

II  
IL PERCORSO STORICO DELLA CARTA REPUBBLICANA.  
ATTUAZIONE, RIFORME E INTERPRETAZIONI  
DEL MODELLO COSTITUZIONALE

ENZO CHELI \*

1. Nel 2007 sono iniziate le celebrazioni del 60° anniversario della nostra Carta repubblicana e nel corso degli ultimi mesi le vicende più recenti della nostra vita politica (con la fine anticipata della XV legislatura e le elezioni del 13-14 aprile 2008) si sono intrecciate con queste celebrazioni.

Questa particolare congiuntura ha indotto ad una riflessione orientata a dare risposta ad alcune domande relative al percorso storico di questa nostra costituzione.

Che ruolo ha giocato questa carta nella storia repubblicana? Quanto ha influito sugli sviluppi sociali, economici e politici del nostro paese? E qual è oggi il suo stato di salute?

Si tratta di domande che mettono in campo questioni complesse e che la nostra dottrina costituzionale si va ponendo da qualche tempo. Basti pensare che in un testo collettivo pubblicato di recente (*Commentario alla costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006) alcuni giovani costituzionalisti si sono chiesti se la costituzione del 1948 rappresenti ancora “una narrazione credibile della società italiana del terzo millennio” e se sia tuttora idonea a “sorreggere il processo democratico” del nostro paese.

Credo che per tentare di dare una risposta a queste domande, che investono sia il presente che il passato della nostra carta costituzionale, sia necessario portare l’attenzione almeno su tre aspetti: a) sulle *origini* che sessanta anni fa concorsero alla nascita di questa costituzione; b) sul *modello* – di società, di econo-

---

\* Professore di Diritto costituzionale presso l’Università di Firenze.

mia, di assetti politici – che attraverso questa carta i nostri costituenti vollero introdurre; c) sul *rendimento* che questa carta ha avuto nell’arco di questi 60 anni.

2. Partiamo dalle *origini* e dai fattori storici che stanno alla base di questa costituzione. Sappiamo che la nostra costituzione è nata alla fine del 1947, a conclusione di una delle fasi più complesse e travagliate della nostra storia nazionale. Una fase che – nell’arco di 4 anni – aveva visto la fine di una dittatura, gli sviluppi di una guerra mondiale che aveva diviso il paese in due tronconi, mentre, subito dopo la fine della guerra, la ricostruzione del paese si era intrecciata con la caduta di una monarchia e l’esplosione di forti tensioni sociali.

Il paese che i costituenti avevano davanti quando iniziarono il loro lavoro, nel giugno del 1946, era un paese in totale dissesto: sociale, economico e istituzionale. Il paese era lacerato da fratture profonde (tra fascismo e antifascismo; tra monarchia e repubblica; tra nord e sud), fratture che le ideologie dei partiti riemersi dopo la caduta del fascismo venivano a rispecchiare puntualmente.

Il primo problema che i costituenti si trovarono a dover affrontare, dunque, fu quello del recupero dell’unità per evitare il rischio di una nuova guerra civile. Per questo il tema dell’unità rappresenta una delle note più ricorrenti nel complesso dei lavori della Costituente.

La seconda esigenza che i costituenti avevano di fronte era quella dell’impianto di una democrazia moderna, che doveva superare il modello dello Stato liberale ottocentesco ed evitare il pericolo di un ritorno ad esperienze totalitarie o autoritarie.

Ora, i partiti presenti alla Costituente (e in particolare i tre partiti maggiori: la DC, il PCI e il PSIUP) si presentavano fortemente divisi su tutte le grandi questioni politiche di quel momento (sulla politica internazionale, sulla politica economica, sulla politica sociale), ma convergevano e concordavano su queste due esigenze di fondo (il recupero dell’unità e la costruzione di un impianto democratico), che l’esperienza della guerra e della Resistenza avevano finito per imporre come obiettivi comuni.

Il vero problema di fondo che la Costituente si trovò a dover affrontare fu, dunque, quello di *come costruire una democrazia moderna in un paese diviso*, in un paese, cioè, che aveva perso, o meglio, che non aveva mai raggiunto l’unità. Un paese che, per la sua forte disomogeneità interna, si presentava poco incline ad accettare quei principi di tolleranza e di piena, reciproca legittimazione su cui si fondano i veri regimi democratici.

L’obiettivo di fondo che la Costituente si poneva di fatto fu raggiunto attraverso l’accettazione da parte di tutte le forze in campo di una *convenzione tacita* che portò, fin dall’inizio, a distinguere nettamente la questione costituzionale

dalle questioni di politica contingente, la realizzazione del *fine storico* della ricomposizione delle basi unitarie del paese attraverso l'adozione di un modello condiviso di costituzione dai problemi quotidiani della ricostruzione (relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico, alla ripresa dell'attività produttiva, alla collocazione internazionale del paese), problemi che vennero affidati alla cura dei governi (che, nella prima fase della Costituente, furono governi unitari rappresentativi del CLN e, nella seconda fase, i governi a maggioranza centrista imperniati sulla DC).

Questa convenzione tacita accettata da tutte le forze in campo portò a distinguere la prospettiva storica propria della costituzione che stava nascendo dalla prospettiva strettamente politica, legata ai problemi contingenti della ricostruzione, consentendo per gradi di far nascere quel *compromesso* o *patto costituzionale* tra le tre maggiori forze e le diverse aree culturali presenti alla Costituente (la cattolica, la socialcomunista e la liberale) su cui la costituzione venne fondata. Questo portò alla costruzione di un impianto costituzionale come prodotto di un patto di "lunga durata", costruito per le generazioni future, per le lunghe distanze. La costituzione – ancorché frutto di un compromesso – fu perciò improntata ad una visione alta (o, come fu detto, "presbite"), dei principi, dei valori e delle regole su cui la nuova democrazia repubblicana doveva essere impiantata.

Ed è proprio questa visione, che si andò per gradi affermando, che spiega il paradosso della nascita di questa carta: paradosso che si lega al fatto che, alla fine del 1947, la costituzione veniva approvata con una votazione quasi unanime (con 453 voti favorevoli e 62 contrari), proprio quando l'unità delle forze antifasciste presenti nel CNL, che avevano segnato l'avvio del processo costituente, si è ormai dissolta, con la nascita del terzo governo De Gasperi che, dopo l'indurimento della guerra fredda, aveva portato all'esclusione delle sinistre dalla maggioranza (un'esclusione destinata a durare oltre quaranta anni). Accade così che paradossalmente, nel dicembre del 1947, mentre le divisioni politiche si vanno aggravando nel paese e sul piano internazionale, l'unità tra le forze antifasciste viene ritrovata proprio attraverso il voto su questa carta.

3. Vediamo ora il *modello* che scaturisce dai lavori della Costituente. La larghezza del consenso che la nuova costituzione riusciva a raccogliere nasceva certamente dalla visione storica che i costituenti avevano perseguito, ma nasceva anche dalle caratteristiche del modello che si era venuti a costruire in base al compromesso raggiunto.

Per costruire una democrazia in un paese diviso il modello doveva di necessità ispirarsi ad un principio di base: garantire tutte le forze in campo. Per questo il modello nasceva come un "sistema di limiti alla maggioranza" (Crisafulli) anche

a rischio di condizionare fortemente la coesione delle maggioranze e l'efficienza dei governi. "Abbondare in garanzie" era stata la parola d'ordine di chi (M. Ruini), nella Commissione dei 75, si era impegnato nella ideazione di questo modello e nella guida del processo costituzionale.

Per questo si provvedeva ad impiantare una democrazia rappresentativa che non era maggioritaria, ma costituzionale, dal momento che la sovranità spettante al popolo doveva essere esercitata, ai sensi dell'art. 1, "nelle forme e nei limiti della costituzione", con la conseguenza che la costituzione veniva a sovrastare anche il popolo risultando sottratta alle oscillazioni delle maggioranze; si definiva un forte tessuto di libertà individuali e di gruppo (dove un ruolo caratterizzante veniva conferito alla libertà personale, alla libertà di espressione ed alla libertà di associazione); si distribuiva il potere su una diffusa articolazione territoriale, con un modello di regionalismo ai confini dello Stato federale; si costruiva un sistema molto forte di poteri di controllo e di garanzia affidati al Capo dello Stato, ad una Corte costituzionale di nuova istituzione e ad una magistratura resa effettivamente indipendente.

Attraverso questo impianto accentuatamente garantista si tracciava, dunque, per la prima volta in Europa un modello di ordinamento che la dottrina costituzionalista avrebbe poi qualificato come "Stato costituzionale", intendendo con questa forma rappresentare l'"espressione giuridica del pluralismo" (Häberle).

Ora, proprio nelle caratteristiche peculiari di questo modello (e nella sua connessione con le ragioni storiche che lo avevano determinato) penso che vada cercata la chiave della forte tenuta che questa costituzione ha manifestato (va ricordato che la nostra carta si presenta oggi come la più anziana delle costituzioni europee del secondo dopoguerra), ma anche il fondamento di quei fattori di crisi che, nel corso del tempo, sarebbero alla fine venuti ad emergere nel funzionamento di alcune sue parti.

4. E qui il discorso investe il profilo del *rendimento* storico di questa carta. Qual è stato questo rendimento nel corso di questi 60 anni?

Se andiamo a rivedere le celebrazioni dei vari decennali della costituzione possiamo cogliere un dato a mio giudizio significativo.

Il tema che più caratterizzò le celebrazioni dei primi tre decennali (nel 1958, nel 1968 e nel 1978) fu quello dell'attuazione costituzionale: della necessità, ma anche della difficoltà di attuare questa carta in ragione delle condizioni politiche di forte disomogeneità che in questi primi trent'anni caratterizzarono il nostro paese.

Se guardiamo, invece, alle celebrazioni dei tre decenni successivi (a partire dal 1988 e fino ad oggi) il tema che appare prevalente è quello delle riforme da ap-

portare a questa costituzione: della necessità di queste riforme per superare le disfunzioni che il modello è venuto a manifestare nel tempo, ma anche delle difficoltà di definire e attuare queste riforme, sempre in ragione del contesto politico disomogeneo che seguita a caratterizzare il nostro paese.

Lungo è stato, dunque, il percorso dell'attuazione di questa costituzione – che ha coperto approssimativamente i primi trent'anni della nostra storia repubblicana – ma ancora più lungo tende a divenire il percorso delle riforme, che è iniziato circa trent'anni fa e che, per buona parte, resta ancora incompiuto e aperto.

La conclusione che si può trarre da questa vicenda è che in un paese diviso (perché l'Italia, dopo 60 anni, resta ancora un paese diviso, anche se le divisioni attuali sono in parte diverse da quelle del passato) il percorso di una democrazia pluralista e di uno Stato costituzionale risulta sempre un percorso tormentato tanto nella fase dell'impianto quanto nella fase del funzionamento del relativo modello costituzionale. Percorso tormentato almeno fino a quando non si siano create le basi di una piena identità repubblicana, cioè di una completa e reciproca legittimazione tra le diverse forze in competizione fondata su valori veramente condivisi.

5. Ma ritorniamo al tema dell'attuazione nel primo trentennio ed al tema della crisi che ha condotto, nel secondo trentennio, a far emergere con sempre maggior insistenza la domanda di riforme di questa costituzione.

Nonostante la lentezza del processo attuativo che ha caratterizzato il primo trentennio della nostra storia repubblicana, la carta del 1948, alla fine degli anni '70, risultava praticamente attuata quasi nella sua integralità, anche attraverso letture evolutive del modello originario. Il processo attuativo era stato molto lento e contrastato, ma la lentezza, alla fine, aveva contribuito a rafforzare il radicamento sociale della costituzione (specie con riferimento al tessuto delle libertà e delle autonomie).

Se pensiamo al primo trentennio e agli obiettivi di lunga durata che i costituenti avevano perseguito bisogna, dunque, riconoscere che il rendimento di questa costituzione è stato molto elevato. Nel complesso, infatti, in questa prima fase, la costituzione ha funzionato bene perché ha garantito l'unità e la tenuta del nostro impianto democratico e questo anche nei passaggi più critici della vita del nostro sistema politico (si pensi a talune crisi degli anni '50 e '70, dove si erano manifestati anche alcuni tentativi di rottura degli stessi argini costituzionali). La costituzione ha ben funzionato, perché ha favorito la costruzione di un sistema di libertà e di autonomie che all'inizio era stato impiantato su basi molto fragili e precarie e perché ha permesso – quando il quadro internazionale non ha più rap-

presentato un ostacolo, con la caduta del muro di Berlino – l'evoluzione del nostro sistema politico da una situazione di democrazia "bloccata" ad una situazione di democrazia "compiuta".

Si tratta di risultati storicamente molto significativi, certamente riferibili, almeno in gran parte, alla tenuta del nostro modello costituzionale ed alla visione storica, cioè lungimirante, dei nostri costituenti.

6. Se così stanno le cose, perché nasce e quando nasce la crisi? La crisi nasce non tanto sul piano del modello costituzionale (che ha seguito ad operare efficacemente secondo la sua logica originaria, specialmente sul terreno delle garanzie), quanto sul piano del funzionamento del sistema politico, attraverso il progressivo sfaldamento di quella "democrazia dei partiti" che, fin dall'inizio aveva costituito la nervatura del modello costituzionale.

Una crisi della "democrazia dei partiti" che era maturata a lungo nel tempo, attraverso il progressivo distacco dei partiti dal corpo sociale, il depotenziamento degli istituti della rappresentanza, l'isolamento dei vertici politici, con la conseguente diffusione al loro interno di pratiche oligarchiche e corruttive. I partiti abbandonano progressivamente la loro funzione naturale di anelli di congiunzione tra società ed apparati istituzionali per trasformarsi in diaframmi destinati sempre più a separare la base dai vertici. La crisi che, all'inizio degli anni '90, travolge l'assetto di quei partiti storici che avevano concorso a fondare l'impianto repubblicano è solo il punto di arrivo di un processo che ha radici molto più lontane. D'altro canto, sempre negli anni che precedono l'esplosione di questa crisi, il declino della "democrazia dei partiti" aveva portato anche ad un progressivo inceppamento dei meccanismi istituzionali legati alla funzione di governo, con una riduzione della stabilità e dell'omogeneità dei poteri di indirizzo degli esecutivi, cui conduceva anche l'uso patologico del modello garantista da parte delle forze politiche: un uso che tendeva sempre più a trasformare le garanzie in poteri di veto, il pluralismo in corporativismo, la visione unitaria dell'interesse nazionale nella somma di tanti interessi settoriali.

È questo lo scenario che conduce ad aprire fin dagli anni '80 la lunga stagione delle riforme costituzionali: stagione che vede succedersi, nell'arco di oltre vent'anni, tre Commissioni bicamerali (nessuna delle quali giunge a conseguire un risultato) e che porta, infine, al varo, in sede parlamentare, della "grande" e anomala riforma della seconda parte della costituzione varata nel 2005, ma bocciata a larga maggioranza dal corpo elettorale nel referendum confermativo del giugno del 2006. Ma anche i più recenti tentativi di riforma costituzionale avviati nel corso della XV legislatura dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera (tentativi condivisi da una larga maggioran-

za), saranno destinati a rimanere lettera morta per l'interruzione anticipata della legislatura.

L'unica riforma attuata, ma rimasta incompiuta – e per questo tuttora fonte di infinite controversie che la Corte costituzionale ha cercato, alla meglio, di arbitrare – è stata quella del Titolo V della II parte della costituzione varata nel 2001. Una riforma che ha avviato sì un ripensamento profondo del nostro Stato regionale, ma che sconta tuttora i limiti della fretteolosità con cui è nata e della incompiutezza del suo tracciato.

In questo quadro le sole riforme destinate ad incidere veramente sul funzionamento del nostro modello costituzionale sono state, alla fine, le riforme elettorali del 1993 e del 2005, ambedue ispirate al fine di orientare il nostro sistema verso il bipolarismo ed il rafforzamento della maggioranza, fine, peraltro, perseguito nelle due riforme con tecniche molto diverse e, in certo senso, opposte che hanno prodotto sinora esiti molto contraddittori e incerti, al punto che la legge elettorale del 2005 ha favorito prima, nel 2006, un eccesso di frammentazione e poi, nel 2008, un eccesso di concentrazione del nostro sistema politico.

In sintesi, si può dunque dire che le riforme costituzionali sinora tentate dal nostro paese hanno fallito il loro scopo per i motivi più diversi: per quello che vorrei chiamare un difetto culturale (cioè per la non adeguata comprensione del tessuto storico su cui le riforme venivano ad incidere); per un eccesso di spregiudicatezza politica (essendo state le riforme usate in prevalenza come strumenti per obiettivi di politica contingente); per una confusione tra cause ed effetti (dal momento che le riforme sono state orientate in prevalenza sugli effetti prodotti sul modello costituzionale da disfunzioni politiche e non sulle cause di tali disfunzioni).

7. E veniamo al presente. Vediamo che il terremoto politico prodotto dalle elezioni politiche dell'aprile scorso porta ora a riaprire il discorso delle riforme costituzionali e a collegare questo tema al nuovo quadro politico che, in conseguenza di tali elezioni, si è venuto a determinare nel nostro paese. Così alcuni commentatori nel valutare questo quadro, hanno riaperto il discorso delle periodizzazioni ed hanno parlato ora di una fine della seconda Repubblica e dell'inizio di una terza Repubblica, ora di una fine della lunga fase di transizione apertasi nel 1992 nella prima Repubblica, con l'avvio solo oggi di una seconda Repubblica. Si tratta naturalmente di formulazioni di taglio giornalistico, che risultano del tutto improprie sul terreno della scienza costituzionale e che finiscono per confondere il succedersi delle diverse stagioni politiche con la continuità dell'impianto costituzionale, cioè la politica con la storia, sovrapponendo tra loro quei piani che i costituenti avevano, invece, tenuto (e a ragione) ben distinti.

Certo è che oggi si torna a parlare di “legislatura costituente” e della necessità di dare avvio ad una nuova stagione di riforme costituzionali. E allora, come valutare e affrontare questo nuovo passaggio alla luce del percorso storico che abbiamo appena ricordato?

L'esame di questo percorso consente, a mio avviso, di mettere in luce alcuni punti.

Primo. L'intuizione di fondo che venne ad orientare l'azione dei nostri costituenti sessanta anni fa resta ancora una intuizione valida. Si può, quindi, dire che questa costituzione rappresenta tuttora una “narrazione credibile” della società italiana all'inizio del terzo millennio e uno strumento ancora valido per “sorreggere il processo democratico” del nostro paese.

Se è vero infatti che in questi sessanta anni tutto o quasi tutto è mutato nella realtà che ci circonda, è anche vero che almeno un dato della nostra storia nazionale legata a quella intuizione originaria sembra essere rimasto immutato. Ed è il dato che attiene alla presenza nel tessuto sociale di una cultura politica “divisa” che rende ancora diviso il paese sugli stessi fondamenti della nostra convivenza, sulla stessa nozione di “cittadinanza”. Questa realtà “divisa” del paese, oltre che ritardare il pieno compimento di quel processo di unificazione nazionale che era stato avviato nel Risorgimento, finisce ancora per rappresentare un ostacolo al funzionamento di una forma veramente “compiuta” di democrazia, fondata cioè su un'incondizionata legittimazione delle diverse forze in campo. Riforme, dunque, sì, se necessarie, ma non tali da indebolire, in nome dell'efficienza, il quadro delle garanzie che stanno alla base del nostro modello di Stato costituzionale.

Secondo. Nell'affrontare il tema delle riforme bisogna tenere ben distinte le disfunzioni del sistema costituzionale da quelle proprie del sistema politico. Le disfunzioni maggiori che da tempo affliggono la nostra realtà investono in prevalenza il sistema politico. Le riforme andranno, quindi, orientate in questa direzione, con una attenzione particolare agli strumenti che più direttamente sono in grado di incidere sul funzionamento del sistema politico. Penso, in particolare, alla legislazione elettorale e alla legislazione di contorno della legge elettorale; ai regolamenti parlamentari; alla disciplina relativa al funzionamento dei partiti e alla loro democraticità interna.

Terzo. Dopo il referendum del 2006 parrebbe definitivamente tramontata la prospettiva di una “grande riforma” del nostro impianto costituzionale, che, ove attuata, verrebbe inevitabilmente a intaccare le ragioni di quel radicamento che, in questi sessant'anni, la costituzione è riuscita a realizzare nel tessuto sociale del paese. Riforme, dunque, sì, purché proporzionate e ben mirate a obiettivi orientati verso il miglioramento della qualità del nostro sistema politico, come sono, ad esempio, le riforme dirette a superare il bicameralismo paritario o a rafforzare l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo politico dei governi. Alla luce del percor-



so storico che abbiamo richiamato quello che in ogni caso non dovrebbe essere intaccato è il “nucleo forte” della carta del 1948, nucleo rappresentato non soltanto dai principi e dal sistema delle libertà fondamentali enunciate nella prima parte, ma anche dalla forma di governo parlamentare, dai ruoli di garanzia affidati al Presidente della Repubblica, alla Corte costituzionale e alla magistratura, da un decentramento territoriale molto pronunciato, ma che deve arrestarsi sulla soglia dello Stato federale.

In sintesi, ciò che occorre difendere e che va preservato è la struttura portante di questa forma di Stato costituzionale che i nostri costituenti vollero adottare proprio a garanzia di un paese diviso, come involucro di una democrazia pluralista che nasceva oltre i confini dello Stato liberale e dello Stato sociale.

7. Poche parole sul futuro di questa costituzione. Sappiamo che la forza di una costituzione consiste nella sua stabilità, che è la conseguenza diretta del grado di radicamento ottenuto dai suoi principi nel tessuto sociale. Per questo le costituzioni, in quanto patti destinati a legare più generazioni, sono profondamente diverse dalle leggi, che vivono, invece, la vita precaria delle maggioranze politiche e presentano come loro caratteristica la possibilità di variare nel tempo. Questo porta a dire sempre che l'ipotesi di un rifacimento profondo di un tessuto costituzionale ben radicato va sempre valutata con estrema cautela ed alla luce di analisi che non possono essere riferite soltanto alla sfera della politica, ma anche a quella della storia.

D'altro canto, è anche vero che le costituzioni – fin dalla loro origine espressioni degli Stati nazionali e delle sovranità statuali – stanno oggi assumendo un significato diverso da quello avuto nel passato. Com'è possibile conservare il profilo della stabilità di una costituzione in un mondo che cambia così rapidamente e che ha messo da tempo in discussione sia gli Stati nazionali che la sovranità statale?

Oggi i valori del costituzionalismo stanno assumendo significati diversi da quelli del passato, in un contesto che sta conducendo alla “denazionalizzazione” delle regole, allo sviluppo delle costituzioni sopranazionali, alla crescente “internazionalizzazione” dei modelli di convivenza civile e politica, con la trasformazione dei diritti del cittadino in diritti dell'uomo. Per adeguarsi alla rapidità di questi mutamenti, si può pensare che le costituzioni possano tempestivamente provvedere più che attraverso la rigidità di nuove regole, attraverso un accrescimento della flessibilità delle regole esistenti.

Ma anche sul terreno della flessibilità la nostra carta costituzionale sembra aver retto bene la prova della storia. Si pensi a come, in questi sessant'anni, il nostro sistema si è adattato senza mutamenti formali al nuovo quadro europeo e in-

ternazionale, grazie all'elasticità degli art. 10 e 11 cost.; ovvero al modo come la nostra costituzione "vivente" si è evoluta su alcuni terreni significativi, quali quelli connessi alle libertà personali, alla bioetica, all'informazione, grazie alla creatività della giurisprudenza (e in particolare della giurisprudenza costituzionale).

Al di là delle riforme necessarie che è giusto fare, la flessibilità che la nostra costituzione ha sinora dimostrato lascia, dunque, ben sperare anche sulle sue possibilità di tenuta futura.