

(Tavola rotonda su “*La Costituzione tra attuazione e riforme*”. Padova 30/5/ 2014)

Primo intervento di Ugo De Siervo

1. Anzitutto un sincero ringraziamento per questo invito a prender parte alla tavola rotonda che chiude questo vostro importante corso, permettendomi di esprimere le mie opinioni su un tema di tanta importanza ed attualità. Sarò molto esplicito e franco, perché la materia è troppo importante e tutti noi che professionalmente studiamo il diritto costituzionale dobbiamo necessariamente prendere posizione.

Mi dispiace sinceramente, ma visto il clima caratterizzato da troppe drastiche affermazioni, devo esprimere in via preliminare un netto dissenso rispetto al breve documento reso noto nel marzo scorso anche da alcuni giuristi (fra cui la carissima amica Lorenza Carlassare) che parla addirittura, a proposito dell'attuale stagione riformistica, del tentativo di “creare un sistema autoritario” e di una “democrazia plebiscitaria”, che si vorrebbe conseguire anche stravolgendo la nostra Costituzione. A mio parere, invece, se nel merito delle singole proposte di revisione costituzionale possono e devono sollevarsi tutte le critiche necessarie (e lo farò tra poco), invece occorre evitare di esprimere del tutto impropriamente giudizi tanto radicali sul complessivo tentativo di revisione costituzionale: un tentativo di revisione costituzione finalmente rispettoso della procedura di cui all'art. 138 Cost. e che di per sé ha per oggetto alcune parti della Costituzione (il bicameralismo eguale e paritario, il Titolo V della Costituzione) che da molti anni sono oggetto di diffuse critiche nei più diversi ambienti. Un documento che nella sua assoluta perentorietà rischia purtroppo di consolidare l'opinione che si sia formato –magari inconsapevolmente- fra alcuni studiosi un nucleo di acritici conservatori istituzionali.

Mi permetto invece di ricordare che in un ambiente di non dubbia fedeltà costituzionale, come i Comitati in difesa della Costituzione che operarono all'inizio degli anni '90 sotto la guida di Giuseppe Dossetti (e di cui ho fatto parte), la linea era tutt'altra, poiché si parlava e scriveva di “principi da custodire” ma anche di “istituti da riformare”, non certo opponendosi ad ogni innovazione costituzionale: ricordo nettamente – e ciò è documentato dalle relazioni di Dossetti, tante volte pubblicate- che, parallelamente alle dure battaglie in difesa dei principi costituzionali, si ipotizzava la necessità di migliorare doverosamente le nostre istituzioni, individuando come settori di intervento prioritario proprio il bicameralismo eguale e paritario e la disciplina del nostro regionalismo. E se ciò veniva ritenuto necessario più di una ventina di anni fa pur da coloro che erano duramente impegnati a tutelare i valori ed i principi del nostro patto costituzionale, occorrerebbe essere assai più prudenti nel diffondere drastici giudizi su attuali presunti rischi

autoritari. Ma poi occorrerebbe anche considerare che il passaggio del tempo non è certo una variabile indipendente quando si considera l'opportunità di adeguare le nostre istituzioni ai continui mutamenti: e se vent'anni sono già tanti, potrebbe anche ricordarsi che Dossetti aveva proposto cose del tutto analoghe addirittura nel 1951 (in una famosa relazione al convegno dei giuristi cattolici), appena tre anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, al fine esplicito di rafforzare in tal modo la democrazia repubblicana.

Tra l'altro, vorrei anche aggiungere –ponendo fine a questo mio primo oggetto di intervento– che dal 1948 ad ora sono state approvate, se ho contato bene, ben 38 leggi di revisione costituzionale o di integrazione costituzionale: quasi tutte opportunamente hanno modificato o integrato i soli profili organizzativi della Costituzione; in alcuni casi hanno provveduto a modificare molte disposizioni costituzionali (la revisione del solo Titolo V nel 2001 ha modificato o integrato diciotto articoli della Costituzione), senza che tutto ciò stravolgesse la nostra democrazia: altra cosa è se sempre hanno davvero migliorato le nostre istituzioni. Al tempo stesso, tutti noi ricordiamo l'opportuna e clamorosa bocciatura nel 2006, tramite referendum popolare, della macro-revisione costituzionale approvata nell'anno precedente dai partiti della destra, certamente particolarmente discutibile.

2. Ma entriamo nel merito delle proposte di revisione costituzionale che sono state presentate.

Ho appena accennato alla grande riforma del 2001 in tema di ordinamento regionale: si è trattato di una grande e positiva riforma, resa necessaria dal troppo modesto ed incoerente sistema edificato negli anni '70 ed '80 sulla base dell'originario Titolo V; detto questo, occorre però essere consapevoli della presenza di gravi errori e carenze anche nel nuovo Titolo V: non si incide sul sistema politico centrale per garantire una diversa e più consapevole legislazione statale (anzi, il pur ridotto tentativo di inserire rappresentanti regionali nella Commissione bicamerale per le Regioni è stato rapidamente messo da parte), non si prevedono istituti di raccordo o procedimenti speciali fra Stato e Regioni malgrado l'accrescimento dei poteri regionali, soprattutto si scrive in modo superficiale e spesso errato l'elenco dei poteri statali o regionali, ecc.

Che non si esageri in questi giudizi lo si ricava da un dato impressionante ed inoppugnabile: la conflittualità fra Stato e Regioni è schizzata alle stelle, come è reso evidente dal fatto che le sentenze in materia, che in precedenza erano circa un quinto di quelle complessive della Corte, hanno rapidamente raggiunto ed ormai raddoppiato il numero delle sentenze che chiudono i conflitti incidentali di costituzionalità. Non che tutto ciò sia solo il frutto della pessima scrittura del nuovo Titolo V, avendo pure pesato molto gli atteggiamenti ostili di Governi e di Parlamenti verso le

Regioni e pure un qualche evidente peggioramento delle classi politiche operanti nelle Regioni, ma non vi è dubbio che vi sono state evidenti e gravi carenze nella scrittura del Titolo V.

Facendo riferimento in questa sede esclusivamente alle funzioni legislative delle Regioni, mi permetto di andare oltre ai soliti esempi che si fanno su varie assai opinabili materie attribuite nell'art. 117 Cost. alle Regioni, seppure nel rispetto dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale ("commercio con l'estero", "porti ed aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e di navigazione", "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ecc.). Mi sembra, invece ancora più grave che avendo inserito in Costituzione la cosiddetta "clausola residuale" a favore delle Regioni ("le Regioni sono competenti in tutte le altre materie non espressamente attribuite alla competenza dello Stato") sarebbe stato necessario che le elencazioni delle funzioni statali fossero precise ed esaurissero tutte le materie di sicuro interesse nazionale: ma, invece, il legislatore del 2001, si è evidentemente dimenticato di elencare materie importanti come i "lavori pubblici", la "circolazione stradale" e soprattutto tutte le più significative attività economiche (per usare la terminologia dell'originario testo costituzionale, l'industria, l'artigianato, l'agricoltura, il commercio, l'attività mineraria e di cava, ecc., ecc.). Conseguenza di questa sciagurata "dimenticanza" avrebbe dovuto essere la competenza legislativa regionale in tutti questi settori; ma questa inconsapevole ed incredibile "dimenticanza" ha poi prodotto una sostanziale legittimazione, al fine di colmare pericolose lacune del genere, di alcune interpretazioni estremamente espansive di materie di competenza esclusiva statale operate dal Parlamento e perfino, in parte, dalla Corte costituzionale. Non dobbiamo allora meravigliarsi più di tanto per sentenze alquanto ardite della Corte in questo settore.

Questo grande e concreto esempio dei guasti rilevanti che produce una cattiva riforma costituzionale deve rendere ben consapevoli che le modifiche della Costituzione vanno progettate e sviluppate con grande attenzione, mirando ad una normativa di qualità decisamente superiore a quella usuale. Da questo punto di vista allora l'attuale progettazione di revisione costituzionale, che pure interviene su temi largamente necessitati, presenta molti e seri difetti.

3. Non vi è dubbio che sia del tutto opportuna la creazione di una seconda Camera fondamentalmente rappresentativa delle esperienze e culture che si sono sviluppate nelle tante amministrazioni pubbliche locali: in un sistema istituzionale caratterizzato da forti autonomie territoriali vi è la necessità di un sistema politico nel quale abbiano spazio e poteri le classi politiche locali, in modo da rompere il monopolio dei soli partiti politici nazionali e delle forti burocrazie statali (ciò è, d'altra parte, quello che avviene –seppur in forme diverse– nella grande maggioranza dei paesi federali o a forti autonomie territoriali). Solo in tal modo si potrebbe sperare che la

legislazione statale si faccia davvero carico dell'assetto regionale, interrompendo l'attuale forte tendenza a legislazioni statali troppo fortemente accentratrici, o a particolareggiatissimi decreti delegati che non lasciano spazio alcuno alle autonomie regionali anche nelle materie vicine.

In questa prospettiva è pure preferibile che i futuri senatori siano designati in modo indiretto dai consigli regionali e non eletti direttamente, dal momento che l'elezione diretta caratterizzerebbe fortemente gli eletti in senso strettamente politico e farebbe, invece, sfumare la caratterizzazione del Senato essenzialmente come sede di rappresentanza delle culture e delle esperienze territoriali.

Ma allora le progettazioni devono essere coerenti con quanto si dice di voler conseguire ed anche compatibili con il complessivo ordinamento. Soprattutto, non bisogna improvvisare, come purtroppo è perfino avvenuto con una infelice anticipazione contenuta in una dichiarazione del Presidente del Consiglio: parlare di un Senato composto da 150 componenti, di cui ben 108 Sindaci dei capoluoghi di Provincia, 21 Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e 21 di nomina presidenziale, equivaleva –come minimo- a negare addirittura ogni rappresentatività nazionale all'organo, essendo evidente che i Sindaci rappresentano le sole popolazioni dei loro Comuni. Il tutto in un organo –a dir poco- del tutto eterogeneo.

Ma anche al di là di questo scivolone iniziale, la composizione del Senato proposta nello stesso ddl cost. appariva (ormai sembra in via di modificazione, per fortuna) molto carente: basti dire che una rappresentanza paritaria fra tutte le varie Regioni, a prescindere dalla loro popolazione (oscillante –come ben noto- dai poco più che centomila valdostani ai quasi nove milioni di lombardi) non aveva senso, non provenendo il nostro ordinamento statale da un'esperienza di Stato federale; ciò mentre tener presente la consistenza demografica delle diverse regioni, seppur parzialmente ridotta per agevolare le minori comunità territoriali, può meglio rappresentare tutto il paese. Ma poi che senso ha in una democrazia attribuire al Presidente della Repubblica la nomina di quasi il 15% di un ramo del Parlamento, organo, oltre a tutto, titolare del potere di eleggere il successivo Presidente ?

Ma poi occorre pure dire qualcosa sulla netta scelta del ddl cost. a favore della gratuità dell'attività dei nuovi senatori. Cominciamo a dire che una norma del genere è esistita nella nostra storia costituzionale solo finché ha trovato applicazione l'articolo 50 dello Statuto Albertino del 1848 (nel 1861 divenuto Carta costituzionale del Regno d'Italia). Ma già nel 1911 una legge superava quella norma, attribuendo ai parlamentari una limitata indennità, in applicazione del principio, tipico per gli Stati democratici moderni, che è doverosa l'attribuzione di indennità (per quanto limitate) ai rappresentanti popolari operanti negli organi parlamentari. Se poi si vuole ridurre le spese per le classi politiche, si potrebbe agevolmente ridurre il numero dei deputati o stabilire dei massimali alle loro indennità. Né si dica che basterebbe l'indennità che i futuri senatori

percepiscono in quanto rappresentanti in istituzioni territoriali, perché ciò allora vorrebbe dire che gli altri amministratori locali, impegnati solo a livello regionale o comunale, percepiscono indennità eccessive o che le attività del Senato sono irrilevanti. Questo senza considerare la dura prospettiva dei cinque Senatori di nomina presidenziale, che –malgrado abbiano illustrato la Patria– sarebbero chiamati ad operare gratuitamente. Per di più nascerebbe un organo i cui componenti avrebbero indennità diverse tra loro.

Forse ancora più criticabile nel ddl è la grande modestia dei poteri del nuovo Senato sul piano della legislazione ordinaria, dal momento che i suoi poteri si ridurrebbero a poco più dell'espressione di mere proposte di modificare testi legislativi già deliberati dalla Camera: ma quest'ultima potrebbe confermare i testi originari a maggioranza semplice o, solo in alcuni casi molto limitati, a maggioranza assoluta. Ma anche il conseguimento di una maggioranza assoluta non dovrebbe essere difficile in una fase nella quale si cerca di assicurare, tramite apposite normative elettorali, larghe e stabili maggioranze al partito o allo schieramento che vinca le elezioni per la Camera dei Deputati. Soprattutto non si comprende come sia possibile pretendere di escludere il necessario assenso del nuovo Senato quanto meno per le leggi di attuazione del disegno autonomistico e regionale contenuto nella Costituzione.

Questo Senato così poco partecipe del procedimento legislativo ordinario resterebbe, invece, titolare del potere di revisione costituzionale, alla pari della Camera dei deputati, ed addirittura sarebbe chiamato ad eleggere due giudici costituzionali (attualmente è il Parlamento in seduta comune che ne elegge cinque). Inutile dire che una soluzione del genere è pericolosa, perché sembra voler introdurre una rappresentanza “corporativa” nella Corte costituzionale, che non ne ha certo bisogno.

4. Della necessità della riscrittura del Titolo V abbiamo detto prima, ma nel testo del ddl cost. non mancano scelte assai discutibili, anche riconoscendo che la evidente crisi di parti significative delle classi dirigenti regionali e la seria crisi della finanza pubblica convergono verso una maggiore delimitazione dei poteri regionali.

Ma la riduzione dei poteri regionali è davvero molto forte: se consideriamo che il netto predominio legislativo dello Stato è stato finora assicurato dalle tante e vaste materie di sua esclusiva competenza, diviene davvero preoccupante che il ddl cost. punti proprio su una ulteriore forte espansione di queste materie, con un aumento di quasi il cinquanta per cento delle materie o gruppi di materie elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost.: infatti, si elencano circa quarantacinque materie o gruppi di materie di esclusiva competenza dello Stato, contro le attuali circa trenta materie o gruppi di materie. E tra le materie “aggiunte”, ve ne sono alcune relevantissime: solo per

fare qualche esempio, il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, la “disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, l’ “ordinamento scolastico”, le “norme generali sul governo del territorio e l’urbanistica”, tutti i “porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale”. Del tutto paradossale è che questa enorme espansione delle aree legislative statali continui però a “dimenticarsi” del maggiore grave difetto del vigente art. 117 Cost., in precedenza indicato: si continua ancora a non dire nulla in riferimento all’enorme area delle materie relative alle attività economiche, che quindi, almeno in teoria, spetterebbero alla potestà legislativa regionale.

Nel nuovo art. 117 Cost. vi sarebbero anche varie materie nelle quali il legislatore nazionale in realtà viene abilitato a disciplinare solo parti della materia, evidentemente lasciando il resto alla potestà legislativa regionale: ma questo punto di confine appare essenzialmente lasciato alle valutazioni discrezionali del legislatore nazionale. In particolare, rileva che in varie materie il legislatore nazionale sia abilitato a determinare le “norme generali” , mentre in altre dovrebbe distinguere gli interessi nazionali o sovranazionali da quelli di competenza delle Regioni o determinare comunque solo una parte della materia. Su questa base, credo che non possa sfuggire il rischio molto grave che corre il nostro regionalismo: non trovare più garanzie precise a tutela della potestà legislativa regionale in precise disposizioni di livello costituzionale.

Ma poi una definizione così incerta e fragile delle aree legislative delle Regioni equivale a porre a rischio pure il problema importantissimo della possibilità di un razionale riparto delle funzioni amministrative, con tutto quanto ne segue sul piano della riedificazione dei poteri delle burocrazie ministeriali. Occorrerebbe sempre ricordarsi che molto spesso dietro ai conflitti legislativi fra Stato e Regioni i veri protagonisti sono i soggetti burocratici, chiamati a gestire i vari poteri amministrativi e di spesa, nonché quelle parti delle classi politiche che se ne fanno protettrici.

Quanto detto non è il frutto di una ricostruzione eccessivamente pessimistica del proposto nuovo riparto delle funzioni fra Stato e Regioni: infatti, nella relazione di accompagnamento al ddl cost. troviamo espressamente scritto che “la scelta di fondo che è stata operata ... è diretta a superare l’attuale assetto, fondata su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolamentazione delle potestà legislative per materie, in favore di una regolamentazione delle potestà legislative ispirata ad una più flessibile ripartizione anche per funzioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali ...”. Ed è evidente che in questo nuovo assetto, chi deciderebbe in modo “flessibile” i confini fra Stato e Regioni sarebbe il solo legislatore nazionale, senza neppure l’apporto determinante del Senato.

Inoltre, sempre nella relazione di accompagnamento al ddl cost. non troviamo soltanto giustificata “quale norma di chiusura del sistema” la nota “clausola di supremazia”, ma pure indicata come scelta importante la proposta eliminazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. a cui corrisponderebbe la nuova previsione, inserita nell’art. 117 Cost., che con semplice legge statale, seppur approvata dalla Camera a maggioranza assoluta, si possa delegare anche a singole Regioni, previa intesa con esse, l’esercizio del potere legislativo statale, “anche su richiesta delle stesse e per tempo limitato”.

Ne deriva un forte rafforzamento del dubbio prima accennato: se è il legislatore statale ordinario (identificato essenzialmente con la Camera dei Deputati) che può modificare discrezionalmente i confini delle competenze legislative delle Regioni e se lo stesso legislatore può perfino differenziare a sua discrezione i poteri legislativi dell’una o dell’altra Regione, siamo ancora dinanzi al regionalismo previsto nelle sue caratteristiche fondamentali dalla Costituzione repubblicana ?

5. In questo quadro diviene incomprensibile che il ddl cost. dichiari inapplicabili quasi tutte le disposizioni modificative del Titolo V alle cinque Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano “fino all’adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”. Ciò significa che proprio alcuni degli enti regionali (Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Valle d’Aosta) che, a ragione od a torto, hanno più suscitato polemiche nell’opinione pubblica per i loro presunti privilegi o per le loro prassi di funzionamento (tanto da originare alcune proposte parlamentari che vorrebbero la radicale eliminazione dei loro ordinamenti speciali), rimarrebbero esclusi da ogni innovazione, anche parziale. Se alcune trasformazioni degli Statuti speciali di queste Regioni potranno intervenire solo successivamente (ma entro termini precisi !) alcune innovazioni che si vorrebbero introdurre nel Titolo V devono necessariamente essere subito estese a tutte le Regioni : basti pensare all’evidente contraddittorietà di configurare la famosa “clausola di supremazia”, e cioè la possibilità che il Governo possa proporre un disegno di legge anche in ambiti di sicura competenza regionale allorché “lo richieda l’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale”, escludendo però che un istituto del genere possa varcare lo stretto di Messina o il confine fra Veneto e Trentino Alto Adige. Ma inoltre, a leggere attentamente la disposizione inserita nel testo approvata dal Senato, non solo le riforme in queste cinque Regioni sono rinviate alle calende greche, ma si cambia addirittura la procedura di modificazione dei loro Statuti speciali (come è ben noto, si tratta di speciali leggi costituzionali), dal momento che la sovranità parlamentare sarebbe limitata dalla necessità di conseguire previamente un’intesa con la Regione

interessata. Con una disposizione del genere pertanto il distacco fra il regionalismo ordinario e quello speciale addirittura aumenterebbe, e non di poco.

Mi sembra quindi che siano necessarie ed urgenti numerose e significative correzioni nel pur opportuno procedimento di revisione costituzionale.

Secondo intervento

Limito il mio secondo intervento a solo tre temi specifici, che spero possano utilmente integrare quanto rapidamente prima espresso.

Primo tema: ho ritrovato fra le carte una citazione di quanto Dossetti disse nel 1995 in uno dei suoi famosi interventi a difesa dei principi e valori fondamentali della nostra Costituzione: “un altro oggetto di riforme necessarie è possibile: la revisione del nostro bicameralismo perfetto, che ha finora impedito una legiferazione tempestiva ed efficace ed insieme ha concorso ad ostacolare un corretto rapporto fra Parlamento e Governo”. Poco prima aveva parlato della necessità di rimettere mano all’ordinamento regionale, al di fuori delle pericolose suggestioni neo-federalistiche.

Ma allora davvero non capisco l’allarme del tutto infondato di qualche collega (qui non presente) che addirittura afferma che dalla trasformazione del Senato deriverebbe un sistema politico troppo semplificato, che potrebbe perfino mettere a rischio gli organi di garanzia del nostro sistema costituzionale, quasi che l’autonomia e l’autorevolezza di questi dipendesse dalla circostante complicazione organizzativa e politica. Occorre allora prendere atto che, nell’inconsapevolezza dei più, perfino alcuni giuristi si sono troppo affezionati all’esistente, comunque esso sia ed anche se contribuisce a ridurre l’efficacia delle nostre istituzioni.

Secondo tema. Devo dire con franchezza che non condivido la sentenza della Corte costituzionale n.1/2014, che ha demolito la nostra legislazione elettorale: ciò per ragioni tecnico-giuridiche e non certo perché non condivido il giudizio che il premio di maggioranza, così come configurato nel 2005, fosse palesemente incostituzionale (facevo parte della Corte quando essa più volte ha ammonito, peraltro invano, il Parlamento perché cambiasse questa parte della legge). Però la Corte costituzionale questa volta, per poter decidere, ha dovuto opinabilmente mutare alcune parti della sua precedente giurisprudenza e ciò non mi sembra affatto corretto ed opportuno, perché in tal modo sembra aver dimostrato che le sue scelte processuali vengono fatte dipendere da contingenze politiche, per quanto rilevanti. Sembra quasi che la Corte si sia convinta di dover intervenire ad ogni costo a supplenza del Parlamento, per di più giungendo a creare sostanzialmente una nuova legislazione elettorale di tipo proporzionale, opinabilmente arricchita dalla previsione

che gli elettori possano esprimere un voto di preferenza (istituto addirittura mai previsto dalle diverse legislazioni che si sono succedute nel tempo per l'elezione dei senatori).

Detto che non condivido questo forte protagonismo che sembra caratterizzare da qualche tempo la nostra Corte, non bisogna però cercare di trarre dalla sentenza ciò che non vi è, come una presunta dichiarazione di illegittimità del Parlamento in carica, o una sua impossibilità ad esercitare funzioni legislative o anche di revisione costituzionale. Anzi, la sentenza sembra del tutto esplicita nell'altro senso, tanto da dedicare tutto il punto 7 del "Considerato in diritto" a chiarire che le Camere elette restano in carica, nel pieno dei loro poteri: ed infatti, quasi al termine della sentenza, possiamo leggere: "per il principio fondamentale della continuità dello Stato" è "fuori da ogni ragionevole dubbio- è appena il caso di ribadirlo- che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare". E poco prima la sentenza si era riferita espressamente alla possibilità delle Camere di adottare una nuova normativa elettorale.

Anche prescindendo dalle diffuse forzature del contenuto della sentenza, mi sembra che occorrerebbe riflettere sul fatto che un ipotetico immediato ritorno alle urne equivarrebbe ad accettare un sistema elettorale di tipo proporzionale, che finora è stato da quasi tutti escluso; ma poi l'esito di elezioni con un sistema elettorale del genere porterebbe, con ogni probabilità, ad un necessitato governo di larga, se non larghissima, coalizione, con tutto ciò che ne conseguirebbe anche sul piano dell'inconcludenza delle scelte di riforma istituzionale.

Terzo tema. Quando, anni fa, potevo dedicarmi alle ricerche relative all'origine della nostra Costituzione, ricordo di aver tratto da alcuni incontri fatti con anziani costituenti la netta sensazione di una loro profonda delusione sui risultati conseguiti, ove rapportati con la realtà politica ed istituzionale dominante negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione. D'altra parte, lo stesso Dossetti nel 1951 ha scritto che la speranza di un radicale rinnovamento dello Stato in pochi anni era stata "progressivamente compressa sino ad essere progressivamente annullata, per ora, quasi ovunque. Ancora una volta, il romanzo della rivoluzione è presto finito". Ed, in realtà, nel breve periodo il riemergere in posizione di potere di vecchi strati sociali, alcune opinabili scelte di politica economica ed in materia di politica estera, le stesse violente tensioni politiche, mettevano in evidenza la grande fatica a tradurre rapidamente in pratica le scelte innovative inserite nella nuova Costituzione. Né mancavano perfino polemiche da destra e da sinistra contro le "illusioni costituzionali".

Per quanto però siano umanamente ben comprensibili le delusioni dei più impegnati costituenti dinanzi a tutto ciò, noi sappiamo che le Costituzioni non vanno confuse con le vicende politiche contingenti (per quanto importanti siano), ma che esse sono vive e vitali ove riescano a mantenersi efficaci nel medio-lungo periodo, progressivamente caratterizzando le linee evolutive delle istituzioni e divenendo patrimonio condiviso del paese. Ricordo che a lezione spesso ricordavo che alla Costituzione statunitense, caratterizzata dalla tutela delle fondamentali libertà e che parla addirittura di un diritto alla felicità, ha purtroppo corrisposto per decenni la presenza di legislazioni che disciplinavano la schiavitù e successivamente che permettevano pesanti discriminazioni razziali; ma questi gravi fenomeni sono, seppur faticosamente, venuti meno anche in applicazione dei principi costituzionali e la vitalità della Costituzione USA è attualmente non dubbia.

La nostra stessa Costituzione è stata spesso (anche di recente) messa da parte, edulcorata, contraddetta, se non tradita; ma ancora adesso, malgrado le continue e profonde trasformazioni sociali e culturali, continua a dimostrarsi la base essenziale della nostra convivenza nazionale, capace di aiutarci in passaggi nuovi ed anche pericolosi. Semmai ciò che ci preoccupa giustamente è l'adeguatezza della politica di attuazione e di revisione rispetto alle tante novità, buone e cattive, che si registrano nella società. Come ho detto, forse occorre scuoterci da un eccesso di troppo prudente conservatorismo istituzionale, che rischia di portarci inconsapevolmente in contrasto con nuove ed acute sensibilità innovative; ma ciò non vuol dire minimamente che possa venir meno la nostra attenzione critica rispetto ad iniziative che appaiano inadeguate od addirittura pericolose.