

LA COSTITUZIONE (H)a 60 anni

Principi inviolabili o valori in evoluzione?

A piu' di sessant' anni dall' entrata in vigore , la Costituzione italiana e' al centro della discussione civile e politica .

Il dibattito verte soprattutto sulla parte che riguarda il governo e l' architettura dello Stato ma si discute anche sull' attualita' dei principi che sono alla base del nostro testo fondamentale .

Costituzionalisti e studiosi di diverso orientamento si sono confrontati sull'argomento in un'incontro organizzato nella scorsa primavera dal Corriere della sera, a Milano, per discutere ed approfondire una questione così attuale. Beniamino Caravita di Toritto¹ è stato il primo dei relatori, seguito da Giuseppe Franco Ferrari² e da Valerio Onida³.

Caravita, dopo essersi soffermato sulla bellezza stilistica della Costituzione, ha ricordato come la stessa risponda a due dati di fondo: la svolta nazionale avvenuta alla fine di un periodo drammatico caratterizzato dal trionfo esagerato dei nazionalismi e la presenza di forze politiche contrapposte, la cattolica, la comunista e la liberale nella vita politica italiana oltre ad un partito socialista minoritario. I grandi liberali prefascisti erano molto anziani rispetto ai democristiani che erano molto più giovani (Andreotti venticinquenne e Moro trentenne).

La nostra Costituzione – ha ricordato il professore – è sempre stata vissuta come luogo del consenso anche per il modo in cui venne approvata, con una amplissima maggioranza⁴ ed il voto contrario degli esponenti monarchici, dei pochi politici che si rifacevano all'esperienza fascista e di qualche rappresentante del vecchio mondo pre-fascista.

La Costituzione fu approvata anche con il consenso dei socialisti e dei comunisti che pure erano usciti dal governo nel maggio 1947.

¹ Avvocato, docente di diritto pubblico all'Università La Sapienza di Roma.

² Docente di diritto costituzionale italiano ed europeo all'Università Bocconi di Milano;

³ Presidente emerito della Corte Costituzionale, docente di Giustizia costituzionale all'Università degli Studi di Milano.

⁴ La Costituzione fu approvata dall'Assemblea costituente il 22 dicembre 1947 con 453 voti favorevoli e 62 contrari.

Si e' creato cosi' ' il mito della Costituzione , nata in un clima di grande consenso , nato proprio dall'anti fascismo e dalla resistenza .

Le Costituzioni nella misura in cui sono lo strumento di coscienza fra gli associati si basano su un largo consenso e devono contribuire a crearlo ; su questo presupposto si puo' innestare l' idea – secondo Caravita – mitologica di intangibilita' della stessa a suo avviso sbagliata.

La Costituzione appartiene a tutto il popolo italiano , e' un testo che va vissuto nel rapporto con la politica e che nel momento in cui emergono valide esigenze , puo' e deve essere cambiato.⁵

Prendendo come esempio tutte le parti della Costituzione dedicate ai principi , ai diritti ed ai doveri dei cittadini , ai rapporti etico – sociali ed ai rapporti economici , e' giusto affermare che una discussione seria e non ideologica potrebbe tranquillamente prendere in considerazione una riscrittura o meglio un riesame del testo costituzionale , fermo restando alcuni valori fondamentali come i principi di liberta' , di uguaglianza , tutela della persona , diritti sociali, l' apertura internazionalistica degli ordinamenti .

⁵ Dal 1963 la Carta costituzionale ha subito 15 modifiche. Dal 1963 al 2007 il Parlamento e' intervenuto con altrettante leggi costituzionali per metter mano alla stesura originale della Costituzione .In 46 anni sono cambiati 14 articoli , una disposizione finale e transitoria (la XIII , quella sul divieto di ingresso dei Savoia sul territorio nazionale) e l' intero Titolo V dedicato alla Regioni, Province e Comuni.

Nel 1963 la modifica riguarda 3 articoli relativi alla composizione numerica di Camera e Senato.

Nello stesso anno fu modificato l' art.131 per introdurre il Molise nelle Regioni italiane.. Seguirono la Corte Costituzionale nel 1967 , i reati del Presidente del Consiglio e dei Ministri nel 1969 , i poteri di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica nel 1991, l'amnistia e la riduzione delle pene nel 1992, le prerogative dei parlamentari nel 1993 , l' elezione diretta del presidente della Giunta regionale nel 1999 ed i principi del giusto processo nel 1999. Piu' di recente nel 2000ci fu l' emendamento dell' art.48 per consentire il voto degli italiani residenti all' estero e nel 2002 la modifica della XIII disposizione come gia' detto per consentire il rientro degli eredi Savoia sul territorio nazionale .

Gli ultimi due interventi hanno riguardato l' inserimento di una frase sulle pari opportunita' all' interno dell' art.51 sull' uguaglianza dei cittadini e l' abolizione della pena di morte anche nei casi previsti dalle leggi militari in tempo di guerra. Tutte le modifiche hanno un elemento comune: il consenso delle forze politiche maggioritarie.

La Costituzione e' stata il frutto del confronto fra le culture piu' vivaci del secondo dopoguerra , quella cattolica , marxista e liberale.

Il contributo di queste forze fu fondamentale ed in sintonia con le linee di tendenza e riflessione di quegli anni in Europa , pur tuttavia la Costituzione , secondo Caravita,anche con riferimento alla prima parte puo' essere ritoccata e riformata superando la concezione che la vede intangibile in quanto legata ad un particolare momento storico .

Quanto poi alla seconda parte i punti significativi da superare sono il bicameralismo perfetto , i poteri del Presidente del consiglio , la correzione di alcuni passaggi della riforma del 2001 nel rapporto tra Stato e Regioni.

La Costituzione –ha ribadito il professore –e' un bel documento che rappresenta un momento importante della nostra vita associata , ma non da mitizzare in ogni passaggio e riferimento .

La Costituzione va difesa come simbolo di unita' del Paese , nella consapevolezza che ci ha consentito di entrare in Europa dove si dovranno affrontare le sfide del futuro e pronti a modificarla se sara' necessario.

Ha concluso affermando: “la Costituzione e' un simbolo ed in quanto tale richiede un certo tasso di immutabilita' ma in quanto testo normativo che disciplina comportamenti implica una capacita' di adattamento alla realta' che cambia”.

Piu' moderata la visione del Professore Franchi-Ferrari che si e' associato al precedente relatore condividendo gli elogi stilistici e contenutistici del testo.

Anche Franco-Ferrari ha deplorato le opposte visioni , l' una assolutamente agiografica e l'altra revisionista e demolitoria che caratterizzano il dibattito attuale , concludendo per la necessita' di un atteggiamento essenzialmente pragmatico.

Infine e' intervenuto Valerio Onida .

Le Costituzioni – ha esordito il Presidente Emerito della Corte Costituzionale – nascono con l'aspirazione di durare nel tempo , come quella degli Stati Uniti, che ha piu' di duecento anni e nel suo impianto e' rimasta finora la stessa nonostante alcuni emendamenti .⁶

Anche la nostra Costituzione – ha proseguito Onida- porta in se' l' aspirazione a durare nel tempo e non tutte le sue norme sono emendabili con il procedimento previsto dall' art.138; non e' emendabile per esempio la forma repubblicana ed al di la' di questa affermazione esplicita contenuta nell' art.139 , collegata al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 , i principi supremi della Costituzione ed in particolare il nucleo essenziale dei diritti inviolabili sono sottratti anche al procedimento di revisione costituzionale .

Se questi principi dovessero essere abbandonati cio' significherebbe dire che non esiste piu' la Costituzione . Ed anche cio' che e' modificabile non deve poter essere modificato facilmente .

Le Costituzioni contengono i principi di fondo- ha proseguito l' insigne costituzionalista – che orientano la disciplina legislativa , non sono fatte per regolamentare ogni cosa.

⁶ Così anche Giovanni Sartori in *La Costituzione della Repubblica Italiana* ,Bur editore , in cui l' autore , dopo aver rappresentato la circostanza di avere una costituzione incompleta e controversa nel suo assetto federale, sottolinea la necessita' che durino nel tempo , che siano longeve.

Per quanto concerne i mezzi di comunicazione per es., e' chiaro che nel 1948 non esisteva ne' la televisione ne' internet .

Eppure la Costituzione all' art.21 stabilisce i principi di fondo in tema di liberta' di manifestazione del pensiero dai quali si possono ricavare anche le norme per la disciplina delle nuove tecnologie.

Alla comunicazione e' connessa anche la tutela della privacy: nella Costituzione se ne parla quando si sanciscono i diritti inviolabili della persona , in cui rientrano la liberta' di comunicazione e di corrispondenza e la liberta' di domicilio.

Cio' e' confermato dalla circostanza che nella nostra legislazione sono state dettate regole in questo campo , considerate uno sviluppo ragionevole e dovuto del sistema costituzionale.

Del resto questa materia e' oggetto di disciplina a livello internazionale: la convenzione dei diritti dell' uomo garantisce espressamente il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Nella prima parte della Costituzione sono custoditi i principi di fondo che continuano a valere anche oggi , relativi ai rapporti fra gli individui , i gruppi e lo Stato.

Il clima culturale e politico e' oggi tale che se si avviasse il discorso di eventuali riforme della prima parte della Costituzione , si correrebbe il rischio di arrivare ad un prodotto peggiore.

A volte affiorano infatti- ha proseguito Onida- tentazioni di svalutare le norme della Costituzione sul lavoro e sull' economia , in vista di un assetto piu' liberista.

Ma non si possono mettere a rischio aspetti della Costituzione che in realta' riflettono acquisizioni storiche irrinunciabili del costituzionalismo contemporaneo , come lo Stato sociale , che puo' richiedere riforme anche profonde ma non puo' essere abbandonato .

L' idea che lo Stato non sia soltanto il garante della difesa esterna e dell' ordine pubblico , ma che sia anche chiamato a realizzare condizioni di giustizia sociale e di uguaglianza come recita l' art.3 , non e' un' idea della sinistra italiana ma del costituzionalismo occidentale.

Questo , nato liberale ,e' diventato democratico-sociale perche' ha incluso nel campo dei diritti fondamentali anche i diritti sociali.Il che non significa che non si debba perseguire una politica di liberalizzazione.

Non bisogna cambiare i principi di fondo.

Un discorso che vale per tutto il costituzionalismo occidentale ; per l' Europa ma anche per gli Stati Uniti, considerati la patria del costituzionalismo liberale.

Franklin Delano Roosevelt ha parlato di quattro liberta' fondamentali da assicurare in tutto i mondo: liberta' di parola , di religione ma anche liberta' dal bisogno e dalla paura.Queste ultime due esigono interventi attivi da parte dello Stato.

I pubblici poteri hanno il compito non solo di astenersi dall' interferire nella sfera privata dell' individuo , ma anche quello di varare politiche attive per realizzare l' eguaglianza.

Diritti sociali e giustizia sociale sono un' aspetto irrinunciabile del costituzionalismo quanto le liberta' civili.

Non vedo comunque –ha aggiunto Onida– per fortuna alcuna forza politica che persegua il cambiamento della prima parte della Costituzione.⁷

La Costituzione –ha proseguito il grande costituzionalista –e’ nata , e’ vero dal compromesso fra le componenti cattolica, social comunista e liberale, ma non e’ vero che il prodotto costituzionale sia espressione solo di un equilibrio compromissorio fra le istanze ed i programmi politici della D.C., dei socialisti e dei comunisti.

Gli esponenti dei partiti di sinistra alla Costituente non avevano una grande cultura costituzionale ; ne avevano di piu’ i cattolici ma i costituenti svolsero , nel loro insieme , una missione storica : veicolare l’ITALIA nel campo del costituzionalismo occidentale cosi’ come si era formato e maturato nel corso dell’ ottocento e del novecento .

Fu questo il terreno d’ incontro sul quale si trovarono socialisti , comunisti, azionisti, democristiani , repubblicani e liberali : traghettare finalmente l’ italia nell’ ambito dei sistemi costituzionali liberali e democratici.

I primi quattro decenni del novecento furono il periodo in cui nel mondo si raggiunse la massima fiducia negli ideali del costituzionalismo.

Dopo la seconda guerra mondiale ed il crollo dei regimi totalitari , il traguardo al quale si lavoro’ fu quello di sostituire un assetto basato sulle nazioni e sul conflitto fra gli stati nazionali , con un ordine internazionale fondato sul riconoscimento universale dei diritti dell’ uomo e quindi sulla rinuncia all’ uso della forza come sistema di risoluzione delle controversie internazionali.

⁷ Affermazione confermata dal Presidente della Camera che nel suo discorso al congresso PDL ha sostenuto che la prima parte della Costituzione non si tocca perche’ afferma “valori condivisi”, Roma 28 marzo 2009.

La Carta dell' ONU del 1945, la Dichiarazione Universale dei diritti dell' uomo del dicembre 1948, sono documenti rappresentati vidi tali ideali, in un momento in cui l' umanita' ha cercato di ritrovarsi , almeno a livello di aspirazione.

Giuseppe Dossetti diceva che la Costituzione non e' soltanto figlia della Resistenza;e' figlia di quel grande momento storico in cui proprio perche' si usciva dal trauma della Seconda Guerra Mondiale, l' umanita' ha cercato di affermare il riconoscimento universale dei diritti dell' uomo.

L'art.11 della Costituzione , che comincia con il ripudio della guerra e finisce con il riconoscimento degli organismi internazionali che assicurino pace e giustizia, e' un ponte verso questi grandi ideali.

La nostra Costituzione parla ed esprime un linguaggio universale.

Sarebbe disastroso –ha concluso Onida- allontanarsi da quello spirito per rinchiudersi in una visione ristretta e provinciale.

Il buon costituzionalista e' un'idealista della Costituzione e quindi un conservatore dei valori in essa rappresentati .

Poiche' la Costituzione e' il deposito dei principi di fondo destinati a durare , e' giusto essere conservatori in chiave costituzionale.

Cio' non significa che i buoni costituzionalisti non possano essere favorevoli a questo od a quell' emendamento della Costituzione; laddove risponda a requisiti di largo consenso e di necessita'.

In campo costituzionale la dicotomia conservatore-progressista applicata nel campo della politica ordinaria significa salvaguardare le condizioni affinche' il paese possa

vivere, cambiare e progredire nel rispetto delle esigenze essenziali e dei diritti di tutti.”

Personalita' diverse ed opinioni diverse che portano a concludere che le categorie di conservatore e progressista di cui si e' appena parlato , mal si⁸ adattano alla Costituzione.

Da questo breve incontro e' emerso comunque che l' opinione maggioritaria e' nel senso di affermare la necessita' di alcuni aggiustamenti(sempre relativi alla II^a Parte):il superamento del bicameralismo perfetto , la riduzione del numero dei deputati , la messa a punto del titolo Quinto e l' attuazione del federalismo fiscale , ma non e' pensabile che possa essere completamente riscritta.

Perche' questa e' “la casa di tutti “ ed e' fatta per essere conservata e va” messa in sicurezza “⁹

⁸ Al momento , secondo il Ministro delle Riforme istituzionali sono all' esame del Parlamento quattro iniziative legislative mentre sono 223 i testi depositati di cui non e' ancora cominciato l' esame :una media di cinque proposte alla settimana.

I nodi principali su cui al termine della scorsa legislatura si era raggiunto un sostanziale consenso di fondo fra forze politiche riguardano le nuove camere , il bicameralismo imperfetto, il minor numero di parlamentari, regolamenti piu' snelli, piu' potere al governo.

Nuove Camere:si va verso una camera politica eletta direttamente dal popolo , mentre il senato sara' costituito da una assemblea rappresentativa delle regioni,un senato federale eletto dai consigli regionali e dai consigli delle autonomie locali.Ogni Regione eleggera' un numero di senatori proporzionale al proprio numero di abitanti, da un minimo di cinque ad un massimo di 12. La seconda carica dello Stato non sara' piu' il Presidente del Senato ma quello della Camera.

Bicameralismo imperfetto:nella formazione delle leggi sara' modificato il meccanismo previsto attualmente ;il testo non dovra' avere piu' la doppia approvazione delle due camere, ma bastera' quella di Montecitorio.Saranno disciplinate le eccezioni e saranno i Presidenti delle Camere a stabilire quali progetti di legge dovranno passare anche dal Senatofederale.

Numero di parlamentari:la riforma ridurra' il numero di deputati e senatori.I deputati passeranno da 630 a 512 , i senatori da 315 a 200.

Revisione regolamenti parlamentari: molto sentita l' esigenza di tempi certi per l' approvazione delle leggi.

Piu' poteri al governo: iscrizione,dei disegni di legge del governo, con prioritá all' ordine del giorno della Camera e di voto entro una certa data.Queste corsie preferenziali saranno bilanciate da maggiori limiti nella decretazione d'urgenza. Il premier potra' proporre al Capo dello Stato inomi dei ministri ma anche la loro revoca.La mozione di sfiducia dovra' essere chiesta da un terzo della Camera (oggi basta un decimo) e votata dalla maggioranza assoluta dei componenti.

⁹ Espressione adoperata da Oscar Luigi Scalfaro che ha proposto di elevare a 2/3 il quorum necessario per le modifiche.

