

Osservatorio sulle fonti

DALLA “INATTUAZIONE” ALLA “INATTUALITÀ” DELLA COSTITUZIONE: QUALCHE CONSIDERAZIONE INTRODUTTIVA*

di *Pietro Costa***

Temo che il mio intervento sia sostanzialmente superfluo: da un lato, Giuditta Brunelli ha illustrato efficacemente i temi del nostro seminario, e, dall'altro lato, la relazione di Luciani ha messo a disposizione di tutti noi, ormai da qualche giorno, un'analisi ampia e approfondita della vicenda storico-costituzionale sulla quale gli organizzatori del convegno ci invitano a riflettere. Mi limiterò quindi a qualche variazione sul tema giocando sulle coppie opposizionali evocate dal titolo del nostro incontro: attuazione/inattuazione, attualità/inattualità.

Queste coppie sembrano apparentate fra loro solo foneticamente, restando semanticamente estranee l'una all'altra. In realtà, esse condividono almeno un elemento sostantivo in quanto iscritte entrambe in un orizzonte di decisiva importanza: l'orizzonte della temporalità. Vi si riferisce Luciani nelle prime battute della sua relazione sostenendo che le costituzioni aspirano all'eternità. Le costituzioni in effetti ambiscono a un' indefinita permanenza e al contempo condensano ed esprimono, come è ovvio, i valori, le aspettative, i progetti dominanti in un contesto e in un tempo specifici. Viene al pettine un nodo fondamentale, che si propone per la costituzione come per una legge ordinaria e più in generale per ogni testo: il nodo evocato dalla famosa domanda “Che cosa è Ecuba per me e io per Ecuba”; il problema insomma del senso di un testo separato dai suoi lettori da un rilevante intervallo temporale.

Per la costituzione tuttavia – e in particolare per le costituzioni del secondo dopoguerra – questo generale problema ermeneutico acquisisce una complessità e una declinazione particolari, da vari punti di vista. Una peculiare complicazione deriva dal fatto che è la costituzione stessa a includere una propria politica della temporalità. Essa non fotografa l'esistente, ma si proietta verso il futuro: traccia le linee di un ordinamento che dovrà essere chiamato ad esistere dall'azione congiunta delle istituzioni previste dalla costituzione stessa. La dimensione della temporalità diviene una condizione di senso della costituzione e si traduce in una doppia e complementare connessione: fra ciò che è e ciò che deve essere, fra il presente e il futuro.

Nello scenario della neonata costituzione, dunque, il tema della sua attuazione non può non assumere un'importanza centrale. Che cosa intendere per ‘attuazione’? Affido alla relazione di Luciani e alla discussione che essa non mancherà di provocare l'onere di una definizione giuridicamente rigorosa. Per parte mia, mi limito a un impiego approssimativo del termine: attuare la costituzione significa passare dal *law in books* al

* Il testo riproduce l'intervento svolto nell'ambito del Seminario su *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, svoltosi a Ferrara il 24-25 gennaio 2013.

** Professore ordinario di Storia del diritto medievale e moderno presso l'Università di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

law in action, rendendo l'ordine esistente sempre più vicino all'ordine progettato dalla costituzione.

Mi sembra che il lemma 'attuazione', così inteso, abbia goduto di una notevole rilevanza nel discorso pubblico dell'Italia repubblicana per un periodo piuttosto lungo: direi per tutto il suo primo trentennio, tanto per segnare una periodizzazione non con il bisturi, ma con l'accetta. Che cosa occorresse fare per attuare la costituzione non era però affatto pacifico e lo stesso termine 'attuazione' deve buona parte della sua fortuna alla diffusione del suo antonimo: a quella mancata attuazione della costituzione che Calamandrei insistentemente denunciava in interventi di grande efficacia retorica.

Il dibattito sull'attuazione (o la mancata attuazione) della costituzione riguardava aspetti molto diversi, pur se collegati: dalla creazione di nuovi organismi (la Corte costituzionale, le regioni) alla trasformazione dell'esistente sistema normativo alla luce dei principi costituzionali, alla distinzione fra norme programmatiche (la cui applicazione poteva essere rinviata a un incerto futuro) e norme immediatamente vincolanti. A ciascuno di questi temi Luciani dedica un'analisi approfondita, aggiungendo un invito a non ricostruire storicamente quella vicenda come una lotta dei buoni contro i cattivi, dei prodi difensori della costituzione contro i suoi aperti o dissimulati affossatori.

È vero. Lo storico è chiamato non a distribuire medaglie ma a comprendere. Non serve decidere chi erano i buoni e i cattivi. È però interessante capire quale era la posta in gioco del conflitto che ruotava intorno al tema dell'attuazione della costituzione: la posta in gioco era la distribuzione delle risorse, il ruolo dello Stato, lo spazio dei diritti; e il conflitto, per un verso, tendeva a irrigidirsi, nello scenario geopolitico della 'guerra fredda', in ideologiche contrapposizioni fra mondi incompatibili (oriente e occidente, democrazia 'reale' e democrazia 'formale'), ma, per un altro verso, si mostrava capace di mettere in crisi equilibri socio-politici consolidati sollecitando trasformazioni di notevole entità. È in questo quadro che torna in gioco la costituzione: occorre decidere se spingere sul pedale della sua attuazione o rallentarla, prendere sul serio i diritti o rinviarne la realizzazione; occorre decidere se avvicinarsi rapidamente al futuro progettato dai costituenti oppure privilegiare la tradizione e le continuità.

La direzione del processo, nel primo trentennio repubblicano, sembra corrispondere in qualche misura alle aspettative dei partigiani dell'attuazione. Il disgelo costituzionale produce frutti consistenti e in particolare fra gli anni sessanta e i primi anni settanta la 'costituzionalizzazione' dell'ordinamento (se così posso esprimermi) subisce una forte accelerazione, in connessione con i profondi mutamenti strutturali e culturali cui va incontro il paese. La società cambia e tuttavia il cambiamento non sembra mettere in questione la tenuta della costituzione: al contrario, è proprio la costituzione che numerosi attori politico-sociali indicano come cornice e fondamento di legittimità della trasformazione in corso. La costituzione non è ancora pienamente *attuata*, ma certo appare ancora pienamente *attuale*. L'attualità della costituzione è data per certa e *sub iudice* è semmai ancora il processo della sua attuazione (più o meno rapido o più o meno integrale a seconda dei diversi punti di vista). L'orizzonte del futuro delineato dalla costituzione è ancora intatto: si tratta soltanto di capire come procedere in quella direzione.

Osservatorio sulle fonti

Quali fossero i soggetti chiamati a promuovere il cambiamento era indicato dalla costituzione: il popolo sovrano e le sue principali espressioni (il Parlamento e i partiti). Pretendere l'attuazione della costituzione significava dunque chiedere al parlamento un preciso impegno in questo senso. E in effetti il potere legislativo si proponeva, come è ovvio, come il primo ed obbligato tramite della 'attuazione della costituzione'. Non si pensi però che esso fosse l'unico motore del processo. A partire dagli anni sessanta interveniva infatti, con crescente protagonismo, un'altra istituzione: la magistratura.

La magistratura è sottoposta in quegli anni al medesimo, impetuoso processo di 'modernizzazione' che coinvolge l'intero paese. Comincia a scricchiolare l'immagine tradizionale di un corpo rigidamente unitario e gerarchico, depositario di un sapere meramente tecnico, separato dalla società e dalla sua dinamica conflittuale. All'interno della magistratura si profila una forte divaricazione 'generazionale' che si traduce nella messa a punto di incompatibili visioni della società, del diritto, dell'ermeneutica giuridica, del ruolo del giudice. A partire dal convegno di Gardone, e dalla relazione di Maranini, una pedina in questa difficile partita diviene proprio il tema dell'attuazione della costituzione. Fra gli anni sessanta e gli anni settanta prenderà campo la tesi che non è solo la Corte costituzionale la 'custode' della costituzione e che anche il giudice ordinario è chiamato a interpretare e applicare il diritto alla luce della costituzione e dei suoi principi portanti. Attuare la costituzione significa dunque rendere effettivamente operanti i suoi principi (e fra questi l'eguaglianza, nella dimensione dinamica e sostantiva consacrata nell'art. 3) nella vita quotidiana dell'ordinamento, nella capillare applicazione del sistema normativo vigente.

Cambia drammaticamente il rapporto fra magistratura e società e più in generale mutano l'auto-comprensione del giudice e il suo strumentario concettuale. È un passaggio decisivo (anche se troppo spesso trascurato) per la comprensione della storia politico-giuridica dell'Italia repubblicana. Ciò che preme sottolineare in questa sede è però soltanto un punto: gli innovatori, all'interno della magistratura, continuano a coltivare la politica della temporalità prescelta dalla costituzione. Anche per loro è nel futuro che possono e devono compiersi le promesse formulate dalla costituzione.

Non è ancora mutato, nei primi anni settanta, il senso di un collegamento forte fra il presente e il futuro. Ed è in un siffatto orizzonte temporale, caratteristico del primo trentennio repubblicano, che trovano la loro naturale collocazione la retorica e il pathos dell'attuazione (o della mancata o insufficiente attuazione) della costituzione. È a partire dagli anni ottanta (se mi si consente di far uso ancora di una periodizzazione approssimativa e indicativa) che questo orizzonte prende a sfrangiarsi. Vengono infatti progressivamente affermandosi mutamenti strutturali e culturali che introducono discontinuità rilevanti.

Muta rapidamente il processo produttivo. Non esce di scena, ma certo perde la sua centralità il modello industriale dominante nel primo Novecento (l'industria razionalizzata intorno alla tayloristica 'catena di montaggio') e si diffonde un tipo di produzione che è stato chiamato 'post-fordista' o 'post-industriale'. È un mutamento che non riguarda soltanto il modo di produrre, ma coinvolge l'intera società e si ripercuote sulla tenuta del modello *welfarista*: quel modello che era stato presupposto e valorizzato dalle

Osservatorio sulle fonti

democrazie costituzionali del secondo dopoguerra. È un mutamento che incide sull'antropologia politica e sull'etica del lavoro nella società post-industriale e mette in crisi il senso e il valore della solidarietà all'interno della nazione. Sembra perdere la sua forza propulsiva la visione dinamica e sostantiva dell'eguaglianza, mentre gode di una nuova o riaffermata centralità il mercato, che tende ad essere assunto come il nuovo orizzonte di senso dell'azione individuale e collettiva.

Si aggiunga a tutto ciò un altro elemento di distacco dalle originarie aspettative dei costituenti: la parabola discendente dei partiti politici. Il sistema dei partiti, cui la Costituente affidava un ruolo chiave nella strumentazione della partecipazione politica e nella valorizzazione, e insieme nel disciplinamento, del conflitto politico-sociale, va incontro a una crescente perdita di credibilità. Già negli anni settanta era possibile cogliere gli indizi di un'invasiva occupazione della sfera pubblica da parte dei partiti, indotti a fidelizzare il loro elettorato con un capillare e sistematico ricorso ai meccanismi clientelari. E nel corso del tempo si accentua drammaticamente la tendenza dei partiti a formare un blocco di potere autosufficiente, autoreferenziale, sempre più svincolato dalla partecipazione e dal controllo dei cittadini. La torsione elitistica della forma-partito, denunciata da Michels un secolo fa, ottiene, nel nostro presente, un'indubbia conferma sperimentale. Anche da questo punto di vista, le aspettative dei costituenti sembrano urtare contro un imprevisto tornante della storia.

Crisi della partecipazione, crisi del solidarismo e dell'eguaglianza, trasformazione del lavoro, trionfo del mercato come chiave di volta di una società finalmente 'moderna': tutto ciò non può non incidere sull'immaginario collettivo e sul discorso pubblico. Se nel primo trentennio dell'Italia repubblicana erano dominanti il nesso fra il presente e il futuro e l'aspettativa di un passaggio dal 'non ancora' al 'finalmente compiuto', la temporalità tende ora a darsi nell'immediatezza del bisogno e del consumo: domina la dimensione del presente e rende lontani e problematici, congiuntamente, il passato e il futuro.

In una siffatta congiuntura storica, il rapporto con la costituzione cessa di essere facile e immediato. Il testo costituzionale si allontana nel tempo e sollecita la faticosa domanda: "Che cosa è Ecuba per noi?" È questa la sfida ermeneutica implicita nella domanda 'volgare' sulla attualità o inattualità della costituzione. Quando l'attualità della costituzione (cioè la sua relazione diretta, immediata con il presente) poteva essere data per certa, era possibile concentrarsi sul momento della sua attuazione. Quando invece all'esperienza della continuità e della vicinanza subentra la percezione dell'interruzione e della lontananza, la questione dominante diviene un'altra: quale sia il senso che siamo disposti ad attribuire al testo costituzionale a partire da un contesto che assumiamo ormai come discontinuo rispetto alla stagione costituente.

La mia sensazione è che una siffatta domanda, indubbiamente delicata e impegnativa, per un verso, pervada il discorso pubblico dell'ultimo ventennio, ma, per un altro verso, resti più spesso implicita che esplicita, presupposta ma non tematizzata, diffusamente presente, ma percepibile soprattutto attraverso sintomi e indizi.

Un fenomeno evidente è il moltiplicarsi delle proposte di intervenire sul testo costituzionale per correggerlo e integrarlo: per restituire in sostanza ad esso quell'attualità

Osservatorio sulle fonti

che si dà per indebolita, pur senza esplicitare i motivi e i limiti di questa valutazione. Non sono mancati interventi di riforma (nel merito dei quali sarebbe ovviamente un fuor d'opera dire qualcosa), ma, più che le riforme realizzate, sono interessanti, dal nostro punto di vista, le riforme progettate e auspicate: il diffondersi, nel discorso pubblico, di una vera e propria passione riformatrice, il moltiplicarsi di istanze di modifica della carta costituzionale che ha indotto alcuni osservatori a ipotizzare l'avvio addirittura di una nuova stagione costituente.

Certo, chi guardi al presente in una prospettiva di lungo periodo stenta a liberarsi dall'impressione che le fasi effettivamente costituenti non si improvvisino in un qualche palazzo o in una qualche baita, ma siano l'espressione di movimenti tellurici profondi ed estesi, di cui al momento non vedrei manifestazioni significative. Al contempo, però, non può essere trascurata l'esistenza di numerose (e variamente motivate) istanze riformatrici. Non possiamo escludere che molte di esse siano risposte ragionevoli a esigenze urgenti e motivate. Potremmo però al contempo avanzare un'ipotesi: attribuire ad alcune di esse il carattere di un sintomo e leggerle come una risposta indiretta a una domanda non adeguatamente esplicitata e tematizzata; alla domanda che investe appunto la tenuta (l'«attualità») della costituzione. È vero che le istanze riformatrici si sono per lo più appuntate sulla seconda parte della Costituzione, sui dispositivi istituzionali, quindi, più che sulle fondazioni dell'ordinamento. È però anche vero che il collegamento fra strumenti, fondamenti e fini è più stretto di quanto siamo indotti a ritenere e resta comunque il sospetto che a essere percepito come distante dal presente sia non l'uno o l'altro marchingegno istituzionale, ma il complessivo impianto valoriale e progettuale della costituzione.

Immaginare nuove costituzioni a ogni angolo di strada è una risposta troppo facile e spesso improvvisata a una domanda difficile ma non evitabile: la domanda sul senso che dall'interno di un mondo profondamente mutato siamo in grado di attribuire alla costituzione. Non sta ovviamente a me indicare soluzioni. Qualche risposta è già suggerita dalla relazione di Luciani. Altre ne riceveremo dagli interventi previsti per il nostro seminario. Quali che siano le risposte, credo comunque che alla domanda non convenga sottrarci: né percorrendo improvvisate scorciatoie riformatrici né postulando immediate e inalterabili continuità.

La costituzione appartiene geneticamente al passato, ma la sua collocazione in un mondo che abbiamo in larga misura perduto non dice ancora nulla sulla sua «inattualità». Al di là dell'elemento giuridico-formale della sua vigenza, la costituzione è un testo che, come ogni testo, chiede ai suoi lettori un'attribuzione di senso che ne permetta l'effettiva recezione. Questa attribuzione di senso, come ogni operazione ermeneutica, non è scontata nelle sue modalità e nei suoi esiti, ma è aperta a conclusioni divergenti; e infatti, se non mancano, nell'ultimo ventennio, come ricordavo, prese di posizione che sembrano presupporre un indebolimento di senso del testo costituzionale, si sono anche moltiplicati i segnali di un atteggiamento opposto: la graduale formazione di un «patriottismo costituzionale» abbastanza inedito nel discorso pubblico italiano.

È un fenomeno recente e in qualche misura sorprendente. Possiamo forse collegarlo alla fortuna di cui ha goduto, anche in Italia, il cosiddetto paradigma repubblicano: la

Osservatorio sulle fonti

convinzione (il presidente Ciampi ne è stato uno dei primi e più efficaci sostenitori) della necessità di stabilire un forte vincolo di identificazione fra i cittadini e la repubblica e di assumere i diritti (quei diritti posti dalla costituzione a fondamento dell'ordine) come il contrassegno della nostra identità collettiva.

Non saprei dire fino a che punto il discorso pubblico odierno si riconosca nel patriottismo della costituzione. Certo è però che non mancano operazioni retoriche e comunicative che muovono anche esse, implicitamente, dalla nostra fondamentale domanda ermeneutica – se e in che senso la costituzione possa dirsi ‘attuale’ – e danno ad essa una risposta trionfalmente (o forse trionfalicamente) positiva: un attore come Roberto Benigni, abituato ad altissimi indici di ascolto con le sue *lecturae Dantis*, ha ottenuto di recente altrettanto larghi consensi leggendo la Costituzione. Nella prospettiva di questo lettore e del suo pubblico, Dante e la costituzione della repubblica italiana sono testi, al contempo, remoti e ‘attuali’. Sembra dunque che vi sia una diffusa e sentita esigenza di dare alla costituzione una rinnovata pienezza di senso. Resta comunque il difficile compito di tradurre l'entusiasmo dell'adesione in un capillare progetto politico-giuridico all'altezza dei tempi. Interrogarci, come contiamo di fare nel nostro seminario, sulle sottili continuità che possono intercorrere fra l'‘attuazione’ e l'‘attualità’ del testo costituzionale può essere un piccolo contributo in questa direzione.