

IL 75° COMPLEANNO DELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

SECONDA PARTE: ATTUAZIONE E DISATTUAZIONE; E SMANTELLAMENTO?

La parabola drammatica dai ribaltamenti epocali della Costituzione, dalla prima intensissima fase di attuazione alla fase di disattuazione (dal 1980) di quanto fino a quel momento realizzato.

di **Francesco Pallante**

Abbiamo visto, nella prima parte di questo articolo, origine e contenuto del compromesso costituzionale. È, tuttavia, evidente che approvare il testo di una costituzione non significa, di per sé, trasformare la realtà nel senso indicato dalla costituzione stessa. Specie quando si tratta di una costituzione, come quella italiana, che la realtà chiede di rivoluzionarla attraverso una serie di ribaltamenti epocali.

La sovranità, anzitutto. Tradizionalmente, attributo del potere che si vuole illimitato, non riconoscendo altri poteri sopra di sé. Ecco, invece, l'idea, prima semplicemente inconcepibile, di una sovranità limitata. Anzi, doppiamente limitata. Verso l'interno, perché da esercitarsi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, co. 2, Cost.): vale a dire, con vincoli di procedura e di sostanza che impongono allo Stato il rispetto dei diritti umani (cioè che trasforma i sudditi in cittadini). E verso l'esterno, perché soggetta, «in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni [...] necessarie al fine di realizzare un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni» (art. 11).

L'uguaglianza, di seguito. Un principio declinato nelle costituzioni liberali ottocentesche in termini esclusivamente formali: tali per cui, cioè, tutti devono essere trattati nello stesso modo, a prescindere dalle loro condizioni materiali. **Al contrario, la Costituzione afferma l'idea dell'uguaglianza in senso sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.),** per la quale le condizioni materiali di ciascuno sono decisive. Uguaglianza, nella nuova accezione, significa trattare in modo uguale gli uguali e in modo diverso i diversi: ciò che rende possibile – anzi: doveroso – realizzare politiche di sostegno rivolte a vantaggio dei più deboli.

Il lavoro, poi. Un vero e proprio stigma sociale al tempo in cui essere costretti a lavorare significava certificare la propria condizione di non libertà: da cui il voto per censo, essendo impossibile riconoscere diritti di libertà politica a chi, per vivere, dipende da altri. Del tutto opposta la visione costituzionale, che fonda la **Repubblica sul lavoro (art. 1, co. 1, Cost.), considerando, nello stesso tempo, un diritto e un dovere (art. 4 Cost.).** Un diritto, perché nessuno debba vivere sotto lo schiaccio del bisogno. E un dovere, perché tutti sono tenuti a partecipare attivamente alla vita pubblica e tutti i lavori – contribuiscono essi al «progresso materiale o spirituale

della società» – hanno pari dignità.

Il pluralismo, quindi. A lungo un problema – anzi: il problema – per la tenuta dell'unità politica, da contrastare tramite il suffragio limitato e, se necessario, la repressione militare. Ora, invece, una virtù, da promuovere in tutti gli ambiti possibili: politico (tramite la democrazia: art. 1, co. 1, Cost.), sociale (tramite la valorizzazione delle formazioni sovraindividuali: art. 2 Cost.), territoriale (tramite le autonomie locali: art. 5 Cost.), culturale (tramite il riconoscimento delle minoranze linguistiche e religiose: artt. 6 e 8 Cost.).

La nazione, infine. Identità collettiva chiusa, escludente, ostile alle altre, prima della Costituzione, in una visione inevitabilmente destinata a sfociare nel nazionalismo bellicista. Tutto il contrario con **la Costituzione, che, legando la nazione alla cultura (art. 9 Cost.), la trasforma in un concetto aperto alle stratificazioni storiche che da sempre segnano la storia italiana:** una nazione, dunque, che si fa strumento, includente e dialogante, di convivenza pacifica. Nonostante le evidenti difficoltà, la realizzazione in concreto dell'insieme di questi ribaltamenti è stato l'obiettivo perseguito nella prima fase della storia repubblicana dalle forze politiche componenti quello che allora veniva definito l'«arco costituzionale».

A dire il vero – fatta eccezione per il «Piano Ina-Casa» (1949-1963), ideato per sopperire alla carenza di alloggi, conseguente alla guerra, tramite la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica su tutto il territorio nazionale – inizialmente la guerra fredda, con la connessa *conventio ad excludendum* ai danni delle sinistre, ostacolò la collaborazione politica in vista dell'attuazione della Costituzione. **Rimedio, parzialmente, la magistratura:** dapprima quella di merito, che sin dal 1950 iniziò a dare applicazione diretta alle disposizioni costituzionali sul lavoro (nonostante la posizione contraria della Corte di Cassazione); e poi, dal 1956, quella costituzionale, grazie ai primi interventi della Consulta, appena istituita, rivolti alla cancellazione della legislazione fascista ancora vigente. **Il vero punto di svolta si ebbe, però, nel 1962, con il superamento dell'esclusione politica ai danni del Psi e il suo ingresso, nonostante tensioni che giunsero sulla soglia del colpo di Stato, nella maggioranza di governo.** I primi effetti della nuova stagione politica – denominata di «centrosinistra» – furono la creazione dell'Enel, grazie alla nazionalizzazione delle imprese



private produttrici di energia, allo scopo di collegare alla rete elettrica l'intero Paese, e non solo le zone dove era economicamente proficuo farlo, e **l'istituzione della scuola media unica, gratuita e obbligatoria,** che liberò i bambini dall'obbligo di decidere a dieci anni il loro futuro, indirizzandosi all'avviamento al lavoro manuale o alla preparazione al ginnasio che avrebbe aperto loro le porte dell'università e del lavoro intellettuale.

Fu l'avvio di una stagione di riforme epocali, suscettibili di cambiare in profondità la società italiana attraverso interventi coinvolgenti tutti i diritti: civili, politici e sociali. Un breve elenco può essere sufficiente a cogliere la portata delle trasformazioni compiute in quegli anni: **la riforma della previdenza sociale** secondo il modello retributivo (1969), **l'abolizione delle gabbie salariali (1969), la previsione dello Statuto dei diritti dei lavoratori (1970), la legge sul divorzio (1970), l'attuazione delle previsioni costituzionali in tema di referendum (1970), l'istituzione delle regioni ordinarie (1970), la riforma fiscale nel senso della progressività (1974), la trasformazione del diritto di famiglia in nome della parità tra i coniugi (1975), la legge in tema di concessioni edilizie e oneri di urbanizzazione (1977), la legalizzazione dell'aborto (1978), la chiusura dei manicomi (1978). Tutte riforme, tra l'altro, realizzate in Parlamento,** grazie alla capacità delle forze politiche di realmente rappresentare le molteplici articolazioni, d'ideale e d'interesse, presenti nell'elettorato e di ridurle a sintesi anche su temi delicatissimi e controversi come quelli implicanti questioni di coscienza. **A coronamento di questa stagione, l'approvazione, nel 1978, della legge sul Servizio sanitario nazionale, con cui il diritto fondamentale alla salute fu finalmente riconosciuto agli esseri umani in quanto tali e non, come nel sistema delle mutue, soltanto ai lavoratori.**

In parallelo a questa intensissima fase di attuazione della Costituzione – un periodo in cui la parola «riforma» significava dare, non togliere, diritti – vi fu il progressivo tentativo di superare la *conventio ad excludendum* anche nei confronti del Pci, grazie all'idea della «solidarietà nazionale» promossa da Moro e Berlinguer. E proprio il tragico fallimento di tale tentativo – simbolicamente rappresentato dall'omicidio Moro (1978) – segna la fine della prima fase della storia repubblicana, quella dell'attuazione della Costituzione, e l'inizio della fase successi-

va, quella della **disattuazione** di quanto sino a quel momento realizzato.

I primi atti di questo passaggio di fase sono noti: il successo della marcia antisindacale dei quarantamila quadri Fiat a Torino (1980); il “divorzio” tra il ministero del Tesoro e la Banca d’Italia (1981: **di fatto, la sottrazione della politica monetaria a ogni controllo**); il fallimento del referendum per il ripristino della scala mobile (1985). Ma è soprattutto sul piano istituzionale che – grazie alla proposta craxiana della «grande riforma» – si verificarono gli eventi decisivi, **consistenti nella sostituzione, a tutti i livelli territoriali, del sistema parlamentare con un modello imperniato sulla figura di un capo**: dapprima, a livello statale, con il referendum elettorale anti-proporzionalista del 1992 e la successiva legge maggioritaria del 1993; poi nei comuni e nelle province, con l’introduzione **dell’elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (1993); infine a livello regionale, con l’elezione diretta del presidente della regione (1995 e 1999)**. L’effetto combinato di questi interventi – benché di livello legislativo e non costituzionale – fu la trasformazione delle forze politiche da partiti “pesanti”, quali erano stati fin dai primordi della Repubblica, quando era il collettivo a prevalere sui singoli, grazie a un’organizzazione molto strutturata, **in partiti “leggeri, essenzialmente incentrati sul ruolo del leader**. Di qui la spinta decisiva alla tendenza, già in atto a causa dell’abuso della decretazione d’urgenza e della questione di fiducia, a spostare **la centralità del sistema costituzionale dal Parlamento al Governo**, com’è oggi testimoniato dal fatto che la gran parte delle leggi approvate dal Parlamento sono di iniziativa governativa o di conversione di decreti-legge.

Nello stesso tempo, anche l’idea-base che aveva conformato a sé i rapporti tra politica ed economia nei primi trent’anni della Repubblica – vale a dire che l’economia sia non un fine in sé, ma uno degli strumenti attraverso cui la politica opera per raggiungere l’obiettivo dell’uguaglianza in senso sostanziale – **veniva travolta a favore dell’opposta idea che dovesse essere l’economia a stabilire i fini d’interesse generale** – essenzialmente: l’arricchimento dei privati – e la politica operare per agevolarne il raggiungimento. Anche qui, un evento-simbolo: la prima grande stagione di privatizzazioni avviata sul panfilo Britannia dalla finanza inglese e dai vertici dell’economia italiana (1992), cui seguirà la ancora più incisiva pleora di dimissioni realizzata a cavallo degli anni 2000. **E non è certo un caso che proprio a quegli stessi anni (1992-1993 e 1999) risalga lo stravolgimento del Servizio sanitario nazionale con l’aziendalizzazione e la regionalizzazione.**

L’inversione di rotta fu, in ogni caso, generalizzata, investendo con interventi di controriforma gran parte dei settori oggetto delle riforme nella fase precedente. Colpisce constatare come ad avviare il processo di disattuazione della Costituzione fu l’Ulivo – la nuova alleanza di centrosinistra nata dalla dissoluzione dei partiti tradizionali conseguente a Tangentopoli e alla caduta dell’Urss –, aprendo la strada agli interventi ancora più distruttivi poi realizzati dalla nuova destra berlusconiana, leghista e postfascista. Di nuovo, un elenco può essere sufficiente a dar conto della profondità di quanto accaduto: **la parificazione tra fascismo e antifascismo (discorso di Violante sui «ragazzi di Salò», 1996), la precarietà nei contratti di lavoro (“pacchetto” Treu, 1997), la riduzione della progressività fiscale (riforma Visco, 1997), la legislazione repressiva dell’immigrazione (legge Turco-Napolitano, 1998), la trasformazione del rapporto Stato-enti territoriali in senso federalista (riforme Bassanini, 1997-1999), la guerra senza autorizzazione dell’Onu (attacco alla Jugoslavia, 1999), la creazione di scuole di serie A e di serie B con l’autonomia scolastica (riforma Berlinguer, 2000), la revisione della Costituzione in senso regionalista (riforma del Titolo V, 2001), gli interventi di liberalizzazione (“lenzuolate” di Bersani, 2006-2007).**

Sullo sfondo, il tentativo di stravolgere direttamente la Costituzione, realizzato lungo tutta la seconda fase della storia repubblicana: dalla Commissione Bozzi (1983-1985), alla Commissione De Mita-Iotti (1993-1994), alla Commissione D’Alema (1997-1998), alle due riforme approvate, rispettivamente, dalla destra e dal centrosinistra nel 2006 e nel 2016, ma poi bocciate nei referendum popolari oppositivi. Tutte iniziative volte a sancire anche a livello costituzionale il superamento della forma di governo parlamentare a favore di sistemi analoghi a quelli già operanti a livello regionale e locale, accompagnate da una serie di interventi sulla legge elettorale (2005, 2015 e 2017) con cui consentire comunque, anche in caso di forte frammentazione partitica, la costruzione di maggioranze assolute in Parlamento. **Una violenza istituzionale inaudita, che ha condotto ad approvare due leggi elettorali dichiarate incostituzionali** (per violazione del principio di uguaglianza dei voti!) dopo aver operato per ben tre legislature (2006, 2008 e 2013): **una vergogna mai verificatasi in nessuna democrazia al mondo.**

L’esito – mentre all’orizzonte già si stagliano le nuove minacce del presidenzialismo e del regionalismo differenziato – è un paradossale ritorno al passato (ancora una volta, simbolicamente **rappresentato dall’ascesa di Fratelli d’Italia**

al governo a cent’anni esatti dalla marcia su Roma): la sovranità, di nuovo illimitata all’interno e affermata all’esterno anche con la guerra; l’uguaglianza, sconfessata dalla povertà, assoluta o relativa, che colpisce un terzo della popolazione, mentre i più ricchi scalano le classifiche di Forbes; il lavoro, tornato a essere causa di esclusione, anziché di inclusione, sociale; il pluralismo, nuovamente una minaccia da contrastare riducendo al silenzio qualsivoglia, anche minima, forma di dissenso; la nazione, rifattasi violentemente sangue e terra con il vaneggiamento del pericolo di una «sostituzione etnica». **È la descrizione di una parabola drammatica**, di cui però non è ancora stato compiuto l’atto finale. Già nel 2006 e poi nel 2016 tutto sembrava perduto: eppure, gli italiani – anche grazie ai molti astenuti politicizzati, che tornarono per l’occasione al voto – intervennero a difesa della Costituzione, salvandola dai suoi nemici. C’è da scommettere che, dovesse malauguratamente ripresentarsi la necessità di farlo, la persistente vitalità della Costituzione sarà una sorpresa per tanti.



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neostituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, 2020). Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* www.volerealuna.it.

Prima parte pagine 4 e 5 del numero precedente: Il 75° compleanno della Costituzione italiana. Prima parte: il compromesso costituente