Cosa c'è in fondo alla Costituzione italiana

In occasione dell'incontro, presentazione del libro *La costituzione criticata* (ed. Scientifiche Italiane)

Venerdì 25, ore 15.00

Relatori:
Gianni BAGET BOZZO,
Giornalista e Scrittore

Dario VELO,
Preside Facoltà di Economia presso l'Università degli Studi di Pavia

Fabio ROVERSI MONACO,
Rettore dell'Università degli Studi di Bologna

Pietro Giuseppe GRASSO,
Ordinario di Istituzioni di Diritto
pubblico, Facoltà di Scienze Politiche presso l'Università
degli Studi di Pavia

Baget Bozzo: La commissione del 1945 che redasse il testo costituzionale era divisa in tre sottocommissioni. In due di esse, la prima, che aveva per oggetto i diritti politici, e la terza, che aveva per oggetto i diritti sociali, prevalevano professori dell'università cattolica, professori che si erano formati durante il fascismo e rappresentavano una posizione antiliberale, critica dell'ottocento; per loro il cambiamento sociale consisteva fondamentalmente in un diverso ruolo dello Stato che avrebbe dovuto riformare la società.. La seconda sottocommissione venne invece affidata al gruppo popolare, soprattutto Umberto Tupini, deputato nelle Marche, e Attilio Piccione, segretario del partito, nati alla scuola di Sturzo, e quindi con un'ideale di restaurazione del modello prefascista.

Inoltre, fatto singolare, i democratici cristiani non prevedevano il successo del 1948 e quindi pensarono che fosse saggio creare una forte divisione dei poteri per impedire quello che era accaduto nel 1925: una crisi della democrazia a partire dall'esecutivo, ovvero a partire dal governo. Quindi, curiosamente, il criterio della seconda sottocommissione era opposto ad un altro intervento pubblico che si fondava sul concetto di indebolimento del governo. La frantumazione dei poteri, la corte costituzionale, le regioni, il CSM, le due camere con poteri eguali: tutto era fondamentalmente legato al concetto di creare e impedire una situazione in cui il titolare del governo potesse diventare il titolare dello Stato.

Si presentavano così due concezioni interne al mondo democratico cristiano in lotta l'una contro l'altra. Una di essa lascia un'impronta determinante nella parte della creazione dei diritti in cui è visibile la mano di Moro, La Pira e Dossetti, dove si stabilisce il ruolo dello Stato. Il concetto fondamentale è che la repubblica non riconosce le realtà, ma è il riconoscimento che le fa valere: non ci sono diritti della persona messa come tale, il soggetto è la repubblica. Questa concezione comportava quindi l'idea di uno Stato che doveva inserirsi nel processo sociale e realizzare la costituzione. Negli anni quaranta, nel periodo post-fascista e comunista il concetto dello Stato come agente rivoluzionario è ancora determinante.

A questo corrisponde invece il concetto contenuto nella seconda parte della costituzione in cui è determinante l'idea di impedire una forte azione dell'esecutivo.

Si può costatare come questo concetto non abbia pesantemente agito sulla storia come il secondo. Infatti, nei primi quindici anni di storia della repubblica, fino all'anno incisivo che è il 1960, la concezione dei popolari che hanno mantenuto il governo, con De Gasperi, Scelba e Segni, è proprio quello di bloccare la costituzione. Quando la Democrazia cristiana vinse le elezioni pensando e temendo all'inizio di perdere contro le sinistre, la costituzione rappresentò quasi una trappola che non poteva essere presa troppo alla lettera.

Nel momento in cui la Democrazia cristiana rinuncia all'anticomunismo, il programma costituzionale diventa una chiara scelta politica. Con la segreteria Moro dai primi del 1959 nasce il concetto di arco costituzionale che riprende il concetto della costituzione come programma. A questo punto l'antifascismo che era un connotato storico della costituzione nella sua origine diventa parte di un nucleo politico: solo le forze che sono state antifasciste sono forze costituzionali.

La Democrazia cristiana ha rinunciato all'anticomunismo e l'ha sostituito con l'antifascismo. Da quel momento appare chiaramente il carattere programmatico e ideologico della costituzione italiana; qui nasce il carattere sacrale della costituzione del Partito comunista. Il paradosso è questo: è possibile un governo senza i comunisti ma i comunisti sono la chiave della costituzione dell'Italia.

La costituzione è l'ombra attraverso cui i comunisti divengono la forte legittimità costituzionale. Quando avviene il cambiamento, cioè quando nel 1994 nelle elezioni prevale per la prima volta il centro-destra, si porrà anche il problema della costituzione. È avvenuto un fenomeno singolare per cui il principio democratico parlamentare viene, con la presidenza Scalfaro, sostituito con un principio monarchico: non è il corpo elettorale che decide i conflitti del parlamento, ma il Presidente della Repubblica. Questa è una evoluzione singolare e inattesa, ma che giova ancora ai comunisti che su questa base nel 1994 possono fare il governo Dini. Una modifica consistente nella prassi costituzionale che fino ad allora aveva indicato nel parlamento il centro del cambiamento, rafforzato ancora dal bipolarismo stabilito con i referendum.

La costituzione si è rivelata uno strumento variabile, non solo incapace di garantire alcunché nonostante la sua rigidità, ma incapace di prevedere il suo mutamento. La via giusta sarebbe riformarla, ma i comunisti hanno sempre bloccato questo fatto perché in realtà non si può toccare un testo sacro, specie nella prima parte, che per loro è stata particolarmente sacra. Quindi noi convivremo ancora con questa costituzione finché ci sarà maggioranza di centro-destra che sia non solo politica ma anche costituzionale.

Solo così saremo fuori da questo Stato che ha mitizzato la resistenza come secondo risorgimento: ha fatto del suo contenuto antifascista il contenuto ideologico della costituzione.

Velo: La mia sensazione è che la costituzione italiana nasce nel 1948 come conseguenza di grandi equilibri, di un grande scenario che si è realizzato a livello internazionale nei decenni precedenti: lo registra, lo assimila quasi passivamente, ci aggiunge un po' di dibattito interno, un po' di colore, ma di fatto lo registra. E non poteva fare diversamente. Quel grande scenario internazionale oggi è in crisi, si sta delineando il nuovo ed è in questo nuovo quadro che anche l'Italia cambia, e dunque anche la costituzione cambia.

Lo scenario era la grande alleanza, il grande compromesso fra il mercato liberale e le istanze dello statalismo. Questi due grandi blocchi si sono coalizzati, hanno trovato un equilibrio, equilibrio che ha espulso di fatto per un secolo almeno altri comportamenti che prima erano al centro: la tradizione morale e culturale cattolica nel caso dell'Italia. Prendendo ad esempio in considerazione il terzo settore, esso in passato riguardava i comportamenti fondati sulla reciprocità, sull'aiuto, sul dono reciproco, sulla fiducia, sulla comunità, sullo scambio non venale. Non lo si chiamava terzo settore perché per esserci il terzo ci vuole il primo e il secondo; non c'erano ancora ma c'era questo comportamento di forte solidarietà. Questa grande area che ha costituito un patrimonio fondamentale della storia europea e che finalmente ritorna oggi, nel passato era stata chiusa. Attaccata a destra dal mercato liberale, attaccata a sinistra dallo statalismo: le due grandi forze si sono coalizzate per chiudere lo spazio, per appropriarsene. A destra il mercato liberale si è appropriato tramutando una serie di comportamenti in comportamenti concorrenziali che potevano essere venduti sul mercato, dall'altro lato lo Stato si è appropriato di altre aree di questi stessi comportamenti, diventando Stato sociale, entrando nei comportamenti che sono più delicati in quanto riguardano la persona.

Questo quadro globale viene razionalizzato negli anni trenta con il *New deal*, con la grande svolta statalista americana da una struttura federale ad una struttura fortemente centralizzata. È in questo quadro che nasce la costituzione, che recepisce il grande accordo tra il mercato liberale e lo statalismo.

Questo ordine salta? Oggi può saltare? È in crisi perché è in crisi lo statalismo, perché è in crisi il mercato liberale! Perché il terzo settore si sta sviluppando? Perché tutti i comportamenti fondati sulla reciprocità ritornano con uno sviluppo del terzo settore, con la sussidiarietà. Come mai la sussidiarietà dimenticata dalla costituzione italiana diventa il perno della costituzione europea?

Oggi più che mai c'è uno spazio enorme da occupare che è già stato creato, che è già allargato e che va razionalizzato, che va gestito. Per esempio, con l'unione monetaria, di fatto abbiamo tolto uno strumento fondamentale di centralizzazione e abbiamo creato uno spazio in cui tutti gli stati europei, volenti o nolenti, hanno dovuto adeguarsi ampliando lo spazio per la sussidiarietà. Ci sono le condizioni per agire, ci sono le condizioni per progredire, per realizzare a tutti i livelli, rafforzandolo, il principio di sussidiarietà, rendendolo principio basilare del nostro convivere, recuperando il grande patrimonio lasciatoci dal passato e proiettandolo verso il futuro rinnovato in modo moderno.

Per questo il problema costituzionale è importante, non è soltanto l'aspetto giuridico, non è soltanto un problema di gestione dello Stato, è un problema che ci tocca tutti perché pone in discussione i rapporti a tutti i livelli fra società, economia e statalismo riformato. Una nuova statualità che non sia prigioniera del vecchio accordo tra il mercato liberale e statalista.

Roversi Monaco: La situazione attuale è quella in cui si verificano nuovamente le condizioni per arrivare ad una modifica della costituzione. Ma chi fa questo lavoro? Il parlamento.

Come facciamo ad assegnare il compito di modificare l'assetto costituzionale dello Stato a quelle stesse strutture e a quegli stessi soggetti che dalla modifica corretta sarebbero irrimediabilmente danneggiati e tagliati fuori da quella che dovrebbe essere la loro attività fondamentale? In massima parte sono politici di mestiere e non hanno alternative; una modifica radicale di certi meccanismi mette a rischio la possibilità di svolgere il proprio mestiere. Da una parte la volontà popolare, dall'altra l'immobilismo dei politici ci portano ad un vicolo cieco. Modificare si deve, ma le modalità sono sconosciute; per lo meno sono sconosciute le modalità attraverso le quali oggi si possano individuare i soggetti che possano affrontare una problematica di questo genere.

Non bisogna poi dimenticare che la costituzione è stata sritta in un lunghissimo tempo e per di più, la effettività della costituzione materiale è scarsa rispetto alla costituzione scritta. Quando Mortati parla della costituzione e si pone il problema se ci sia stato un distacco netto tra l'ordinamento preesistente alla costituzione e quello successivo, si accorge che questo distacco non c'è stato; basta vedere i direttori generali dei ministeri, i presidenti degli enti, gli uomini in vista del parastatale e dello Stato per capire che la frattura non c'è stata; ben difficilmente si poteva pensare che avessero seguito tutti un corso di rieducazione politica e costituzionale. Quindi la costituzione è stata malamente attuata, inattuata completamente per certi profili, sostituita da una prassi e da una cosiddetta costituzione materiale per altri.

In questo si inseriscono le carenze oggettive della costituzione che molto spesso partono da norme costituzionali importanti, rilevanti, innovative e tuttora significative per poi approdare ad altre norme costituzionali che ottengono risultati completamente diversi. L'articolo 2 della costituzione, per esempio, a base del principio di sussidiarietà, era una risposta forte ad una realtà costituzionale e ad una ideologia che riteneva che fra individuo e Stato di massima non ci dovessero essere ulteriori intermediari. Figli di quella disposizione perfettamente congeniata sono articoli successivi

che, definendo il luogo del partito e del sindacato, non contengono nessuna limitazione. La via post-costituzionale al pluralismo è stata quella per cui il partito e il sindacato dovevano essere comunque soggetti coinvolti, intermediari fra le istanze della società civile organizzata, espressione del pluralismo, e lo Stato. Il partito e il sindacato hanno così sempre preteso di gestire le modalità attraverso le quali si doveva far valere la spinta al pluralismo, all'associazionismo e quant'altro da parte dei singoli.

La giurisprudenza ha fatto il resto distinguendo le norme programmatiche dalle norme immediatamente precettive, creando quella sensazione di non immediata precettività di tutta una serie di norme costituzionali che sono poi state alla base di tante delle conclusioni che sono state denunciate.

La costituzione, anche come è nata, rappresenta in parte il testo base di quella successiva normazione e legislazione italiana che è stata costruita sulla base di una esaltazione delle enunciazioni, delle enfasi: ad esempio il manifesto della legge di riforma sanitaria del 1978. In esse si indicano grandi principi e si considera la parte attuattiva e amministrativa, come irrilevante e non particolarmente significativa. Chiunque si occupi di queste leggi sa che dopo l'enunciazione dei principi, necessariamente pochi e chiari, comincia la vera fatica.

Grasso: L'Italia si trova di fronte alla decadenza della prima repubblica, decadenza riconosciuta perché sono state convocate le commissioni bicamerali. Ed è la seconda perché la prima decadenza di un regime liberal-democratico avvenne nel 1919. Oggi di più grave c'è che non si riesce a vedere come uscirne; dal 1980 i governanti hanno proposto riforme e fondato tre bicamerali, ma non hanno ottenuto nulla.

Un filosofo del diritto di grandi sentimenti cristiani, Giuseppe Capograssi, sostiene che le costituzioni hanno tutte dei gravi difetti perché sono nate – parliamo dell'Europa continentale – non dalla scelta consuetudinaria britannica graduale, ma dalla pretesa di costruire un edificio politico con un grande progetto. Questo progetto era un piano studiato da uomini, progetto che seguiva l'ideologia o una pretesa razionalità invece di mettere in moto l'intelligenza per cercare di capire e penetrare la realtà.

Si è parlato di razionalismo, di costruttivismo, di positivismo giuridico: una visione della costituzione che può essere compresa solo con il risalire ad una visione religiosa. Non si tratta di apologetica ma del tentativo di cercare di ragionare. Anche chi non crede, anche chi dicesse che la visione religiosa è inventata da uomini, non può ignorarla come strumento di conoscenza, deve partire dall'ipotesi. Nei paesi dell'Europa continentale le costituzioni sono figlie della rivoluzione francese. La rivoluzione francese, secondo l'insegnamento di Del Noce, è il momento dell'antiprovvidenza, il momento in cui si pretende di costruire un governo degli uomini con mezzi umani. De Maistre sosteneva questa tesi con spirito polemico fortissimo.

La costituzione scritta rappresenta sempre l'estrema deduzione di una idea moderna. Grande problema del diritto moderno è dare un fondamento oggettivo all'ordine giuridico senza ricorrere alla fede di un Dio creatore e ordinatore dell'universo. Questa è stata l'origine delle costituzioni europee. Quindi fondare tutto con mezzi umani: la volontà dei singoli diventa il fondamento, anzi la fonte, del vero e del giusto.

Capograssi in un libro scritto in tempo non sospetto dice che la proclamazione della sovranità popolare è l'estrema affermazione del laicismo e anche dell'ateismo del diritto. È il corpo sociale e non è l'ordine dell'universo che crea il diritto. Fissare leggi anche in un campo dove è difficilissimo, ossia il potere politico, raccoglierle in documenti solenni e poi affermare che tutto è regolato, significa semplicemente affermare che tutto è regolato dal governo.

La religione come è considerata in una costituzione? È un sentimento, come dice anche la nostra corte costituzionale. Non è il deposito della verità, della rivelazione, è un sentimento del singolo; quindi se uno vilipende la religione offende degli altri cittadini, che potrebbero ribellarsi. Le sentenze della corte costituzionale del 1957 sostengono infatti che se uno bestemmia offende delle altre persone, e potrebbero così nascere i tumulti: un problema di verità viene allora trasformato in un piccolo problema di polizia,

Questa visione consente anche di fare delle grandi concessioni alla Chiesa e alla religione. Togliatti era un uomo profondamente ateo, ma era un uomo molto disposto a fare delle concessioni perché diceva che la Chiesa è un'istituzione storica. Uno che non crede può comunque essere benevolo nei confronti del sentimento di chi crede. La definizione dello Stato laicista, potremmo dire dello Stato ateo è: lo Stato non professa nessuna verità. Accetta tutte le religioni secondo la loro consistenza storica e organizzativa, fa dei trattamenti anche favorevoli. Questo criterio, purtroppo, da molti cattolici è stato scambiato come lo Stato cattolico, perché la Chiesa, anche il partito dei cattolici, può fare tutto usando di queste garanzie. Il problema è che queste garanzie, questi principi, non vengono da una dottrina cattolica. Basti ricordare che l'articolo 2 della costituzione, per cui l'allora onorevole professor Giorgio La Pira fece un pellegrinaggio a Loreto perché passasse con i voti dei comunisti, oggi è servito a garantire la famiglia di fatto. Proprio nei giorni in cui il sommo pontefice deplorava la famiglia di fatto, usciva una delle tante sentenze della corte costituzionale secondo cui l'articolo 2, garantendo le formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo, deve sostenere la famiglia di fatto come formazione sociale. Questo fenomeno è iscrivibile nell'espressione secolarizzazione.

Secolarizzazione significa una concezione della vita umana con l'abbandono totale di ogni riferimento al trascendente, ma anche delle posizioni della morale quotidiana. Lombardi, un professore cattolico che si batté a fondo nella campagna del divorzio, ricordava sempre che nel secolo scorso governi anti clericali non avevano osato cancellare l'indissolubilità del matrimonio e nemmeno avrebbero osato introdurre l'interruzione violenta della gravidanza. Nel momento di trionfo degli elettori cattolici paradossalmente si è avuta la secolarizzazione. E non si sa come spiegarla. Forse è avvenuta proprio per merito o per causa della costituzione. Non c'è più la religione dello Stato.

Per come è stata condotta, la secolarizzazione renderà molto difficile anche una convivenza civile perché esaltando sempre le pretese dell'individuo il risultato sarà tante morali quindi nessuna morale. Non avremo nemmeno persone che si sentiranno legate alla cittadinanza, all'obbedienza e alla comunità.