

LA COSTITUZIONE FRA RIGIDITÀ E TRASFORMAZIONI*

UGO DE SIERVO**

Suggerimento di citazione

U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “La Costituzione tra rigidità e trasformazioni” organizzato dalla rivista Osservatorio sulle Fonti il 18 maggio 2018 presso l’Aula Magna del Rettorato dell’Università degli Studi di Firenze.

** Presidente emerito della Corte costituzionale.

1. Moltissimi ed assai interessanti sono gli stimoli derivanti dalle molte relazioni di questo convegno. Si tratta peraltro di temi già molto approfonditi in ciascuna relazione e non intendo minimamente fare il “revisore” delle diverse opinioni espresse, per lo più largamente apprezzabili.

Vorrei invece limitarmi ad alcune considerazioni generali sulla faticosa vita e tenuta della nostra Costituzione sia nel passato che nel presente, al fine di cercare di comprendere quali siano stati e quali siano alcuni dei motivi fondamentali delle difficoltà ricorrenti per giungere ad una pienamente soddisfacente attuazione del dettato costituzionale. Inoltre, allo scadere del settantesimo anno di vita, mi sembra che si sia arrivati ad un passaggio assai impegnativo per questa fonte, al di là degli effetti della sua perdurante rigidità formale. Come ben noto, infatti, la fonte costituzionale non solo disciplina direttamente solo una parte limitata dell’assetto istituzionale complessivo, ma risente molto del contesto politico-sociale e valoriale nel quale è chiamata ad operare.

Certamente la nostra Costituzione si è affermata superando molti difficili passaggi e tuttora deve misurarsi con alcuni seri problemi.

2. Per il periodo immediatamente successivo all’adozione della Carta costituzionale, c’è anzitutto da considerare l’estrema difficoltà del contesto politico nel quale la nuova Costituzione avrebbe dovuto trovare le sue prime attuazioni, dopo la sua adozione a larghissima maggioranza.

Dinanzi ad innovazioni assai profonde e molteplici che sarebbero state necessarie nelle nostre istituzioni e nella legislazione dei più diversi settori (con dubbi e perplessità diffuse fra gli stessi operatori giuridici), le violente contrapposizioni fra le forze politiche e sociali esistenti nella prima legislatura e l’urgenza dei tanti problemi economici e sociali hanno permesso, se non legittimato, il rinvio quasi generalizzato, delle diverse politiche di attuazione costituzionale.

Ma poi, se vogliamo essere sinceri, probabilmente hanno anche pesato le diverse tensioni esistenti all’interno dei diversi partiti fra coloro che più si erano impegnati nella redazione del testo costituzionale e coloro che, invece, si erano venuti caratterizzando nella dura politica contingente: ricordo, ad esempio, varie polemiche contro le “illusioni costituzionali” che emersero curiosamente sia all’interno della DC che all’interno del PCI, o la diffusa delusione di molti costituenti “dossettiani” dinanzi all’attività politica concretamente posta in essere nella prima legislatura.

Inoltre – come ben noto – la larga inattuazione del dettato costituzionale è stata tutt’altro che improduttiva di effetti ulteriori: basti pensare alla larga permanenza di istituti e di mentalità pre-costituzionali in apparati pubblici ed in varie realtà sociali, con tutto ciò che ne segue; ma si pensi pure alla conseguenza della inattuazione delle Regioni sull’intero territorio nazionale,

con la conseguente riedificazione dello Stato secondo moduli accentrati e lo stesso stentato sviluppo dell'autonomismo delle stesse Regioni speciali. Gli effetti di tutto ciò sono emersi quando infine si è giunti alla fase attuativa del dettato costituzionale, che spesso ha dovuto fare i conti proprio con fenomeni originati da legislazioni e prassi anche recenti.

Un'altra gravissima conseguenza è stata la larga diffusione nella mentalità delle forze politiche della loro possibilità di rinviare le attuazioni costituzionali anche a tempo indeterminato.

Al tempo stesso, le importanti vicende politiche degli anni cinquanta hanno portato alla utilizzazione in varie direzioni del potere di aderire a entità sovranazionali, fra cui in particolare l'ONU e quelle che allora erano chiamate le Comunità economiche europee, e ad importanti accordi internazionali di difesa (basti pensare alla Nato). Ma tutto ciò successivamente condiziona o limita in modo significativo lo stesso sistema costituzionale.

3. Anche quando la pur rallentata e faticosa attuazione del disegno costituzionale (quanto meno sul piano dell'assetto istituzionale) sembra essersi infine in buona parte realizzata, essa ha dovuto misurarsi con un paese ed un mondo immensamente mutati: a livello nazionale: penso, in particolare alle immense ed anche in larga parte positive trasformazioni economiche e sociali (maggior benessere e sua maggiore distribuzione, urbanizzazione, drastica riduzione di alcuni settori produttivi, emergere ed affermarsi di nuovi mezzi di informazione, larga diffusione di apparati tecnologici, ecc., ecc.), che hanno però fatto venire meno molte delle preesistenti stratificazioni sociali e le relative mentalità e culture; ma poi si pensi a quanto si sono trasformate (e non sempre in meglio) le stesse forze politiche e sociali e le diverse classi dirigenti; ed infine si rifletta sulle vistose nuove caratteristiche delle istituzioni nazionali e locali, tanto più potenti che nel passato ma anche spesso terra di conquista di oscuri gruppi di potere.

Ma poi a livello mondiale quali e quanti profondi condizionamenti derivanti non soltanto dalle gravissime minacce belliche, ma anche dalle immense forze economiche e finanziarie dominanti a livello internazionale, con conseguenti fortissimi condizionamenti anche sulle democrazie nazionali e sui relativi sistemi finanziari.

Lo stesso confronto fra i diversi popoli, ora infine largamente possibile e spesso effettivo, viene alterato dall'esistenza di troppe diseguaglianze, da incomprensioni e da enormi disomogeneità economico-sociali e culturali. Tutto ciò ha inciso non poco sulla precedente maggiormente diffusa accettazione di principi solidaristi.

Non c'è allora da meravigliarsi più di tanto per l'evidente diffusione di crisi valoriali, per il vistoso degrado etico di parte delle classi dirigenti, per la

frantumazione di molti storici partiti e movimenti.

Ma tutto ciò ha evidenti ricadute non solo nel funzionamento istituzionale e politico, ma perfino nella stessa efficacia della Costituzione, che si trova non poco condizionata da molteplici fattori che ne riducono complessivamente l'effettività a favore dei soggetti e degli apparati che riescono a gestire il potere, spesso al di là di ogni regola oggettiva, e che rompono l'equilibrio necessario fra diritti e doveri.

Anche i giuristi troppo spesso appaiono affascinati da similitudini suggestive nel funzionamento dei diversi ordinamenti e nella tutela dei più vari diritti, ma raramente appaiono invece attenti al diffuso svuotamento della legalità ordinaria e costituzionale che deriva da condizionamenti politici ed economici, spesso perfino al di fuori di ogni regola o accordo. Al tempo stesso, dinanzi al vistoso degrado della legalità costituzionale, meriterebbe più attenzione la manutenzione delle antiche norme a tutela della qualità del servizio a cui sono chiamati i rappresentanti popolari nelle istituzioni democratiche.

In effetti a qualcosa del genere si è cercato anche di reagire anche con l'elaborazione di appositi patti internazionali e con la creazione di organismi sovranazionali, ma il dubbio legittimo che sorge è se ciò sia davvero sufficiente, dinanzi alla straordinaria forza dei grandissimi soggetti economici; per fare solo un esempio, non è certo rassicurante quanto sta attualmente avvenendo per cercare di arginare fenomeni negativi che si sono potuti largamente manifestare nel settore dei nuovi strumenti elettronici.

Ma poi si pensi al vero e proprio imperialismo di alcune superpotenze: basti considerare quanto sta avvenendo sul piano del commercio internazionale e delle stesse relazioni internazionali, con la denuncia unilaterale di importantissimi accordi internazionali. Si potrebbe anche riflettere sul recente impegno, per quanto informale, in sede Nato di incrementare in moro significativo le spese previste per il rafforzamento militare dei paesi aderenti.

4. Per noi particolarmente importante è quanto sta avvenendo tramite il vero e proprio processo di federalizzazione dei paesi dell'Europa occidentale e centrale, che sta lentamente sviluppandosi da oltre cinquant'anni.

E' ovvio che si tratta di un fenomeno di enorme importanza, che ha già originato fenomeni positivi di grandissima importanza, a cominciare dall'interruzione dei ricorrenti conflitti bellici fra i paesi europei (non bisogna mai dimenticare che è in Europa che si sono originate le due guerre mondiali, mentre in precedenza erano usuali grandi e piccole guerre distruttive fra i diversi paesi). Ma certo lo sviluppo economico e sociale del dopoguerra deve moltissimo a questo decisivo processo di federalizzazione. Detto questo, occorre riconoscere che non mancano certo i fenomeni di scarsa efficacia o di

cattivo funzionamento dell'UE, mentre i sistemi costituzionali dei paesi aderenti soffrono non poco per la sovrapposizione ad essi del pesante assetto normativo dell'UE.

Ciò a cominciare dal continuo, confuso espandersi delle aree di competenza dell'UE, mentre i limiti costituzionali a questa espansione appaiono – a dir poco – troppo indeterminati. Ma ciò avviene paradossalmente per effetto di decisioni degli stessi Stati membri, che poi magari se ne lagneranno, quasi che gli atti e le norme dei Trattati calassero dall'alto: ripeto ancora una volta che il Trattato di Lisbona non solo è stato deliberato da tutti i Governi dei paesi aderenti, ma è stato ratificato in tutti questi Stati (e in Italia la legge di autorizzazione alla ratifica è stata approvata all'unanimità dal nostro Parlamento).

Un fenomeno analogo si è riscontrato nell'importante accordo sul Fiscal compact, accordo internazionale fra buona parte degli Stati aderenti all'UE, che il nostro paese ha liberamente sottoscritto e poi ratificato. Addirittura – come ben noto – ne è rapidamente derivata un'ampia revisione costituzionale (legge cost. n. 1/2012) di tutte le disposizioni costituzionali incidenti sull'equilibrio di bilancio, una legge costituzionale adottata da una larga maggioranza parlamentare, tanto da sottrarla alla possibilità di essere sottoponibile al referendum costituzionale.

5. Anche in quest'ultima vicenda si è manifestata l'ormai diffusa tendenza del sistema politico di cercare nel mutamento costituzionale la soluzione dei più vari problemi o il rimedio all'impotenza nella gestione delle istituzioni.

Questo fenomeno è ormai molto vistoso: dinanzi alle oggettive difficoltà di buona gestione delle istituzioni, sia per le conseguenze di alcuni rilevanti nuovi ed imprevisi problemi, sia soprattutto per il degrado dei sistemi politici e della stessa tradizionale buona professionalità dei vertici amministrativi, ormai da molti anni si cerca il recupero della capacità di incidere con efficacia sulla gestione istituzionale ricercandolo quasi esclusivamente nei (troppi) tentativi di trasformazione costituzionale, piuttosto che in un severo riesame dei limiti dei sistemi politici egemoni. Per non limitarci a facili casi recenti, si potrebbe forse ripensare alla trascorsa incredibile stagione del grande abuso della decretazione d'urgenza, con tutto ciò che conseguiva alla generalizzata reiterazione dei decreti legge. Una stagione dalla quale qualcuno pensava di poter uscire solo con grandi riforme costituzionali.

Da ciò un illusorio “nuovismo” costituzionale, tanto più ingannevole in quanto spesso improvvisato e neppure privo di veri e propri vistosi errori (forse si è stati davvero troppo buoni nella valutazione di merito delle proposte elaborate da alcune delle Commissioni che si sono succedute negli

ultimi anni! Discutibili tentativi che paradossalmente sono stati poi largamente citati a prova che purtroppo nel nostro paese si starebbe da tanti anni rifiutando di migliorare le nostre istituzioni).

Ma poi vistosi errori di “scrittura costituzionale” sono apparsi perfino nei testi delle revisioni costituzionali che sono state approvate dal nostro Parlamento: volendocisi limitare, per amor di patria, ad esempi relativi alla sola riforma del Titolo V della costituzione ad opera della legge costituzionale n.3 del 2011, mi sembra che basti riferirsi al nuovo art. 117 Cost., là dove si elencano al terzo comma alcune materie decisamente errate nella loro genericità (commercio con l'estero, professioni, ricerca scientifica e tecnologica, ordinamento sportivo, porti ed aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, casse di risparmio, ecc.); soprattutto nel famigerato quarto comma si attribuisce alle Regioni tutte le materie non “espressamente” riservate al legislatore statale, allorché gli elenchi di cui al secondo ed al terzo comma appaiono palesemente incompleti, tanto da lasciar fuori enormi materie come tutte quelle incidenti sull'economia (industria, artigianato, agricoltura, attività minerarie, ecc.), i lavori pubblici, la circolazione stradale, i servizi sociali, la caccia e la pesca, ecc., ecc. La presenza in questa sede di tanti esperti di giurisprudenza costituzionale mi permette di accennare appena alla faticosissima opera della Corte costituzionale nel cercare di rimediare alle altrimenti drammatiche conseguenze di simili clamorosi errori, forse anche attraverso alcuni notevoli sforzi creativi che in un altro contesto sarebbero stati assai discutibili (di ciò occorrerebbe farsene carico da parte di vari commentatori, assai astrattamente perentori nelle loro critiche).

Ma certo, constatare che in non pochi ambiti la nostra Costituzione non è più adeguatamente completa e precisa, dovrebbe preoccupare molto e spingere ad ipotizzare rapidi e puntuali processi di “correzione” costituzionale.

Analogamente preoccupanti sono alcuni esiti indiretti delle due grandi riforme costituzionali tentate (e respinte dai referendum popolari) nel 2006 e nel 2016: in queste occasioni sono state, infatti, largamente diffuse nell'opinione pubblica valutazioni critiche decisamente eccessive su varie disposizioni costituzionali che si sarebbero volute eliminare, imputando ad esse fenomeni che, invece, dipendono essenzialmente da disfunzionalità del sistema politico (basti pensare a tutto il campo, vasto ed importantissimo, dell'insoddisfacente funzionamento del sistema rappresentativo nell'elaborazione ed adozione delle diverse fonti normative).

Siamo quindi giunti ad un momento in cui la nostra Costituzione meriterebbe davvero una attenta ed equilibrata opera di manutenzione

normativa, parallelamente però ad un'azione sistematica di riordinamento dell'assetto istituzionale centrale e regionale.

Da quest'ultimo punto di vista basta pensare alle enormi responsabilità derivanti dalla crescente inadeguatezza e dalla decrescente effettività della disciplina degli apparati centrali di governo. A livello poi dell'assetto regionale e locale (basti pensare alla triste sorte delle Province ma anche alle Città metropolitane), c'è pressoché tutto da riesaminare e ridisciplinare, con anche tutte le notevoli conseguenze sull'assetto della finanza pubblica.

6. Inutile dire che, anche considerando la situazione conseguente all'esito delle recenti elezioni politiche, le prospettive non appaiono affatto rassicuranti. Ciò anche solo sulla base di quanto inserito in quel singolare documento che è il cosiddetto "Contratto per il governo del cambiamento", un atto molto disomogeneo di programma per il prossimo governo del paese.

Evitiamo ogni riferimento di ordine politico e concentriamoci solo su alcuni profili di riforma istituzionale e costituzionale che vi si ipotizzano: purtroppo le proposte appaiono o molto discutibili o generiche e tra loro del tutto disomogenee.

Si pensi, soltanto per fare un esempio, all'ordinamento regionale, della cui crisi e del cui insoddisfacente quadro a livello costituzionale non si fa parola, mentre sembra che ogni miglioramento possa derivare da una larga utilizzazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. e dal trasferimento di funzioni amministrative "dallo Stato alle Regioni e poi ai Comuni".

Al tempo stesso, invece, si propongono riforme costituzionali in riferimento alla composizione numerica di Camera e Senato, all'aumento delle procedure di democrazia diretta e di introduzione di "forme di vincolo di mandato per i parlamentari": ed è significativo che in quest'ultimo caso ci si appoggi erroneamente alla pretesa esistenza di qualcosa del genere in due ordinamenti di paesi europei (ma i riferimenti appaiono largamente forzati e discutibili).

Questo confuso andamento argomentativo trova il suo esempio forse maggiore nella sommaria proposta di modificare il nostro quadro costituzionale in riferimento ai nostri rapporti con l'Unione europea: si scrive, infatti, che occorrerebbe affermare il "principio della prevalenza della nostra Costituzione sul diritto comunitario, in analogia al modello tedesco, fermo restando il rispetto dell'art. 11 della "Costituzione". Ho citato letteralmente questo passaggio per evidenziare – al di là di ogni possibile dubbio – la confusa sommarietà della proposta, l'erroneità dei suoi riferimenti all'ordinamento sia tedesco che italiano (dove notoriamente esistono i cosiddetti "controlimiti") ed alle stesse norme costituzionali vigenti in materia (non solo l'art. 11, ma anche il primo comma dell'art. 117 Cost).

Ma al di là dei troppi errori contenuti in queste poche parole del documento, sta il fatto che rifiutare il primato dell'ordinamento comunitario equivarrebbe alla scelta di negare la propria appartenenza all'UE, con tutto ciò che ne consegue.

D'altra parte, per valutare l'incredibile semplicismo di molte proposte ipotizzate ci si può infine anche riferire a quanto in poche parole ipotizzato "per semplificare la vita dei cittadini e delle istituzioni": ce la si sbriga semplicemente affermando che occorre fare in modo che le norme siano attuate, che serve diminuirne drasticamente il numero e valutarle nella loro concreta attuazione.

Inutile dire che inoltre non mancano vistose ipotesi di mancata considerazione di tante altre integrazioni o di necessari adeguamenti costituzionali: sul piano istituzionale penso a tutto ciò che è riconducibile alla riforma del Governo e dell'amministrazione, sul piano della tutela delle situazioni soggettive penso all'urgente necessità di rimettere mano alla nostra legislazione sulla cittadinanza. E ciò senza neppure aprire il grande libro delle compressioni o negazioni ipotizzate di alcune libertà: fra tutte mi permetto solo di segnalare che alla fine del par. 13 del documento si progettano scelte legislative relativamente alla costruzione di luoghi di culto che inciderebbero sulla libertà di religione, anche in palese contrasto con la recente giurisprudenza costituzionale.

7. Occorre allora rassegnarsi alla fine sostanziale della nostra Costituzione, stretta fra diffuse disapplicazioni e troppo facili revisioni costituzionali?

Niente affatto, anche se i problemi sono tanti e settant'anni non sono pochi anche per una Costituzione, specie in una fase storica come la nostra, tanto ricca di mutamenti e di trasformazioni a livello nazionale, europeo e mondiale. Un distacco sostanziale dalla nostra Costituzione democratica o anche una sua diffusa deroga a favore della politica contingente aprirebbe davvero prospettive seriamente drammatiche per il nostro paese, che si troverebbe privo di una accomunante regola di riferimento in una fase tanto pericolosamente incerta.

La difficoltà sta nella fatica della progettazione e dell'attuazione di serie e razionali politiche istituzionali e nel parallelo recupero degli indispensabili valori etici nei diversi soggetti sociali e politici. Ma in questi ambiti le difficoltà, anche notevoli, sono la regola: qui davvero può aiutare molto la memoria dell'opera che riuscirono a realizzare i nostri costituenti in una stagione che pur era eccezionalmente difficile.