

# Costituzione

di Gianfranco Pagliarulo

«Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura il potere legislativo è unito al potere esecutivo, non vi è libertà, perché si può temere che lo stesso monarca o lo stesso senato facciano leggi tiranniche per attuarle tirannicamente»<sup>1</sup>.

Montesquieu scrive queste parole quando qualche decennio prima del 1789: durante la Rivoluzione francese viene resa pubblica la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, ove si legge all'art. 16: «Una società in cui i poteri non siano separati, i diritti non siano garantiti, non ha una costituzione». Un secolo dopo, nel 1871, Parigi torna ad essere il campo di battaglia di un'altra rivoluzione, la Comune, che viene stroncata in modo sanguinoso: terminato il tempo "risorgimentale", con la Comune di Parigi si affacciano nuove parole d'ordine, nuove esigenze sociali e, *in nuce*, nuovi diritti, a cominciare da quello a "pane e lavoro".

Scriva il costituzionalista Giuseppe de Vergottini: «Il concetto stesso di costituzione è spesso considerato coincidente con quello di potere politico ripartito fra più organi costituzionali in modo da riconoscere ai cittadini, oltre che una serie di diritti fondamentali, idonee garanzie da abusi operati dai titolari del potere politico»<sup>2</sup>. Tale concetto, perciò, ha un elemento di dinamicità, data la progressiva estensione ed articolazione sia della nozione di democrazia che dell'idea stessa di "diritti fondamentali" nel corso degli ultimi due secoli.



Eugène Delacroix - "La Libertà guida il popolo"

Infatti per il costituente Giuseppe Dossetti non basta il principio «della separazione dei tre poteri secondo la dottrina classica dopo Montesquieu (legislativo, esecutivo, giudiziario)», perché occorre aggiungere «il principio della diffusione del potere fra una pluralità di soggetti distinti, e dei reciproci contrappesi, e perciò di un più garantito equilibrio complessivo»<sup>3</sup>.

Il principio della divisione dei poteri, pur rimanendo fondamentale, non esaurisce lo spirito delle costituzioni del secondo dopoguerra: lo scenario dell'Europa che risorge dalle macerie della seconda guerra e del blocco nazifascista e i valori della Resistenza ispirano i principi costituzionali in particolare in Italia, determinando l'ineliminabile nesso storico e ideale Resistenza-Costituzione. Ma in particolare in questi ultimi vent'anni, diffondendosi una sorta di afascismo crescente, si moltiplicano i revisionismi storici e istituzionali: «Il vero obiettivo non è la demolizione del mito resistenziale, ma la delegittimazione della Costituzione»<sup>4</sup>.

Come si spiega l'inesausto tentativo di delegittimare la Carta, di svuotarla del suo carattere prescrittivo e del-

la sua ispirazione culturale? Uno dei motivi essenziali è dato dal rilievo che la Carta attribuisce ai temi sociali e ai diritti ad essi collegati, a cominciare da quello al lavoro. Il giurista Arturo Carlo Jemolo, che si definiva "liberal-cattolico", scriveva in un suo famoso testo del 1946: «La protezione del lavoro, la necessità di togliere ogni possibile asprezza alle lotte fra capitale e lavoro, la libertà di

sciopero (estesa anche allo sciopero dei pubblici servizi?) e quella di serrata; le forme di previdenza sociale, la distribuzione dei relativi oneri, la partecipazione dei lavoratori al governo dei relativi istituti od almeno al controllo su di essi; la garanzia che il povero e il malato non saranno abbandonati; il diritto all'istruzione (...): sono tutti punti su cui la Costituzione dovrà dire qualche cosa nel modo più concreto possibile, stabilendo magari dei veri e propri diritti»<sup>5</sup>.

Così infatti avvenne. Il comunista Renzo Laconi diceva nel 1947: «Si nota nella Costituzione italiana la tendenza ad inserire, accanto alle libertà civili e politiche universalmente riconosciute, una serie di nuovi diritti che attengono al cittadino nella sua qualità di lavoratore ed una organizzazione sociale che nel lavoro trova il suo essenziale fondamento. Si trovano così solennemente affermati nella Carta costituzionale i diritti al lavoro, alla protezione e all'assicurazione sociale, al riposo, a una remunerazione corrispondente alle necessità fondamentali dell'esistenza, a potersi costituire una famiglia e a poterla mantenere»<sup>6</sup>. Più

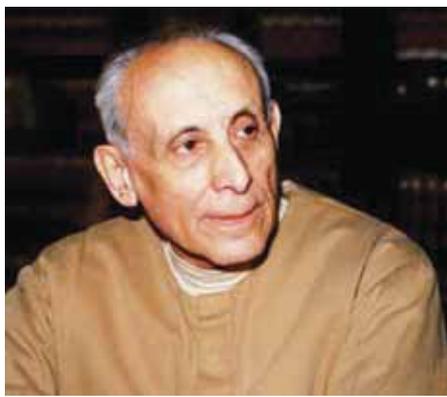


Umberto Terracini

esplicitamente affermava Palmiro Togliatti in uno dei suoi discorsi alla Costituente: «Vano sarà l'aver scritto nella nostra Carta il diritto di tutti i cittadini al lavoro, al riposo e così via, se poi la vita economica continuerà ad essere retta secondo i principi del liberalismo, sulla base dei quali nessuno di questi diritti potrà mai essere garantito»<sup>7</sup>.

Nasceva così, grazie ad un compromesso di altissimo livello fra le forze del Cnl, una Costituzione molto avanzata, che sarebbe stata presa a modello da tanti Stati. Cinquant'anni dopo il costituzionalista Alessandro Pizzorusso avrebbe commentato: «Il *catalogo delle libertà* che la Costituzione enuncia nella sua prima parte, comprende, insieme con i classici diritti civili e politici, un complesso di diritti economici e sociali i quali concorrono a qualificare la forma di stato vigente in Italia, oltre che come *stato di diritto*, anche come *stato sociale*»<sup>8</sup>.

Si noterà infatti lo straordinario rilievo del secondo comma dell'art. 3 Cost. («È compito della Repubblica *rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale*, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»), dove l'uso dei termini «persona», «lavoratori», «cittadini», rappresenta emblematicamente il punto di incontro fra le tre grandi culture politiche del tempo – cattolico, marxista, liberalprogressista – ed assieme caratterizza la Carta come «personalista», cioè come una



Giuseppe Dossetti

costituzione il cui ordinamento riconosce la priorità della persona umana, portatrice di dignità, valori e bisogni. Tale carattere «personalista» si manifesta pienamente nel suo art. 2 («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»), che, come ricorda Oscar Luigi Scalfaro<sup>9</sup> per sottolinearne lo straordinario carattere innovativo, precede di un anno la Proclamazione dei diritti dell'Uomo da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite. «Da questo principio supremo – aggiunge Dossetti – la Costituzione deriva prima di tutto il diritto al lavoro»<sup>10</sup>. Non stupisce, senza nulla togliere alla sua estrema gravità, la dichiarazione della banca JP Morgan – cioè di un'istituzione privata, al centro di pesanti processi e recentemente condannata negli States – in merito all'opportunità di cambiare le costituzioni del sud Europa: «I sistemi politici dei paesi del sud, e in particolare le loro costituzioni, adottate in seguito alla caduta del fascismo, presentano una serie di caratteristiche che appaiono inadatte a favorire la maggiore integrazione dell'area europea»<sup>11</sup>. Di fatto la JP Morgan avanza così l'inusuale richiesta, ancorché del tutto irricevibile, di una sorta di nuova Costituzione, essendo impensabile cambiarne la natura. Ma dar vita ad una nuova Costituzione non è possibile da parte di nessun potere *costituito*, governo o parlamento che sia: «L'instaurazione di una nuova Costituzione è frutto di quello che si chiama il potere costituente, il potere di fondare una

nuova Costituzione, che è un potere originario; mentre la revisione costituzionale è frutto di un potere costituito, che (...) è un potere disciplinato, regolato dalla norma che lo conferisce, e (...) è un potere limitato, laddove il potere costituente è illimitato, può fare quel che vuole»<sup>12</sup>. Qual è la norma che disciplina la revisione? Quella contenuta nell'attuale art. 138, a proposito del quale, su proposta di legge costituzionale del governo, si sta operando una «deroga», cosa di per sé del tutto atipica e discutibile, per motivi più volte analizzati su queste pagine. C'è da aggiungere l'eccezionalità del ruolo del governo rispetto a tali modifiche: alla domanda sull'esistenza di eventuali interventi del governo del tempo in merito al testo costituzionale, Terracini rispose «Assolutamente no. Posso e debbo dire che il governo è rimasto assolutamente estraneo alla redazione del testo della Costituzione»<sup>13</sup>. Nel 1994 Dossetti scriveva: «È importantissimo essere ben chiari sul principio rigoroso che tali modifiche non possono avvenire altro che con la *piena* osservanza della procedura legittima descritta dall'art. 138»<sup>14</sup>. L'art. 138 è infatti uno dei più importanti presidi a garanzia della cosiddetta *rigidità* della Costituzione, cioè della sua non modificabilità attraverso l'ordinario procedimento legislativo. La revisione costituzionale può avvenire solo attraverso una procedura legislativa speciale, definita *aggravata*, che è appunto quella prevista dall'art. 138. Quali sono i rischi che possono essere determinati da snervamenti, forzature, confusioni fra potere costituente e potere costituito e, a maggior ragione, da eventuali modifiche dell'ordine costituzionale tese al rafforzamento del potere esecutivo? È il tema dello *stato d'eccezione*: «Le vicende europee del Novecento hanno puntualmente mostrato come lo «stato d'eccezione» sia potuto diventare la regola»<sup>15</sup>. A lungo affronta questo tema il filosofo Giorgio Agamben che si sofferma sulla «trasformazione dei regimi democratici in conseguenza della progressiva

espansione dei poteri dell'esecutivo durante le due guerre mondiali e, più in generale, dello stato d'eccezione che le aveva accompagnate e seguite»<sup>16</sup>. Il caso paradigmatico specificamente affrontato da Agamben è quello del nazismo, a proposito del quale Piero Calamandrei affermava: «Allo "stato di diritto" guidato dalla sovranità popolare, i teorici del nazismo contrappongono il cosiddetto "stato di giustizia", che sarebbe quello guidato dalla volontà del Führer; ma questa cosiddetta "giustizia" non è altro che lo schiacciamento totalitario, sotto la volontà di uno solo, di ogni diritto e di ogni dignità individuale»<sup>17</sup>.

I pericoli di una deriva che rompa



Il Triumvirato della Repubblica romana: Saffi, Mazzini e Armellini



Partigiani nei giorni della Liberazione

il legame temporale nella storia di un Paese e delle sue istituzioni sono disegnati con efficacia da Gustavo Zagrebelsky a proposito dell'attuale situazione italiana: «Chi impugna la bandiera della *salus rei publicae* può presentarsi come il corifeo della rigenerazione politica e può gettare nella pattumiera della storia coloro che dissentono, bollandoli come rottami da "Prima Repubblica". Può anzi presentarli come cospiratori contro la nuova, buona, politica»<sup>18</sup>. Le costituzioni moderne sono sorte

nel XVII e XVIII secolo in Inghilterra, Francia, Stati Uniti. Nel Regno di Sardegna nel 1848 viene promulgato lo Statuto Albertino, che sarà assunto con parziali modifiche come carta del successivo Regno d'Italia e rimarrà in vigore, con ulteriori modifiche, fino alla Liberazione ed alla Costituente. Nel 1849, durante una breve ma lungimirante esperienza, viene approvata la Costituzione della Repubblica Romana, i cui primi due principi fondamentali sono così enunciati: "I – La sovranità è per diritto eterno nel popolo. Il popolo dello Stato Romano è costituito in repubblica democratica. II – Il regime democratico ha per regola l'eguaglianza, la libertà, la fraternità. non riconosce titoli di nobiltà, né privilegi di nascita o casta"<sup>19</sup>. Mentre lo Statuto Albertino nasce per volontà e concessione del Re<sup>20</sup>, nella Costituzione della Repubblica Romana si proclama per la prima volta la sovranità popolare. Bisognerà attendere un secolo per ritrovare la nozione di sovranità popolare nella Costituzione italiana del 1948 all'art. 1. Il 900, sia nella sua prima metà – la costituzione della Repubblica di Weimar – sia nel secondo dopoguerra, è il tempo delle costituzioni democratiche e dell'affermazione e dell'espansione dei diritti civili e sociali.

Dopo i colossali e repentini cambiamenti determinati dalla globalizzazione, dal crollo dei regimi dell'est e dalla crisi economico-sociale che imperversa, davanti alla lontananza devastante della politica attuale dalla vita quotidiana sono chiari i pericoli che corre il sistema democratico e la Repubblica nata dalla Resistenza: il prevalere di un sistema oligarchico, la deriva autoritaria, l'affermazione populista o, più probabilmente, un misto di queste tre patologie. Percepriamo il progressivo allontanamento dallo spirito e

dalla lettera della Carta del 1948 e il crescente sfinimento della sovranità popolare, come confermato dalla costante diminuzione del numero di votanti alle elezioni: il recente voto alle regionali in Basilicata ha visto l'affluenza del 47,57%. Un dato da allarme rosso, davanti al quale non è avvenuto assolutamente niente. Per cui val la pena riflettere sulle parole di un padre costituente come Umberto Terracini: «Solo se la Costituzione è attuata nella sua interezza la sovranità del popolo può integralmente affermarsi»<sup>21</sup>. ■

#### NOTE:

- 1) Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, XI, 6, tratto da Montesquieu, *Le leggi della politica*, Editori Riuniti, 1979
- 2) Bobbio, Matteucci, Pasquino, *Il Dizionario di Politica*, Utet, 2004
- 3) Giuseppe Dossetti, *Costituzione e Resistenza*, Sapere 2000, 1995
- 4) Pietro Ciarlo in *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1997
- 5) Arturo Carlo Jemolo, *Che cos'è la Costituzione*, Donzelli Editore, 1996
- 6) Renzo Laconi, *Parlamento e Costituzione*, Editori Riuniti, 1969
- 7) Dalla relazione di Palmiro Togliatti alla prima sottocommissione della Costituente del 3 ottobre 1946, in Maurizio Lichtner, *L'Assemblea Costituente*, Editori Riuniti, 1974
- 8) In *La Costituzione ha 50 anni*, Associazione ex parlamentari della Repubblica, 1998
- 9) In Oscar Luigi Scalfaro, *La mia Costituzione*, Passigli Editori, 2005
- 10) Giuseppe Dossetti, *op. cit.*
- 11) <http://www2.rifondazione.it/primapagina/?p=5128>
- 12) Dal testo di una conferenza del prof. Riccardo Guastini, docente di Filosofia del diritto all'Università di Genova.
- 13) Umberto Terracini, *Come nacque la Costituzione*, Editori Riuniti, 1978
- 14) Giuseppe Dossetti, *op. cit.*
- 15) <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/COSTITUZIONE.htm>
- 16) Giorgio Agamben, *Stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, 2003
- 17) Piero Calamandrei, *Costruire la democrazia*, Vallecchi Editore, 1995
- 18) Gustavo Zagrebelsky, *Sulla lingua del tempo presente*, Giulio Einaudi editore, 2010
- 19) <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/romana1849.htm>
- 20) <http://www.quirinale.it/qrnw/statico/costituzione/statutoalbertino.htm>
- 21) Umberto Terracini, *op. cit.*