiderato delle risorse naturali; abbiamo bisogno di una scuola pubblica che formi il cittadino, non di un'agenzia asservita al mercato; abbiamo bisogno di sanità pubblica ed universale, non di servizi scadenti e per censo; abbiamo bisogno di istituzioni rappresentative dove possano entrare le domande, i bisogni e le aspirazioni dei cittadini, non di parlamentarti che rappresentino solo i loro capi.

La missione della politica nel progetto costituzionale è l'organizzazione della speranza.

Quando invece, come accade nel nostro tempo la politica organizza la paura,

anziché la speranza, dobbiamo chiederci: è sbagliata la Costituzione o è sbagliata la politica?

* * *

I MIEI 70 ANNI CON LA COSTITUZIONE

di Raniero La Valle

La Costituzione ed io siamo cresciuti insieme. Siamo fratelli, se non proprio coetanei. Lei è un po' più giovane di me, perché quando è nata io avevo 16 anni; non molti, ma abbastanza per aver conosciuto, pur da bambino, il fascismo, il re, il duce, la guerra, le bombe in via Nomentana, i rastrellamenti tedeschi a Porta Pia, la fame e la liberazione. Tutto questo mi aveva fatto diventare adulto prima del tempo, sicché quando la Costituzione nacque stavo già all'università, studiavo diritto, e potevo capire cos'era. Però non sapevo nulla di Dossetti, di Fanfani, di Moro, di Lelio Basso, di Nenni, di Togliatti che sarebbero poi stati così importanti per la mia vita. In ogni caso avevo vissuto abbastanza per rendermi conto, e non per sentito dire, quale cambiamento essa rappresentasse, non solo rispetto alla mia vita precedente, ma rispetto a tutta la storia da cui venivamo. Per chi aveva vissuto, anche di sfuggita, il fascismo, la Costituzione si presentava come una novità, come la notizia che un altro tipo di regime, di Stato, un'altra politica erano possibili. Solo più tardi, tuttavia, mi resi conto che la Costituzione non rappresentava solo una novità, ma un'alternativa. E potei capire il significato più profondo dell'affermazione di Moro, che la Costituzione doveva essere non afascista, ma antifascista; essa non era infatti solo una regola del gioco, per qualunque gioco, ma doveva essere la scelta di una strada invece di un'altra, che non era solo la scelta tra due ordinamenti politici, ma tra due visioni dell'uomo e del mondo.

Aveva detto Moro alla Costituente, rispondendo al monarchico on. Lucifero che voleva una Costituzione afascista: "Non possiamo fare una Costituzione afascista, cioè non possiamo prescindere da quello che è stato nel nostro Paese un movimento storico d'importanza grandissima il quale nella sua negatività ha travolto per anni la coscienza e le istituzioni. Non possiamo dimenticare quello che è stato, perché questa Costituzione oggi emerge da quella Resistenza, da quella lotta, da quella negazione, per le quali ci siamo trovati insieme sul fronte della resistenza e della guerra rivoluzionaria ed ora ci troviamo insieme per questo impegno di affermazione dei valori supremi della dignità umana e della vita sociale. .. Non avremmo ancora detto nulla se ci limitassimo ad affermare che l'Italia è una repubblica, o una repubblica democratica".

Aveva ragione Moro: bisognava dire che venivamo da una storia, ed ora si trattava di scegliere un'alternativa, un'altra storia possibile. Noi venivamo da una lunga storia, ben precedente al fascismo, in cui il lavoro era stato considerato spregevole, più animale che umano, tanto che all'inizio era addossato ai servi, e i signori ne erano esenti; poi, anche dopo la fine della società signorile, il lavoro era giunto fino a noi come lavoro schiavo, come lavoro mercede, come lavoro alienato e sfruttato; ed ecco che la Costituzione lo metteva a fondamento della Repubblica democratica.

Noi venivamo da una storia in cui l'idea della disuguaglianza tra gli uomini era di dominio comune, e perfino Hegel e Croce avevano filosofato di differenze ontologiche tra mondi umani diversi, tra popoli della natura e popoli della storia, popoli senza Spirito e popoli invece capaci di storia; venivamo da un mondo in cui le leggi, non solo quelle razziali, avevano assunto la disuguaglianza come un presupposto e tuttora discriminavano classi, caste, poveri e donne, ed ecco che la Costituzione metteva come prima pietra l'eguaglianza senza distinzione alcuna, e faceva delle discriminazioni, anche di fatto, il male da rimuovere.

Noi venivamo da una storia in cui la guerra era considerata, fin dall'inizio, il padre e il reggente di tutte le cose, poi era stata presa come prerogativa assoluta della sovranità, come variabile sempre pronta all'uso della politica, e infine come criterio stesso del politico, inteso come contrasto tra amico e nemico, ed ecco che la Costituzione consegnava alla guerra il libello di ripudio, e non considerava più nessuno come nemico.

Noi venivamo da una storia in cui gli Stati sovrani rivendicavano di essere legge a se stessi e non riconoscevano che ci fosse alcuna cosa o alcun potere al di sopra di sé, ed ecco che la Costituzione metteva la sovranità nazionale dentro la comunità degli Stati, riconosceva il diritto internazionale come potere esterno e accettava lo scambio tra la sovranità dello Stato e un ordinamento di pace e di giustizia tra le Nazioni.

Da tutto questo discendeva un progetto di società; certo era solo un progetto, e solo dopo dovevamo capire quanto quel progetto fosse difficile a realizzarsi. Ma quando venivano i momenti più difficili, le contraddizioni e le smentite più crudeli a quel disegno e a quelle speranze, il solo fatto che quel progetto, pur contraddetto, ci fosse, fosse scritto sulla carta, non fosse un vago ideale ma diritto positivo, patto e non contratto, opera e non visione, bastava ad attivare la resistenza, a ravvivare le forze, a salvare la Repubblica.

Lo si è visto con i colpi di coda del fascismo, i falliti golpe, il terrorismo, la notte della Repubblica. Ma anche in momenti meno drammatici, quando si trattava di uscire dalla stanchezza, di aprire una nuova fase, di riprendere un cammino, la linfa, il movente, la forza stava nel rievocare quel progetto, nel rifarsi a quel momento fondativo della Repubblica, per ricordarsi com'era, per chiedersi dove si era sbagliato, per riprendere a tessere l'ordito.

Voglio portare un solo esempio. Nel 1976, quando la Democrazia Cristiana è stremata, il quadro politico sta mutando e si avverte che c'è da cambiare strada, il segretario della DC Zaccagnini scrive a un costituente, Giorgio La Pira, che già era stato quel sindaco di Firenze che sappiamo, chiedendogli di tornare in Parlamento. Si trattava non solo di riprendere in mano quel disegno delle origini, ma di tornare allo spirito e alla metodologia che lo avevano fatto concepire, cioè, dice Zaccagnini, la metodologia del "dialogo tra tutte le componenti che" avevano concorso "ad abbattere il fascismo" ed il suo istinto di guerra.

E La Pira accetta e gli risponde: "Caro Zaccagnini, tu mi inviti a riprendere il progetto della casa comune che noi costituenti concepimmo con una architettura armonica e, in certo senso, unica ed originale, progetto che è rimasto incompiuto". E ne ricorda i parametri essenziali: i diritti della persona ma, essenziali come questi, i diritti sociali, senza i quali la libertà stessa della

persona non sarebbe garantita; e ciò comportava un mutamento:

“L'accettazione strutturale dell'ordinamento giuridico-economico non solo in totale opposizione a quello fascista, ma anche come superamento della concezione liberale borghese perché in uno Stato di capitalismo avanzato affidarsi alle sole leggi della libera concorrenza e del mercato avrebbe significato la creazione di monopoli e discriminato l'uguaglianza e la libertà. Libertà per tutti, quindi. Sì, ma anche lavoro per tutti, ospedali, case, scuole, ecc. “. Però La Pira constatava che le ‘attese della povera gente’ – (e qui si autocita) – non erano state adempiute; dunque c'era più che mai “un obbligo politico e morale” a far sì che quei valori non fossero disattesi. Per quanto riguardava la comunità internazionale bisognava passare dalla contrapposizione dei blocchi al superamento dell'equilibrio del terrore, per giungere “al disarmo generale e completo, alla liberazione e al progresso fondato sulla giustizia”.

E quanto al modo di giungervi, diceva La Pira, “nei due ordini, quello nazionale e quello internazionale, la metodologia è quella della ‘costruzione di ponti’, è quella del dialogo, che tu hai tanto giustamente indicato”.

La Pira non poté poi riprendere alla Camera, dove fu eletto, l'attuazione di quel progetto, perché il 5 novembre 1977 morì. Ma quella VII legislatura fu quella in cui veramente la Costituzione fu messa alla prova. Era stato per riprendere il dialogo tra le forze popolari che avevano fatto la Costituzione, comunisti, socialisti, cattolici, che Zaccagnini aveva chiesto a La Pira di tornare in Parlamento; e fu per far cadere i muri che erano stati rialzati tra di loro, che in quella stessa legislatura noi rompemmo l'unità politica dei cattolici nella Democrazia Cristiana e restaurammo quel dialogo dall'interno come indipendenti nelle liste del PCI; e fu per soffocare nel sangue quel nuovo processo costituente da cui il vecchio potere sarebbe uscito politicamente sconfitto, che vennero le Brigate Rosse, con il sequestro e l'uccisione di Moro. Eppure, proprio nel momento del massimo attacco contro di essa, la Costituzione vinse, perché quelle che furono chiamate Brigate Rosse furono sconfitte senza leggi eccezionali, senza stati d'assedio e senza che venissero rimesse in gioco le libertà dei cittadini.

Però non c'è dubbio che in quella legislatura, dal 1976 al 1979, il progetto disegnato dalla Carta Costituzionale fu intercettato, sfigurato e impedito dallo scatenarsi di una reazione inaudita, interna e internazionale, e da lì cominciò la decadenza italiana, che non è ancora giunta alla fine. Poi ci ha pensato la globalizzazione economica, a cominciare da quella europea di Maastricht, a mettere fuori gioco, se non addirittura fuori legge, i capisaldi egualitari e solidaristici della Costituzione italiana e a espropriare la Repubblica del compito che l'art. 3 le aveva assegnato di rimuovere gli ostacoli che impediscono la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e la loro partecipazione alla determinazione della politica nazionale.

Sicché oggi celebrare i 70 anni della Costituzione, fuori di una vuota retorica, non può che voler dire riprendere quel progetto, e difendere l'edificio costituzionale contro i poteri antagonisti che ancora non si sono rassegnati alle sconfitte subite nel tentativo di abbatterlo, e certamente torneranno alla carica. Il 4 dicembre non abbiamo vinto per sempre.

Tuttavia questo non basta più, perché oggi siamo di fronte a una nuova sfida altrettanto epocale di quella che affrontammo nel 900. A metà del Novecento ci si trovò di fronte al fallimento della politica e delle sue dottrine che avevano portato il mondo alla catastrofe.

Oggi siamo di fronte al fallimento dell'economia e delle sue dottrine che non sono più in grado di reggere la vita del mondo.

L'economia fallisce perché quando aveva sacralizzato la legge della domanda e dell'offerta, aveva proclamato la sovranità e l'efficienza della mano invisibile del Mercato e aveva messo la concorrenza, la competizione e il profitto a governare i processi, o quando per altro verso aveva basato tutto sul valore-lavoro, aveva dinnanzi a sé un Mercato fatto da persone umane, merci prodotte da lavoro umano, transazioni fatte da operatori umani e padroni fatti di capitalisti umani. Ma oggi enormi volumi di domanda e offerta sono scambiati non tra uomini, ma tra circuiti informatici automatizzati, spesso alla velocità di un milionesimo di secondo, il mercato è gestito dalle macchine, le merci sono prodotte da macchine che dialogano con altre macchine, e i capitalisti sono essi stessi figure alienate di sistemi impersonali altrimenti che umani. Per questa ragione come ha detto qualche giorno fa il prof. Dogliani a un'assemblea dell'Associazione per il rinnovamento della sinistra, non c'è più solo il problema caro alla sinistra del lavoro sfruttato, precario, alienato, ma c'è il problema che il lavoro è soppresso; in quanto costo di produzione da ridurre o da abbattere, il lavoro umano è soppresso. Ciò è avvenuto non gradualmente, in tempi fisiologici, come all'inizio della rivoluzione industriale, quando il luddismo non era giustificato, ma è avvenuto con enorme rapidità, anche perché sono stati fatti massicci investimenti nell'innovazione tecnologica proprio allo scopo di distruggere lavoro umano; oppure per delocalizzarlo in zone meno protette, dove non costa nulla, o addirittura c'è di nuovo il lavoro schiavo; come ha spiegato l'altro giorno Luigi Ferrajoli a Napoli, ci sono 45,8 milioni di schiavi oggi nel mondo, di cui 18,35 solo in India; ma ciò devasta il lavoro salariato dappertutto.

La perdita del lavoro fa sì che oggi negli Stati Uniti l'unico lavoro che aumenta è quello della cura alle persone, ed è lì che si realizza la tanto lodata mobilità e il magnificato abbandono del mito del posto fisso; solo che perché di questo lavoro ce ne sia abbastanza per tutti, bisognerebbe augurarsi che tutto il mondo si trasformi in un immenso cronicario.

E il fallimento dell'economia sta in ciò: che produce sempre più merci e altre utilità, a basso costo e con alti profitti, ma scarta i lavoratori, li rende esuberanti e superflui, e così li esclude dalla vita; ma in tal modo scarta anche i consumatori, e così non si può più né comprare né vendere, ciò che non a caso nell'Apocalisse di Giovanni è considerato un segno della fine; e perciò l'economia che uccide, come dice papa Francesco, uccide anche se stessa; e per questo l'altro ieri, nel messaggio di Natale, egli ha messo insieme i venti di guerra e "il modello di sviluppo ormai superato che continua a produrre degrado umano, sociale e ambientale". Superato, cioè finito.

Questo vuol dire però oggi, settant'anni dopo, tenendo ben ferma la Costituzione che abbiamo, aprire una nuova stagione costituente, ma ormai per un costituzionalismo non solo italiano, ma globale, tanto quanto lo è la globalizzazione. Una stagione costituente che, mettendo in sicurezza le conquiste già raggiunte, cambi il disegno dell'ordine economico del mondo, così come nel Novecento cambiammo il disegno del suo ordine politico. Io credo che questa sfida, questo compito, siano alla nostra portata, siano alla portata delle giovani generazioni.

* * *

LE 'RIFORME' INCOSTITUZIONALI

di **Alessandro Pace**

1. Sul *Corriere della Sera* del 27 dicembre è stata sintetizzata in dieci istantanee la “storia” dell’attuale legislatura. La n. 9 rappresenta «l’immagine di Matteo Renzi che nella sala stampa di Palazzo Chigi annuncia le sue dimissioni dopo la disfatta del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016». L’autore dell’articolo si ferma qui, mentre sarebbe stato opportuno andare un po’ indietro e ricordare che la riforma Renzi-Boschi venne votata da un Parlamento illegittimo nella sua composizione nonostante la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, avesse dichiarato incostituzionale il c.d. Porcellum in forza del quale era stato eletto. Il vero è che sia a causa dell’ignoranza dell’opinione pubblica circa i tecnicismi giuridici, sia a causa della mala fede dei detentori del potere, sulla sentenza n. 1 del 2014 fu steso un velo soprattutto comodo per i partiti, in particolare il PD, che avevano lucrato un illegittimo cospicuo premio di maggioranza.

Un Parlamento “delegittimato”, quindi, che nondimeno modificò ben 55 articoli della Costituzione, senza che gli allora Presidenti della Repubblica e della Corte costituzionale – entrambi c.d. “garanti” della Costituzione – battessero ciglio. Omettendo quindi di considerare che la Corte costituzionale aveva chiaramente avvertito, nelle ultime battute del n. 7 del “considerato in diritto” della sentenza n. 1 del 2014, che il principio della “continuità istituzionale” non avrebbe potuto, alla lunga, sostituirsi al doveroso voto popolare. Con l’abnorme conseguenza che, per tutta la XVII legislatura, abbiamo avuto un Parlamento costituzionalmente viziato nella sua composizione, che solo il M5S aveva reiteratamente denunciato.

Né quel “peccato originale” venne attenuato, strada facendo, dalla c.d. riforma Renzi-Boschi. Che anzi violò la libertà di voto (art. 48 Cost.) in conseguenza della disomogeneità del contenuto prescrittivo della riforma. Che violò il “principio supremo” della sovranità popolare (art. 1 comma 2 Cost.) negando l’elettività diretta del Senato. Che conferì, in violazione dell’art. 3 Cost., funzioni senatoriali part-time a consiglieri regionali e a sindaci privi della diretta legittimazione democratica. Che, in violazione dell’art. 5 Cost., attribuì alle regioni, tranne qualche eccezione, soltanto competenze legislative di contenuto meramente organizzativo. Che modificò surrettiziamente la forma di governo, indebolendo i contro-poteri e conseguentemente rafforzando indirettamente i poteri del Governo, e soprattutto quelli del Premier. E così via.

Ed è anche per queste ragioni tecniche, la grande maggioranza degli elettori si esprime in favore del No, non solo per lo stravolgimento apportato al sistema costituzionale, ma per la complessità delle modifiche costituzionali. Dando così ragione, nei fatti, al procedimento di revisione costituzionale previsto dall’art. 138 Cost., che prevede soltanto revisioni puntuali o comunque omogenee. Non riforme megagalattiche come la Renzi-Boschi.

2. Sta di fatto che fino al 1983 – e cioè per ben 35 anni – sia le leggi costituzionali, sia le leggi di revisione costituzionale hanno sempre avuto un contenuto puntuale o comunque omogeneo. In linea quindi con quanto il

Presidente Terracini, in una delle ultimissime riunioni della Commissione per la Costituzione (15 gennaio 1947), aveva affermato, in risposta all'on. Mortati, che l'Assemblea costituente si doveva «limitare all'ipotesi di una revisione parziale». Nelle prime monografie sulla revisione costituzionale, il problema delle mega riforme non fu minimamente sollevato.

Del resto nella lingua italiana una cosa è la “riforma”, altra cosa è la “revisione”. Prescindendo dal significato giuridico del concetto di “revisione”, nel Grande dizionario della lingua italiana il concetto di revisione allude sempre ad attività puntuali: alle operazioni di esame e di verifica della verità e di conformità di un conto economico o di un bilancio; al riesame di una sentenza o di una causa decisa; all'esame stilistico di un'opera letteraria; all'esame preventivo di un testo destinato alla stampa o alla conformità alle disposizioni di legge; al riscontro periodico dell'operato della pubblica amministrazione e all'insieme delle operazioni di controllo e di manutenzione di macchine (ad es. le automobili).

Era quindi assolutamente pacifico, almeno fino agli anni '90, che le modifiche costituzionali dovessero servire solo a modificare specifiche disposizioni; «ad ammodernare, adeguare, perfezionare, rabberciare un vecchio meccanismo» o, tutt'al più, a innovare qualche istituto politico lasciando intatti gli altri.

E quindi, quando fu approvata la legge sui referendum n. 352 del 1970, le “riforme” erano ancora di là da venire, per cui l'applicazione della legge n. 352 ad esse – da parte dei loro sostenitori – costituì un'evidente forzatura, tant'è vero che si giunse addirittura a sostenere che alle mega riforme non sarebbero applicabili i principi della sovranità popolare (art. 1 Cost.) e della libertà di voto (art. 48 Cost.), perché il procedimento di revisione costituzionale sarebbe derogatorio di quei due principi fondamentali!

3. Sta di fatto, che delle possibili “riforme” costituzionali si cominciò a parlare, a livello politico, soltanto alla fine degli anni '70, col famoso articolo di Bettino Craxi, apparso sull'Avanti nel dicembre del 1979, nel quale veniva teorizzata “la Grande Riforma” consistente nella modifica della forma di governo da parlamentare in presidenziale. Che però non ebbe alcun seguito.

I successivi tentativi di “grandi riforme” sono tutti inesorabilmente falliti: così le riforme Bozzi (1985) e Letta (2013) che non furono nemmeno approvate; le leggi di riforma De Mita-Iotti (1993) e D'Alema (1997), che furono approvate ma, avendo un contenuto meramente organizzativo, non ebbero un seguito normativo; le riforme Berlusconi (2006) e Renzi-Boschi (2016) che furono respinte in sede referendaria. Il che conferma l'estraneità delle mega riforme nei confronti del nostro sistema costituzionale che prevede soltanto “revisioni”.

Sorprende, perciò, che un politico intelligente come il ministro Carlo Calenda, nell'intervista di Lorenzo Salvia apparsa sul Corriere del 27 dicembre, abbia addirittura auspicato l'istituzione di un'Assemblea costituente nella prossima legislatura «per aumentare il coinvolgimento dei cittadini», evidentemente, senza rendersi conto:

1) che l'istituzione di un'Assemblea costituente costituisce, per definizione, la negazione dei valori della costituzione alla quale pretende di sostituirsi (nella

specie: la Costituzione del 1947);

2) che l'elezione di un'Assemblea costituente non determinerebbe, di per sé, un "coinvolgimento" dei cittadini, ma solo un voto come gli altri (per cui il voto popolare confermativo ex art. 138 comma 2 Cost. implica un indubbio maggior coinvolgimento);

3) che solo nelle revisioni puntuali o omogenee la sovranità popolare viene effettivamente esercitata, poiché solo di fronte ad un singolo quesito relativo ad un singolo articolo e su una pluralità di articoli dal contenuto omogeneo, i cittadini sono effettivamente liberi di votare Sì o No. Che è poi la tesi sostenuta dalla maggioranza dei costituzionalisti, tra cui i più autorevoli, secondo i quali le riforme disomogenee coerciscono la libertà di voto, essendo svariati i quesiti ad esse sottese.

* * *

LA CORTE COSTITUZIONALE A SETTANT'ANNI DALLA FIRMA DELLA COSTITUZIONE

di **Felice Besostri**

Se la Costituzione a 70 anni dalla sua firma è "sempre giovane" la Corte Costituzionale è ancora più giovane, perché sebbene prevista dalla legge costituzionale n. 1 del n. 9 febbraio 1948, tempestivamente adottata dalla Assemblea Costituente a pochissima distanza dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e prima delle elezioni del 18 aprile 1948, non fu una priorità della prima legislatura-. Soltanto nel suo ultimo anno fu approvata la legge costituzionale n. 1 del 11 marzo 1953 e la legge 11 marzo 1953 n. 87. Era un'Italia divisa quella uscita dalle elezioni del 1948 in un mondo diviso tra blocchi contrapposti e reciprocamente ostili, che si era rapidamente sostituito all'unità contro il nazi-fascismo e all'imperialismo giapponese. Nel sistema costituzionale italiano la Corte Costituzionale era un organo di garanzia e il più neutro rispetto alla Presidenza della Repubblica e alle Presidenze delle due Camere, la cui investitura era totalmente politica. A mio avviso non è un caso che l'attuazione della Costituzione, nella previsione di un giudice delle leggi, si sia svolta in parallelo con una riforma del sistema elettorale proporzionale con una legge forse ingiustamente definita "legge truffa". Basta pensare ai più tardi tentativi di attribuire una maggioranza artificiale, a chi non l'avesse conquistata nelle urne, perseguita con le leggi n. 270/2005 e n. 52/2015, dichiarate incostituzionali nelle parti qualificanti dalle sentenze n. 1/2014 e 35/2017.

L'aspetto preoccupante di quella legge era l'entità del premio di maggioranza, non che fosse attribuito ad una maggioranza assoluta consacrata dal voto popolare. Con il 65% dei seggi la coalizione maggioritaria aveva a portata di mano la possibilità di modificare la Costituzione con i due terzi dei voti delle Camere e quindi di sottrarla al referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.. Questo strumento che si è rivelato efficace usbergo, nel 2006 e il 4 dicembre 2016, ai tentativi di modificare la forma di governo parlamentare e il bicameralismo, sottraendo il Senato all'investitura di un'elezione universale e diretta (art.58) con voto eguale, libero e personale, oltre che segreto, come

prescrive l'art. 48 Cost.. Una riforma, che era piuttosto una deforma costituzionale, che con la modificazione della composizione del parlamento in seduta comune nel caso dell'art. 90 Cost. e una legge elettorale maggioritaria, con un'impropria designazione di un candidato alla presidenza del Consiglio dei Ministri, avrebbe alterato l'equilibrio tra i poteri costituzionali posti al vertice della Repubblica, con la messa sotto tutela del suo Presidente.

La legge elettorale 31 marzo 1953 fu eccezionalmente promulgata, pubblicata e entrata in vigore lo stesso giorno, una fretta giustificata dalle elezioni del successivo 3 giugno 1953: una legge sulla quale la Corte Costituzionale non avrebbe potuto pronunciarsi poiché si è insediata il 15 dicembre 1955 e dopo aver eletto il suo primo Presidente, Enrico de Nicola, tenne la sua prima seduta il 23 aprile 1956, giorno a me particolarmente caro riportandomi all'adolescenza, annullando significativamente e simbolicamente un articolo il 113 di una legge fascista il T.U. delle leggi di p.s. approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

La sentenza n. 1 del 5 giugno 1956 ha avuto come relatore Gaetano Azzariti ed stata decisa dopo aver sentito gli avvocati di cui basta leggere alcuni nomi per comprendere l'importanza di quella sentenza: Costantino Mortati, Massimo Severo Giannini, Vezio Crisafulli, Giuliano Vassalli, e Piero Calamandrei, il cui discorso sulla Costituzione del 26 gennaio 1955 a Milano è stato decisivo per la mia formazione. L'importanza di quella sentenza sta anche per l'affermazione in dispositivo "Afferma la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione". La nascita della Corte Costituzionale e la sua prima decisione è stata segnata dalla volontà di non lasciare zone franche, sottratte al controllo di costituzionalità. Per le leggi elettorali si è dovuto aspettare un'ordinanza del 17 maggio 2013 la n. 12060 della Prima Sezione Civile della Cassazione. Quest'ordinanza, in un certo senso, ha avuto la stessa funzione dell'ordinanza del pretore di Prato, che per primo aveva sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 113 del T.U. di P.S. con l'ordinanza 27 dicembre 1955 e che era Antonino Caponnetto, al suo primo incarico di magistrato.

La Corte Costituzionale è un organo indipendente dalla politica, ma non dal clima politico e culturale, in cui si trova ad operare e che per funzionare ha bisogno che una pluralità di attori sia sensibile ai valori costituzionali a cominciare dai gruppi parlamentari, dai partiti politici, dai docenti universitari, che formano giudici ed avvocati, da quest'ultimi nella loro professione per finire con l'opinione pubblica e il corpo elettorale.

Come per la legge n. 148/1953 fu il popolo ad esprimersi nelle successive elezioni del 7 giugno, spetterà al corpo elettorale pronunciarsi politicamente sulla legge n. 165/2017, che ha sì abbandonato la strada dei premi espliciti di maggioranza, ma non la tentazione di prefigurare i risultati. Si impedisce una volta di più agli elettori di scegliersi i loro rappresentanti con liste bloccate (come se l'unica alternativa ai voti di preferenza fossero le liste bloccate ignorando il sistema elettorale svizzero o quello svedese), con il voto congiunto tra candidati uninominali e liste plurinominali, l'assenza di scorporo e i privilegi per i gruppi parlamentari uscenti rispetto a nuovi soggetti che possano competere per essere rappresentati in Parlamento. Vi è la violazione dei principi di una sentenza fondamentale come quella del 23 aprile 1986 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, per i quali i

gruppi di un parlamento uscente non si possono accordare privilegi a danno di soggetti politici non ancora rappresentati.

La zona franca delle leggi elettorali dipende anche dalla cattiva abitudine di adottare leggi elettorali nuove o con modificazioni importanti alla vigilia delle elezioni. Così è stato con la legge n. 148/1953 pubblicata il 31 marzo e con elezioni indette il 7 giugno successivo. La legge n. 270 del 21 dicembre 2005 ha presieduto le elezioni del 9 e 10 aprile 2006. La stessa indifferenza ha prodotto l'approvazione della legge di modifica della legge 24 gennaio 1979, n. 18 con la legge 20 febbraio 2009, n. 10, frutto di un accordo PD-FI alla vigilia delle elezioni del 6 e 7 giugno di quell'anno. Le prossime elezioni per la XVIIIma Legislatura saranno rette da una legge entrata in vigore il 12 novembre 2017 e si svolgeranno, come da anticipazioni di stampa, nel mese di marzo e sicuramente prima del 18 per dar loro una parvenza di elezioni anticipate, per riammettere in termini sindaci che si erano dimenticati di dimettersi in tempo.

L'Italia fa parte dalla sua fondazione del Consiglio d'Europa e ha contribuito all'adozione di un Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale, che ha ormai quasi 15 anni di vita essendo stato adottato a Strasburgo il 23 maggio 2003, che raccomanda di non adottare cambiamenti importanti della legge elettorale nell'anno che precede le elezioni. Un Parlamento, che è stato eletto con una legge dichiarata incostituzionale dopo la sua elezione, manca evidentemente della sensibilità per i valori della democrazia, ma avrebbe dovuto evitare addirittura di abrogare di fatto una legge del 1990, la n. 53, che avrebbe consentito di raccogliere le firme fin dal 180° giorno precedente le elezioni per portarlo al 45° giorno antecedente al voto. Non c'è il tempo per portare al vaglio della Consulta la nuova legge elettorale e mi sia consentito di dire, che neppure sarebbe stato opportuno che una decisione intervenisse dopo lo scioglimento delle Camere.

La Corte di Cassazione aveva fissato la discussione finale del ricorso per la riforma della decisione negativa della Corte d'Appello di Milano sul diritto di votare in conformità della Costituzione per il gennaio 2013 per rinviarla al 17 maggio 2013. Con le elezioni indette si deve pronunciare il corpo elettorale anche se il pronunciamento non sarà libero e il voto non eguale e personale. Finché il voto sarà segreto chi si confeziona leggi elettorali nel suo interesse è sempre stato smentito in sede di prima applicazione, così è avvenuto per il Mattarellum e il Porcellum. L'Italikum è stato, addirittura, espunto dall'ordinamento prima di essere applicato.

Per la legge 165/2017 bisogna augurarsi un destino analogo a quello della legge 148/1953. La via politica e quella giudiziaria non sono alternative e men che meno si contrappongono, ma si integrano e si influenzano. La decisione di ricorrere alla giustizia ordinaria e costituzionale è di per se stessa una scelta politica, di fiducia nello stato di diritto, nella democrazia e nella Costituzione. Semmai c'è da denunciare una carenza di iniziativa legislativa anche della sinistra, quando era maggioranza almeno come proposta di riforma della procedura di controllo di costituzionalità. Non mi ricordo nessuna iniziativa per circoscrivere l'art. 66 Cost. alla fattispecie prevista dallo stesso articolo, ma estesa, grazie ad una magistratura compiacente alle operazioni elettorali preparatorie, che altrimenti non sarebbe stato legittimo approvare una norma di delegazione legislativa come l'art. 44 c. 2 lett. d) della legge n. 69 del 2009, che assoggettava al controllo giurisdizionale le operazioni elettorali

preparatorie per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica.

Per quella via sarebbero potute arrivare al controllo di costituzionalità, in tempi più rapidi, almeno le norme che incidono sulla stessa libertà di voto e di candidarsi in condizione di eguaglianza come prescritto dall'art. 51 Cost.. Tuttavia in un'ottica di manutenzione e difesa attiva della Costituzione, la soluzione maestra è quella di adottare soluzioni del tipo della Grundgesetz della Germania Federale, dove è previsto un ricorso al Tribunale Costituzionale Federale contro le decisioni del Bundestag sulla convalida dei deputati e sui ricorsi contro la loro proclamazione. Le leggi elettorali sono inoltre collegate nella loro attuazione al sistema dei partiti, che da noi, nonostante l'art. 49 Cost., non sono mai stati oggetto di un'organica legislazione, che comprenda il controllo giurisdizionale delle decisioni in ordine alla candidature: una procedura trasparente e giustiziabile, assunta con largo anticipo rispetto al deposito delle liste, porrebbe fine alle discussioni su liste bloccate e preferenze.

In assenza d'istituti d'accesso diretto alla Corte Costituzionale in caso di lesione di diritti costituzionali fondamentali come il Verfassungsbeschwerde nella RFT o il recurso de amparo constitucional spagnolo, almeno in materia di diritto di voto, il controllo in via incidentale non è uno strumento adatto per i suoi tempi. Bisognerebbe che la raccomandazione del Codice di Buon Comportamento in Materia Elettorale, per la quale "Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione" sia incorporata almeno nei Regolamenti parlamentari. Gli stessi Regolamenti dovrebbero essere espliciti, in conformità con l'art. 72c.4 Cost. nel divieto di approvarne articoli con il ricorso al voto di fiducia, sulla cui erronea applicazione nella Camera dei Deputati in occasione dell'approvazione finale della legge n. 52/2015 ha scritto con argomentazioni decisive il nostro presidente prof. Massimo Villone nel Manifesto del 16.4.2015 (<http://ilmanifesto.it/lossimoro-della-fiducia-segrete/>). Parlo del voto di fiducia su norme elettorali perché si è creato un precedente, del quale il Presidente del Senato, benché contrario, ha dovuto, per la sensibilità istituzionale che gli va riconosciuta, tener conto per non smentire l'altra Camera e non dare un'immagine schizofrenica del bicameralismo paritario consacrato dal corpo elettorale referendario con una partecipazione superiore a quella delle precedenti elezioni del 2014.

La questione è stata sollevata nei 23 ricorsi presentati in altrettanti Tribunali delle città capoluogo di distretto di Corte d'Appello, di cui solo 5 hanno dato luogo ad ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale e nessuna di esse con un quesito ritenuto ammissibile sul punto, tanto che la Corte ha auspicato che le fosse rimesso, finora invano per insensibilità dei Tribunali aditi. Se le leggi elettorali sono costituzionalmente necessarie, esse devono essere necessariamente costituzionali, quindi l'accertamento del diritto di votare secondo Costituzione deve precedere le elezioni pena l'inefficacia della decisione, com'è avvenuto con la sentenza n. 1/2014 rispetto al Parlamento eletto nel 2013.

In Germania il Plenum del Bundesverfassungsgericht ha fin dal 20 luglio 1954 (BVerfGE 4,27) statuito che i partiti politici possono far valere le loro ragioni in materia elettorale soltanto per la via dell'Organstreit, che corrisponde al

nostro conflitto di attribuzioni, ma una tale decisione può arrivare solo con modifica della legge n. 87/1953, anche se il collegamento tra partiti e legge elettorale è consacrato dall'art. 14 del dpr n. 361/1957 e tra liste presentate alle elezioni e gruppi parlamentari dai Regolamenti parlamentari, compreso quello assai recentemente approvato dal Senato della Repubblica, che senza incidere sul divieto di mandato imperativo, che va mantenuto, è di ostacolo alle transumanze.

Il conflitto di attribuzione è lo strumento più adatto, anche alla luce dell'ordinanza n. 225/2017 che ha dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzione n. 2/2017 e ammesso per la prima volta la possibilità di misure cautelari estendendo ai conflitti di attribuzione quanto previsto dagli artt 22, 35(come modificato dall'art. 9 c. 4 l. n. 131 del 2003) e 40 della legge n. 87/1953 per i giudizi di costituzionalità in via incidentale. A legislazione vigente la Corte Costituzionale potrebbe tenere conto che la nostra Costituzione è l'unica, tra quelle europee, nella quale la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1 c. 2 Cost.) e che come corpo elettorale elegge un Parlamento, i cui membri non rappresentano in primo luogo i loro elettori e/o i territori d'elezione, bensì la Nazione(art. 67 Cost.).

Al prossimo Parlamento spettano compiti importanti come il completamento della Corte Costituzionale, l'elezione dei membri laici del CSM e, se compie il quinquennio, l'elezione o la riconferma del Capo dello Stato nel 2022, oltre che contribuire alla riforma dei Trattati dell'Unione europea in vista delle elezioni per il Parlamento europeo del 2019. Una legge elettorale è stata approvata, che solleva dubbi e favorisce una diminuzione della partecipazione elettorale. Per evitare contraccolpi, che rendano ancora più fragili le nostre istituzioni, sarebbe opportuno che tutte le forze politiche amanti della Costituzione, siglino al loro interno e tra di loro un Patto per la Costituzione, per la sua difesa e attuazione che abbia come guida il secondo comma dell'articolo 3 Cost., per il quale "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" e come fonte di ispirazione le aspettative e le speranze, che hanno animato i cittadini e le cittadine, che hanno partecipato al referendum del 4 dicembre dello scorso anno.

(2 gennaio 2018)