Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2016
CRISI E CONFLITTI NELL'UNIONE EUROPEA: UNA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE

Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)

di ADRIANA APOSTOLI

OLTRE L'IDEA DI UN RIFORMISMO COSTITUZIONALE TELLURICO (DESTINATO A TORNARE SEMPRE CON FORME E MODALITÀ IMPREVEDIBILI)

di *Adriana Apostoli*

SOMMARIO: *1. Spunti per una riflessione post-referendaria; 2. La Costituzione come questione democratica (che ingloba quella sociale); 3. La necessità di una effettiva riconsiderazione dei principi costituzionali.*

1. Spunti per una riflessione post-referendaria

All'indomani di un passaggio referendario, tanto impegnativo politicamente quanto divisivo dell'opinione pubblica, potrebbe sembrare fuori luogo insistere sui diversi punti di vista ideologici e politici che gravitano intorno al tema delle riforme costituzionali, rispetto ai quali gli stessi studiosi del diritto costituzionale hanno stentato a proporre – pur nelle differenti analisi – argomenti in qualche modo convergenti alla luce delle regole del costituzionalismo democratico[1].

Per di più venendo da una – troppo – lunga stagione nella storia del nostro Paese di proposte da parte – ma non solo – delle forze politiche di progetti di ingegneria costituzionale per la modifica della Carta fondamentale[2], se si considera che è già a partire dalla metà degli anni Settanta che inizia a manifestarsi l'idea, con uno sviluppo impetuoso

[1] Per riprendere le parole utilizzate da Mario Dogliani all'indomani della stagione referendaria del 2005, credo si possa dire che, anche stavolta, «il costituzionalismo italiano è uscito malconcio da questa vicenda» (M. DOGLIANI, *Revisione della costituzione e conservazione: perché perpetuare l'equivoco?*, in *Democrazia e diritto*, 2005). Peraltro, i costituzionalisti si sono trovati oggi ancora più «in difficoltà a ricostruire un fronte ampio che voglia spendersi contro il populismo governativo e massmediatico… e per una saggia manutenzione del testo costituzionale» (M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015).

[2] Un dibattito che ci ha condotto verso «una retorica delle riforme (organiche, globali…) che è dilagata negli ultimi trent'anni e ha impigliato l'elaborazione della costituzione vigente» (M. DOGLIANI, *Revisione della costituzione e conservazione: perché perpetuare l'equivoco?*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p.18).

dall'inizio degli anni Novanta, di una revisione della seconda parte della Costituzione del '48[3], al fine di risolvere le complesse difficoltà di funzionamento del nostro ordinamento democratico[4].

In realtà, forse, è bene così: dopo che l'argomento ha suscitato un vivo interesse nella società civile può essere utile – anche se il breve tempo trascorso non consente ancora la necessaria distanza dal coinvolgimento emotivo – tornare a ragionare provando a guardare alla sostanza dei problemi, metodologici e di contenuto, del "mito" delle riforme costituzionali nel nostro Paese. Ed in particolare, può essere opportuno chiarire le idee, al netto dei ragionamenti intorno al disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere il 12 aprile 2016 e respinto dal corpo elettorale il 4 dicembre scorso[5], rese molto confuse da un dibattito che ha finito per speculare sullo stato della nostra democrazia rappresentativa.

Una discussione che oggi volesse riprendere da capo il tema potrebbe provare a riflettere sulla "normativa di risulta" ovvero su cosa rimane sul terreno politico-istituzionale e, soprattutto, su quello più propriamente politico-sociale, dopo il movimento tellurico rappresen-

[3] A partire dal messaggio del Presidente Cossiga alle Camere sulle riforme istituzionali (26 giugno 1991), le difficoltà politiche del nostro Paese sono state esplicitamente ricollegate alle inadeguatezze della Carta costituzionale. Il suo successore, il Presidente Scalfaro, nel discorso di insediamento, suggeriva l'istituzione di una speciale Commissione parlamentare per affrontare in modo organico il tema delle riforme anche di livello costituzionale. Da quel momento il processo riformatore diretto a cambiare la seconda parte della Costituzione entra stabilmente in Parlamento (non produce gli esiti sperati la nuova Commissione parlamentare istituita nel 1997 e dotata ancora una volta di speciali poteri in deroga esplicita all'art. 138 della Costituzione). La Costituzione diventa quindi "bottino" per la maggioranza governativa e i due schieramenti che si alternano nella guida del Paese approvano, tra il 2001 e il 2005, due distinte riforme: la prima, quella limitata alla modifica del titolo V della Parte II; la successiva, quella assai più ampia che interessa l'intera seconda parte del testo vigente. È noto quello che è accaduto a seguito dell'intervento popolare: il primo *referendum* costituzionale, svoltosi il 7 ottobre 2001, ha registrato una bassissima partecipazione – solo il 34,1% degli aventi diritto – confermando così agevolmente la riforma; il secondo *referendum* ha viceversa respinto nettamente il 25 giugno 2006 la "grande riforma", avendo registrato il 53,7% dei votanti e il 61,3% di no.

[4] Per una più attenta analisi delle dinamiche politiche che hanno via via sorretto il riformismo istituzionale nel nostro Paese cfr. A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Gussago, 2015.

[5] Al *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, il totale dei votanti è stato pari al 65,47%; a favore del disegno di legge di modifica della Costituzione si è espresso il 40,88% degli aventi diritto, contrari il 59,12%.

tato dal voto referendario[6]. Un approccio che così, alla fine, potrebbe portare al centro della discussione alcuni dei fondamentali del costituzionalismo moderno, come movimento che ha generato una pluralità di principi posti alla base sia di molte Dichiarazioni internazionali, sia di quasi tutte le Costituzioni Novecentesche.

Non c'è dubbio, infatti, che tutta la storia della democrazia moderna negli ultimi due secoli, dalle rivoluzioni democratiche del Settecento ad oggi, è stata una storia di lotte, di sconfitte e di conquiste, un avvicendarsi di successi e insuccessi, fra moti, manifestazioni di massa, rivoluzioni, guerre civili, guerre fra Stati, e persino due guerre mondiali[7]. Avvenimenti che hanno consentito di giungere al riconoscimento al popolo sovrano, a molti popoli del mondo, del diritto di vivere in libertà e con dignità e che hanno altresì migliorato le condizioni dell'esistenza di buona parte dell'umanità.

E la Costituzione italiana del '48 si plasma, in linea con le basi delle democrazie liberali figlie dei fermenti e dei sovvertimenti rivoluzionari della fine del XVIII secolo, sulle conquiste ideali del rispetto di principi fondamentali, quali la garanzia dei diritti assicurata da una magistratura indipendente dagli organi di indirizzo politico, la divisione del potere, la rappresentanza politica come equa rappresentazione della società civile e politica nella sede parlamentare, il controllo dei soggetti e degli apparati che detengono ed esercitano il potere, il pluralismo territoriale con il riconoscimento di forme di autogoverno delle articolazioni interne allo Stato centrale, l'affermarsi della superiorità gerarchica delle regole di rango costituzionale su quelle legislative, da cui discende il controllo di costituzionalità.

Penso si possa affermare che la vigente Costituzione ha consentito il lento, faticoso avvio dell'ordinamento italiano, che non aveva alcuna dimestichezza con i principi base del costituzionalismo occidentale, verso uno sbocco democratico in un contesto sociale fortemente arre-

[6] A tal proposito, di particolare interesse risulta l'analisi della crisi del governo Renzi apertasi all'esito della consultazione referendaria proposta da A. RUGGERI, *Le dimissioni di Renzi, ovverosia la crisi di governo del solo Presidente del Consiglio, le sue peculiari valenze, le possibili implicazioni di ordine istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 dicembre 2016.

[7] È stato da più parti osservato che tutta la storia della democrazia, dalle rivoluzioni democratiche del Settecento ai giorni nostri, è stata una storia di lotte, di sconfitte e di conquiste (cfr., da ultimo, E. GENTILE, "*In democrazia il popolo è sempre sovrano*", Bari-Roma, 2016, p. 4 ss.).

trato, che mostrava oltretutto evidenti "fratture interne" sia ideologiche sia territoriali.

La Carta costituzionale ha delineato in effetti un avanzato modello statuale, persino troppo avanzato. Ciò spiega bene perché non sia stato – ancora del tutto – attuato e abbia incontrato lentezze e difficoltà di realizzazione da parte degli stessi apparati pubblici. Modello, quello individuato dal Costituente, che avrebbe dovuto stimolare una evoluzione progressiva e solidaristica della società italiana così da ridurre le evidenti fratture di partenza e, comunque, tale da comporre *ex novo* il mosaico democratico.

Questa coraggiosa prospettiva costituzionale era frutto – grazie alla lungimiranza e duttilità della classe dirigente dei partiti riemersi dalla clandestinità dopo la caduta del fascismo – della ricercata contaminazione tra culture politiche diverse che, pur restando distinte, si riconoscevano nell'ordinamento che avevano responsabilmente contribuito ad edificare in virtù del "grande compromesso" raggiunto in seno all'Assemblea Costituente.

I contenuti essenziali degli ordinamenti, quando nel mondo contemporaneo si parla di democrazia, stanno appunto nella tutela dei diritti umani, nelle libere elezioni, nel regime rappresentativo, nella competizione fra i partiti e nella possibilità del cambiamento pacifico delle forze di governo.

Premesse ideologiche e postulati di un costituzionalismo democratico, non scontato, e assai complicato da preservare nel tempo, senza cadere in tentazioni riformiste frutto di contingenze ovvero di avvenimenti drammatici che minacciano le nostre società e i nostri costumi.

Rispetto alle sempre più evidenti disuguaglianze, ingiustizie e tensioni collettive, con conseguenti allarmi sociali, è divenuto frequente il diffondersi, soprattutto nel dibattito intellettuale e politico ma a poco a poco con il risultato di produrre una *communis opinio* nei cittadini, di posizioni teoriche e politiche che mettono esplicitamente in dubbio gli elementi essenziali del patrimonio del costituzionalismo occidentale, nonché ad appannare l'idea stessa di Costituzione.

In questa chiave, molte delle analisi che vengono proposte si fondano sul fatto che, nel loro costituirsi, dopo aver garantito *ex ante* i valori di libertà, uguaglianza e solidarietà in termini formali, gli ordinamenti contemporanei si trovano a non aver concretamente operato affinché fosse assicurata la loro effettività. Per tale via, il cortocircuito

economico-sociale non ha risparmiato nemmeno uno dei principi cardine della democrazia, ossia la paritaria partecipazione politica al governo della comunità, sia pure attraverso l'istituto della rappresentanza, su cui è fondata la sovranità del popolo.

Il principio è stato disatteso dal modo di operare proprio delle istituzioni dello Stato democratico; questo, infatti, non ha saputo garantire nel tempo una parificazione delle posizioni individuali, evitando che queste fossero spesso determinate dal caso, oppure da condizionamenti esterni. In tal modo, si sono create le premesse perché la democrazia rappresentativa fosse minata intrinsecamente, e ancora prima che da sistemi elettorali "distorsivi", espropriando il popolo della propria sovranità.

Nell'attesa di risposte da parte delle istituzioni politiche in qualche modo rassicuranti rispetto alle minacce degli attuali scenari economici e sociali, inclusive e capaci di riallacciare in qualche modo il legame con chi si dovrebbe rappresentare, si alimenta, così, il pericolo che i valori, i principi, i diritti, i doveri, tra di essi connessi e collegati, le regole di funzionamento delle istituzioni – normativamente descritti dalla parola democrazia – vengano percepiti, da un lato, unicamente come appartenenti ad una comunità politica storicamente data, quella del Secolo scorso, e, dall'altro lato, con «profondo fastidio», con stanchezza da parte degli individui[8].

Per il metodo utilizzato e per i contenuti proposti, la proposta politica respinta dal corpo elettorale il 4 dicembre scorso resterà a testimonianza di quella "incultura costituzionale" che da lungo tempo cammina nel nostro Paese, in grado di far credere che le croniche difficoltà nelle quali si dibatte il sistema politico, sia pure ogni volta per ragioni diverse, possano essere affrontate e risolte con escogitazioni costituzionali volte a superare l'attuale democrazia rappresentativa[9].

Eppure, per quanto ci sia consapevolezza delle difficoltà, il primo "tradimento" delle regole del costituzionalismo è rappresentato dallo

[8] M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, cit.

[9] È stato altresì sottolineato che «le forzature costituzionali e la sottovalutazione del sostanziale svuotamento della rappresentanza parlamentare, ieri denunciate tempestivamente nella speranza che si potesse rimediare correggendo storture e degenerazioni, oggi sono il pretesto… su cui si fonda la retorica del cambiamento istituzionale quale "ultima spiaggia" per il Paese, che investe, ancora una volta senza la necessaria continenza persino verbale, l'assetto della Repubblica italiana» (A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, cit., p. 7).

sforzo di dimenticare che l'attitudine a durare nel tempo, dei principi e delle garanzie in essa contenuti, rappresenta l'essenza stessa della Costituzione.

La Costituzione esprime ciò che è e deve restare comune ai vari soggetti della dialettica politica, perché appartiene a tutti gli individui. È stato significativamente ricordato che quando per far fronte ad «ogni nuova esigenza costituzionale» non si ricorre a «rinnovate risposte a nuovi interrogativi» ma solo ad «emendamenti, affinché così si garantiscano separazione dei poteri e certezza del diritto», si «disconosce sia la funzione della giurisprudenza sia l'importanza della durata della vita costituzionale»[10], si disconosce cioè la funzione stessa della Costituzione.

Di ciò più oltre se si considera che, al di là delle critiche puntuali e delle improprietà tecniche della proposta sottoposta al vaglio del corpo elettorale, una Costituzione approvata senza alcun concorso delle minoranze non potrà mai essere un Testo fondante il legame sociale, nel quale si riconoscono gli individui, le cui regole rappresentano le precondizioni del vivere civile e garantiscono il libero godimento dei diritti da parte degli uomini e delle donne.

Dal limitato punto di vista delle diverse fasi procedurali che hanno caratterizzato l'*iter* di approvazione della riforma, prima ancora della specifica questione riguardante la legittimazione parlamentare in tema di revisione costituzionale[11], è evidente il "ribaltamento" nella *ratio* dell'art. 138, che, anche solo per far cenno all'ipotesi del ricorso al *referendum*, dovrebbe trovare il limite della sottoponibilità al corpo elettorale di revisioni puntuali e univoche della Carta[12], e non certo per confermare "grandi" riforme del Patto fondativo[13].

In nessun caso gli strumenti di democrazia diretta, il cui utilizzo è stato fortemente incrementato negli Stati democratici[14], possono costi-

[10] G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge*, Torino, 2009, p. 328.

[11] Per tali aspetti cfr. A. PACE, *Modifica illegittima o eversione costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016.

[12] In riferimento alla tesi dei limiti strutturali alle leggi costituzionali, del contenuto necessariamente limitato delle leggi di revisione cfr. A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, 2005.

[13] Come è noto, la deroga alla procedura contenuta nell'art. 138 rispetto alla possibilità di riforme organiche della Costituzione è stata già percorsa in più occasioni nel nostro Paese, ad esempio con la legge che ha innovato il Titolo V, parte seconda, della Costituzione.

[14] Una recente analisi sull'incremento dell'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta, anche in commento alle norme proposte nel disegno di riforma costituzionale "Renzi-

tuire, in particolare se inseriti in procedure di modifica costituzionale, grimaldelli per rafforzare scelte operate dagli esecutivi e dalla loro maggioranza ovvero mutare da mezzi di appello al popolo – "oppositivi" – da parte dei gruppi che non hanno avuto la possibilità di interloquire in Parlamento ovvero che non ne condividono le proposte, in "approvativi" di scelte di indirizzo politico operate dalle maggioranze che via via si alternano alla guida del Paese[15].

Questi strumenti, infatti, in una democrazia rappresentativa, "agitati" da chi possiede la maggioranza, "mutano" da "correttivi" del sistema parlamentare a "ricatti" da parte di chi, detenendo il potere, se ne vuole rafforzare ulteriormente[16], finendo per assolvere ad una «funzione regressiva» perché «si prestano ad un'utilizzazione demagogica e di restringimento degli spazi democratici»[17].

Come queste brevi osservazioni dovrebbero suggerire, l'intero ultimo passaggio "costituente" si pone in aperto contrasto con le regole costituzionali, andando così a svilire il senso più profondo del legame democratico ed a violare le forme d'esercizio della sovranità popolare, oltremodo condizionate dalla maggioranza di governo[18].

È altresì necessario precisare che il peggiore forse dei danni che può essere fatto ad un testo costituzionale, è quello di utilizzare fatti ed eventi unicamente di natura politica per legittimare la richiesta di un percorso di modifica della Costituzione estraneo e diverso da quel-

---

Boschi", è proposta da M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016. In generale, sul *referendum* nel nostro Paese, cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 1993.

[15] Come è noto, il Governo presieduto da Matteo Renzi, nel proporre il disegno di legge di riforma della Costituzione alle Camere, dichiarava l'intenzione di sottoporlo, indipendentemente dalla maggioranza che lo avrebbe approvato, al giudizio degli elettori per coinvolgere dal "basso" il corpo elettorale, al fine di chiedere al "popolo sovrano" la legittimazioni delle scelte operate.

[16] L'emergere di forti divisione all'interno del partito di maggioranza ha indubbiamente spinto il Presidente del Consiglio Renzi a ricercare nel voto popolare la strada per risolvere il conflitto interno al Pd.

[17] M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, p. 5.

[18] Non va peraltro dimenticato che la svalutazione dei diversi passaggi istituzionali è connaturata alla modalità della lotta politica che da tempo si è sviluppata nel nostro Paese, la cui classe dirigente non sembra aver compreso fino in fondo che tutto ciò interferisce profondamente sulla interpretazione e sull'idea di democrazia come ordinamento giuridico. Su tali aspetti cfr. A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Gussago, 2009.

lo in essa previsto[19], prestando così il fianco a populismi che confondono la "materia costituzionale" con la lotta di indirizzo politico contingente.

La demagogia populista è da sempre pericolosa per la democrazia; di ciò peraltro è assolutamente avvertita la nostra Costituzione che, in linea con i postulati del costituzionalismo, dopo aver evocato i modi di esercizio della sovranità popolare, ne richiama espressamente i limiti preoccupandosi così della razionalità che deve sempre accompagnare il funzionamento di un ordinamento democratico.

Senza qui voler affrontare per intero la difficile questione, non si può che convenire con quanti, da molto tempo ormai, parlano di una profonda crisi dei sistemi democratici anche dei più longevi e consolidati, che hanno bisogno di modificare i propri sistemi politici per affrontare i problemi interni, per recuperare in qualche modo il *deficit* di legittimazione del sistema democratico rappresentativo.

Oggi la democrazia è in crisi certamente perché per certi aspetti, e non giocoforza negativi, «vive in uno stato di crisi permanente», dovendo «costantemente rinnovarsi per adeguarsi alle nuove situazioni, spesso impreviste, nelle quali il popolo sovrano si trova a vivere»[20], e, per altri, naturalmente, perché i sovvertimenti sociali di questi ultimi trent'anni rappresentano sfide politiche, economiche e finanziarie non facilmente dominabili da decisori politici posti, in termini di legittimazione, in una posizione sempre più distante dai loro rappresentati[21].

[19] È stato sostenuto che la nostra Costituzione è stata vittima, da ultimo, di un pericoloso «populismo governativo… per legittimare la richiesta… di un "mandato pieno" per cambiare la Costituzione» (M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015).

[20] E. GENTILE, "*In democrazia il popolo è sempre sovrano*", cit., p. XI.

[21] Secondo parte della dottrina, i punti di crisi della odierna teoria democratica sarebbero rappresentati da «la liquefazione dei partiti, la personalizzazione della politica, gli squilibri tra i poteri, la marginalizzazione del Parlamento, la primazia illimitata e invasiva dell'esecutivo, la crisi della dimensione pubblica del potere, l'evidente perdita di un'etica collettiva che si è accompagnata alla progressiva estraneità della politica dalla società, la passività delle masse disorganizzate e abbandonate a sé, la manipolazione dell'ideologia, il ritorno alla dimensione quasi esclusivamente privata della libertà e la sua non lineare evoluzione, l'accentuarsi delle disuguaglianze sociali, politiche e culturali, sempre meno attente alla dimensione partecipativa e politica dei cittadini alla cosa pubblica, lo smarrirsi entro gli orizzonti sconfinati della globalizzazione delle democrazie nazionali, l'assenza di soggetti in grado di rappresentare, il frantumarsi del corpo sociale e la mancanza di soggettività comuni in grado di essere rappresentate, l'esclusione di molti dalla possibilità di par-

Ciò è particolarmente vero soprattutto se si considera che tutte le indicazioni di cui si dispone evidenziano una progressiva, accentuata discesa del popolo sovrano verso una condizione che lo vede sempre più lontano dalla politica, assente alle elezioni, ostile ai governanti, indifferente verso i partiti, deluso e sfiduciato verso le istituzioni fondamentali dello Stato democratico.

I profili delicati nei rapporti politici del tempo attuale, già alcuni anni fa definiti come quelli della "postdemocrazia"[22], possono portare a percorsi poco utilizzabili sul versante di una consapevole soggettività, con conseguente potenziale crisi nei sistemi della rappresentanza politica.

È stato di recente osservato che, quando l'individuo non si sente rappresentato e non sa che farsene dei suoi diritti di cittadino – perché non si traducono più in realtà –, si è davanti ad una vera e propria nuova frattura del legame democratico[23].

Non rileva la vittoria che gli strumenti e i processi democratici hanno ottenuto in Europa nel Secolo scorso contro i totalitarismi[24], viene unicamente in gioco la percezione odierna di una perdita di forza e di autorità: il non produrre risultati tangibili nelle condizioni economiche e materiali delle persone, il mancato governo dell'immigrazione, il pericolo del terrorismo di matrice islamica, l'assenza di un controllo efficace nella finanza globalizzata assumono il significato di prove inconfutabili di una distrazione delle regole democratiche rispetto alla vita reale.

---

tecipare alla *res pubblica*» (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari, 2016, p. 25).

[22] Cfr., in particolare, C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003 p. 6, il quale notava che «anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi, il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi. La massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve. A parte lo spettacolo della lotta elettorale, la politica viene decisa in privato dall'integrazione tra i governi eletti e le *élite* che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici».

[23] E. MAURO, *I tempi della politica malata e lontana dai cittadini*, in *la Repubblica*, 31 dicembre 2016, p. 5.

[24] Vale la pena ricordare che i regimi autoritari e totalitari che si sono affermati in Europa nel corso del Novecento non si sono dati delle Costituzioni. Erano infatti regimi che rifiutavano esplicitamente le stesse premesse ideologiche del costituzionalismo.

In questa situazione siamo pertanto di fronte alla necessità, non più procrastinabile, di andare oltre la difficoltà di prospettive e di ideali, per restituire razionalità alla politica e per ricostruire con dignità un progetto organico e inclusivo dei bisogni della collettività affinché le decisioni che incidono sulla vita delle persone siano assunte da organi realmente rappresentativi. È infatti di particolare rilievo intravvedere all'orizzonte della vita di questo – giovane – ordinamento democratico, convincenti politiche capaci di indirizzare il presente in percorsi diretti a governare le impervie criticità con giustizia ed equità sociale.

Con l'avvertenza che, qualsiasi strada vorrà essere legittimamente intrapresa dalle forze politiche e sociali per provare a ripartire, sarà fondamentale, intrecciando "storia della democrazia e qualità del nostro ordinamento costituzionale", essere consapevoli che «la risposta sullo stato della *nostra* democrazia dipende dal – anzi si identifica con il – rispetto dei principi fondamentali della Costituzione», nonché dalla loro effettiva attuazione[25].

2. La Costituzione come questione democratica (che ingloba quella sociale)

Al fine di non disperdere almeno alcune delle argomentazioni di questa ultima stagione riformista che ha attraversato il nostro Paese, credo sia quanto mai necessario ripartire dal voto referendario. Se da un lato vi è, in quel risultato e nelle sue entità quantitative, sicuramente una pluralità di accenti, non facilmente classificabili, da attribuire alle diverse strategie delle forze politiche – distorsive, come si è detto, anche, ma non solo, del metodo utilizzato –, dall'altro lato emerge, tuttavia, anche qualche utile elemento dal quale ripartire per fronteggiare la grave crisi in cui versa oggi lo Stato costituzionale.

Le manifeste difficoltà di funzionamento delle democrazie rappresentative degli ordinamenti contemporanei, direttamente collegate, come è noto, anche alla crisi dei partiti politici, quali strumenti di mediazione tra istanze collettive e decisioni politiche, emergono, senza dubbio, nelle pur diverse motivazioni espresse nel voto referendario.

[25] G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. XVII. L'Autore spiega come sia necessario, se non ci si vuole accontentare di una «presunta democrazia ideale,… spingersi a verificare lo stato reale dell'attuazione dei principi costituzionali».

Tuttavia, in esso è altresì possibile individuare un *fil rouge* che non solo tende a preservare una certa idea di Costituzione, ma cerca, a mio giudizio, di difendere e far sopravvivere una cultura costituzionale capace di leggere i diritti sul versante dei bisogni, anche se potenzialmente confliggenti, e di ancorare alle regole che disciplinano i rapporti tra i diversi organi dello Stato, la reale garanzia che non possa mai prevalere l'onnipotenza di nessuna maggioranza politica.

Ponendosi entro questa specifica prospettiva, il corpo elettorale ha espresso, non tanto – e non solo – la conferma simbolica del momento costituente delle regole del nostro Paese, quanto piuttosto l'appello per una difesa sostanziale dei suoi principi costituzionali, di una loro implementazione alla luce delle nuove e complesse dinamiche economiche e sociali del presente.

In un tempo nel quale la condizione economica e lavorativa degli individui, in un quadro sociale alquanto drammatico e complesso, è costantemente messa a dura prova, ciò che viene immediatamente posto in tensione è la capacità delle stesse regole costituzionali di far fronte e di trovare soluzione ai conflitti sociali. D'altro canto, l'ordinamento repubblicano italiano, così come configurato nella Carta costituzionale, non risulta indifferente di fronte agli imperativi posti da esigenze di giustizia sociale.

I primi cinque articoli dei "Principi fondamentali" espongono, secondo la nota ricostruzione di Mortati, le linee guida «per poter giungere ad un'esatta comprensione dell'ideologia accolta dalla nostra costituzione che, riflettendo il travaglio proprio dell'epoca contemporanea, è informata all'intento di realizzare una democrazia sociale»[26]. Tutti i diritti sociali sono anche principi costituzionali e sono la testimonianza concreta dello Stato democratico voluto dalla Costituzione poiché presiedono alla distribuzione delle risorse economiche, sociali e politiche fra i cittadini.

In questo senso, la Repubblica italiana, anche qualora si voglia definire una democrazia *tout court*, omettendo di giustapporre l'aggettivo "sociale" per i significati equivoci che tale definizione potrebbe richiamare[27], evidenzia aspetti di forte socialità, «da essi è caratte-

[26] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, p. 151.

[27] Come è noto, parte della dottrina preferisce infatti parlare di Stato democratico, «evitando se possibile lo "Stato sociale", demagogico e caritativo» (A. BARBERA, *L'art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975, p. 91; nonché P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1994, p. 37). Altra dottrina

rizzata», ed ogni modifica che coinvolga gli strumenti di riequilibrio delle disuguaglianze sostanziali finirebbe per alterarne la forma[28]. E tale qualificazione andrebbe intesa non tanto come una delle possibili forme di democrazia, «bensì come la formula necessaria, sicché l'aggettivo assume la funzione di rendere evidente quella parte di contenuto coessenziale a qualsiasi regime democratico»[29].

Questa prospettiva conferma, in modo stringente, la trasformazione prospettata dalla forma di Stato repubblicana[30], poiché è attraverso tali disposizioni che si è inteso conferire una delle impronte più innovative e caratteristiche alla Costituzione stessa, in grado di legittimare, non l'epilogo di una rivoluzione già avvenuta, ma «il preludio, l'introduzione, l'annuncio di una rivoluzione, nel senso giuridico e le-

ha negato "in radice" validità a quelle tesi che presentano lo Stato sociale «come un'integrazione dello Stato di diritto, sia nel senso che esso costituirebbe un completamento di un'esperienza che, aperta con lo Stato di diritto, sarebbe tuttavia rimasta incompiuta e raggiungerebbe invece compiutezza con lo Stato sociale, sia nel senso che esso costituirebbe un'esperienza nuova rispetto a quella dello Stato di diritto, ma le due esperienze insieme incererebbero una figura superiore, più progredita, brevemente la figura più perfetta di Stato nel nostro tempo» (M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale,* Milano, 1977, 1, p. 153).

[28] L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, p. 43 s. La studiosa mette in rilievo che, pur differenziandosi dallo Stato liberale, quello italiano non può neppure essere considerato uno Stato socialista nonostante la forte «accentuazione dei diritti sociali» (nello stesso senso V. CRISAFULLI, *La nostra Costituzione è potenzialmente socialista?*, in ID., *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, p. 614 ss.).

[29] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 147.

[30] Da questo punto di vista, a parte tutte le norme del Titolo III della prima parte della Costituzione relative ai rapporti economici (dalle quali si evince un sistema di economia mista in cui la libertà di iniziativa economica privata coesiste con l'attività economica pubblica ed i controlli pubblici volti ad assicurare la funzione sociale del diritto di proprietà), è altresì emblematico l'inserimento tra i principi fondamentali della nostra Costituzione della c.d. eguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.), il cui raggiungimento, almeno tendenziale, "è compito della Repubblica". Il principio in oggetto evidenzia la possibilità che tra le forze sociali esistenti ed operanti nell'ordinamento si possano creare sproporzioni nella distribuzione dei poteri e delle risorse sociali cosicché, per contrastare tale eventualità (che può ostacolare gli obiettivi fondamentali dell'autorealizzazione personale e dell'eguaglianza) il principio di uguaglianza sostanziale autorizza i poteri pubblici a intervenire in funzione correttiva e riformatrice (cfr., su tali aspetti, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. giur.*, Roma, XXI, p. 12).

galitario, ancora da fare»[31]. La Costituzione affida infatti allo Stato, inteso come organizzazione politica, il compito propulsivo di individuare e coordinare a fini "sociali" l'attività pubblica e privata (art. 41, terzo comma, Cost.) e di concorrere a determinare le condizioni politiche ed economiche, per il raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale fra i consociati (art. 3, secondo comma, Cost.)[32].

E non è certo un caso che l'ultimo tratto temporale, che si è sviluppato nel secondo Novecento, registrava il collegamento fondante della democrazia con un altro termine essenziale, il lavoro. Proprio la democrazia del lavoro, quella espressamente sancita nell'art. 1 della Costituzione italiana, ha caratterizzato la sua declinazione nella storia europea del Secondo dopoguerra, unendo capitalismo, *welfare* e rappresentanza politica.

Il diritto al lavoro, così come previsto nella Costituzione del '48, grazie al forte legame con le altre situazioni giuridiche soggettive relative ai rapporti civili, etico-sociali ed economici, è riconducibile al concetto di individuo non solo come lavoratore ma, *in primis*, come persona: un insieme di norme, quelle costituzionali, che conferiscono al diritto al lavoro – il più idoneo ad esprimere il pregio della persona – certamente una posizione di segno distintivo dello sviluppo della personalità dell'uomo, nell'ambito della libertà e della pari dignità.

Il nesso che collegava lavoro, impresa, fisco, sanità, previdenza, istruzione permetteva altresì una visibilità tangibile, misurabile alla politica; il cittadino credeva nella possibilità di valutare e orientare, attraverso il voto, i significati e l'intensità di quei necessari compromessi tra valori contrapposti. Viceversa, tali presupposti sono parzialmente venuti meno e le vicende contemporanee evidenziano, anche oltre la grande crisi iniziata nel 2007, una difficoltà per gli individui di verificare, nella propria esistenza, gli effetti concreti dell'azione politica.

---

[31] Cfr. P. CALAMANDREI, *Intervento in Assemblea Costituente*, seduta del 4 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, 1970, I, p. 155.

[32] Cfr., su tali aspetti, almeno V. ONIDA, *I principi fondamentali della Repubblica italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, 1999, p. 107. Allo stesso tempo lo Stato si assume il compito di «promuovere una più intima socialità fra i suoi componenti, mediante l'eliminazione delle stratificazioni di potere che generano uno spirito classista e conducono a conflitti radicali di interessi fra parte e parte della popolazione» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 146).

I profili di criticità, sopra accennati, che hanno a che fare anche con i sempre più difficili processi di integrazione sovranazionale[33], inducono nei cittadini sentimenti di impotenza e frustrazione, che si trasformano in percezione di assenza di protezione da parte delle istituzioni, alle quali è stata attribuita l'esclusività della "forza" per ottenere tutela e sicurezza.

Le diseguaglianze economiche, sempre più intense, che, al di fuori di un processo di crescita complessiva, si trasformano in forme di esclusione di larga parte dei cittadini, la precarizzazione del mondo del lavoro non possono che generare conflitti nella comunità di riferimento.

Peraltro, come è noto, le Costituzioni democratico-sociali non negano il conflitto sociale, anzi lo presuppongono. La Costituzione democratica parte dal presupposto che bisogna tendere verso l'uguaglianza sostanziale, non si accontenta, quindi, dell'idea che il riequilibrio sociale ed economico debba avvenire solo in assenza di conflitti.

Ma c'è di più. Il conflitto, come mezzo per rendere visibili i bisogni e per trovare una via alla loro concreta soddisfazione, viene incanalato in forme e procedure democratiche di "ascolto" e portato nelle sedi istituzionali; poiché del conflitto sociale – non ignorato o negato – non si ipotizza una soluzione o scomparsa per la sola via politica, lo si riconosce e in un certo senso lo si garantisce nel suo concreto svolgere.

Un approccio quest'ultimo che parte dal presupposto che debba rientrare tra le funzioni tipiche di una organizzazione giuridica che si dica democratico-sociale, la scelta dello strumento democratico non per sopire il conflitto, ma per governarlo e rappresentarlo.

Quel che qui può essere utilmente rilevato è che quando un conflitto esiste, quando è reale, soprattutto se non è in grado di raggiungere la sede della rappresentanza politica, ha bisogno comunque in qualche modo di trovare "ascolto", perché, per quanto lo si possa imbrigliare,

[33] Senza volersi addentrare nell'analisi degli attuali limiti che pesano sull'integrazione europea, si può certamente affermare che «una democrazia matura del vecchio Continente debba prima di ogni altra cosa mantenere inalterata la possibilità di legittimare e controllare efficacemente dal basso l'esercizio del potere politico, assicurando all'interno dello Stato un significativo tasso di pluralismo orizzontale e verticale, in assenza del quale più che una consapevole cessione di sovranità si realizzerebbe il mero trasferimento di "dominio" ad altra organizzazione sovranazionale» (A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, cit., p. 12).

se troppo compresso, finisce per esplodere in forme e con modalità antisistemiche.

In questo contesto, in un tempo nel quale deve soccorrere un di più nell'assicurare effettività ai principi costituzionali, un di più nella regolazione degli effetti della dialettica contrapposizione tra bisogni confliggenti, va riaffermata la capacità del modello politico-sociale di superare il contesto organizzativo e normativo riconosciuto dalle Costituzioni liberali.

Come è noto, quelle forme di Costituzione, nate in epoca moderna all'interno di una autonomia della sfera economica, sociale e politica raggiunta attraverso la rivoluzione borghese, erano coerenti con una concezione di libertà declinata come superamento dai vincoli economico-sociali che avevano contraddistinto il sistema economico ereditato dal feudalesimo. Una libertà intesa come astratta idoneità a partecipare, senza limitazioni, all'attività economica e politica. Le regole di riferimento individuavano forme di azione e modelli di comportamento, normativamente orientati, da offrire ai singoli individui per soddisfare i propri personali interessi[34]: non attribuivano, viceversa, risorse economiche con le quali consentire ai più di utilizzare concretamente quegli strumenti, non contemplavano alcun meccanismo di giustizia distributiva.

Il formalismo kelseniano dava dimostrazione, sul piano della teoria del diritto, della assoluta distanza degli strumenti giuridici da fini di giustizia sociale: la funzione dei diritti politici e dei diritti civili era sostanzialmente quella di creare una formale cornice unificante in una società orientata individualmente.

La novità delle Costituzioni liberali era, infatti, quella di garantire l'eguaglianza formale di ogni cittadino nei confronti della legge, tutelando la libertà delle proprietà e la libertà delle iniziative economiche. Ma lo Stato costituzionale ha in sé elementi epocali di discontinuità rispetto a un approccio formale alle situazioni dei cittadini: non solo attenzione, quindi, al lato astratto dei diritti, ma potenziale illuminazione dei loro contenuti, sul versante dei bisogni.

Queste potenzialità potrebbero rappresentare nel tempo attuale, nel quale l'espansione dei mercati e la accelerata trasformazione dei valori di scambio rende insostenibile affidare solo a questi la visibilità e la

[34] Su tali aspetti cfr. P. BARCELLONA, *Stato sociale e strategia dei diritti*, in *Le ragioni del diritto; Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, 1995, p. 1700.

misura dei bisogni sociali, una possibile chiave di risposta agli interessi particolari, al soggettivismo e all'egoismo individuale imperante nelle società contemporanee.

Sul piano degli assetti economico-sociali, quando il sistema economico globale non sembra avere altri obiettivi se non la crescita competitiva di consumi e ricchezza individuali, le disuguaglianze economiche si accentuano invece di attenuarsi; la critica allo "Stato imprenditore" e alle inefficienze del settore pubblico travalica in critica allo Stato *tout court*.

Abbiamo assistito, quasi inermi, in nome della libertà del mercato e della competizione economica, alla progressiva scomparsa di parole come "solidarietà" o "giustizia" dal vocabolario politico, ma non da quello costituzionale, che accanto ai diritti inviolabili pone i «doveri inderogabili» di solidarietà politica, economica e sociale. Lungo tale via, gli sforzi profusi dalle forze politiche si sono sempre più concentrati a rileggere l'architettura istituzionale secondo apparenti canoni di efficienza semplificatoria, e diretti, nella sostanza, a supportare percorsi di accentramento di poteri, che il recente esito referendario ha, in qualche modo, interrotto[35].

Gli aspetti economici della globalizzazione hanno accentuato la necessità di dare risposte, costituzionalmente orientate, alla progressiva concentrazione della ricchezza nelle mani dell'1% della popolazione[36], al contemporaneo allargamento della povertà, con lo scivolamento verso il basso di certe componenti del ceto medio, all'impotenza degli Stati delle economie avanzate ad attivare e a realizzare politiche di redistribuzione del reddito, a causa dei vincoli sulla spesa in *deficit*, del livello del debito pubblico e della elevata pressione fiscale, che rappresentano fattori che evidenziano non più accettabili livelli di coesione sociale.

[35] Anche dopo i significati ascrivibili ai recenti risultati referendari, appare quantomeno curiosa l'impostazione proposta della necessità di un cambiamento del clima culturale del Paese per far posto a un'esigenza improcrastinabile di verità e di realismo: «Tra le molte cose che una tale esigenza impone di riscoprire metterei ai primissimi posti l'idea di autorità: il bisogno di scoprire il suo senso, di legittimarne nuovamente la sua pratica.(….). Va da sé che quando si dice autorità non può che intendersi in linea di massima (in linea di massima, sottolineo, non sempre) l'autorità di una sola persona o istituzione, un'autorità monocratica» (E. GALLI DELLA LOGGIA, *Stato e poteri. Dov'è finito il principio di autorità*, in *Corriere della Sera*, 7 gennaio 2017).

[36] Si vedano i risultati sulle dinamiche della distribuzione della ricchezza presentati da T. PIKETTY, *Il Capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014, p. 43 s.

Ne sono ulteriori conferme i dati che ha fornito l'Istituto italiano di statistica, il quale ha stimato come nel 2015 le famiglie residenti in Italia, in condizione di povertà assoluta**,** fossero 1 milione e 582 mila e gli individui 4 milioni e 598 mila: il numero più alto dal 2005 a oggi[37]. Un ulteriore approfondimento di quei dati segnala una inaspettata frammentazione sociale del fenomeno: la condizione di povertà riguarda non solo disoccupati, anziani o famiglie numerose, ma interessa anche i lavoratori, le famiglie non necessariamente numerose e soprattutto i giovani[38].

Tutto questo è avvenuto in uno scenario economico sociale nel quale la lunga recessione ha toccato tutte le organizzazioni di beni e servizi imponendo a individui, imprese e Stato di impegnarsi nella riduzione dei costi. La rivoluzione dei prezzi verso il basso, che ha ovviamente interessato anche il prezzo del lavoro, ha creato le premesse per una fase deflazionistica prolungata.

Si presentano qui i problemi che le vicende politiche contemporanee evidenziano in tutta la loro complessità, relativi alle tradizionali difficoltà a conciliare i diritti politici e civili con quelli economici e sociali, alle quali si sono aggiunti i problemi sollevati da nuove generazioni di diritti e dalla loro specificazione. Gli indirizzi politici danno conto di accresciute difficoltà sia a gestire una composizione sociale caratterizzata da una sempre più intensa multiculturalità, dalla quale emergono esigenze ambivalenti, ma non per questo necessariamente

[37] Dal Report ISTAT del 14 luglio 2016 si evidenzia come l'incidenza della povertà assoluta si mantenga sostanzialmente stabile sui livelli stimati negli ultimi tre anni per le famiglie, con variazioni annuali statisticamente non significative (6,1% delle famiglie residenti nel 2015, 5,7% nel 2014, 6,3% nel 2013) e come, viceversa, cresca se misurata in termini di persone (7,6% della popolazione residente nel 2015, 6,8% nel 2014 e 7,3% nel 2013). Questi dati si devono principalmente all'aumento della condizione di povertà assoluta tra le famiglie con 4 componenti (da 6,7 del 2014 a 9,5%), soprattutto coppie con 2 figli (da 5,9 a 8,6%) e tra le famiglie di soli stranieri (da 23,4 a 28,3%), in media più numerose.

[38] I dati statistici del Censis evidenziano una povertà inversamente proporzionale all'età, con la prima che tende a diminuire all'aumentare di quest'ultima: si nota, infatti, come l'incidenza più alta si registra proprio tra i minori, sotto i 18 anni, seguita dalla classe 18-34 anni; al contrario chi ha più di 65 anni, diversamente da quanto accadeva meno di un decennio fa, si attesta su livelli contenuti di disagio. Degli oltre 4,5 milioni di poveri totali, infatti, il 46,6 per cento risulta sotto i 34 anni; in termini assoluti si tratta di 2,1 milioni di individui, e tra loro i minori sono 1,1 milioni (Censis, ***Rapporto sulla situazione sociale del Paese del 2016***, Roma, 2016, p. 6 ss.).

contraddittorie, sia a dare risposte adeguate al processo di disarticolazione strutturale che interessa il nostro sistema sociale.

In ogni caso, e pur a fronte di un così ampio spettro di difficoltà, affinché la democrazia possa guardare avanti, sono ancora le istituzioni i soggetti chiamati, oltre che a decidere delle cose della politica, a mostrare, nell'attuale complessità sociale ed economica, una progettualità in grado di implementare, in un circuito virtuoso, una nuova sintonia tra politica e società.

3. La necessità di una effettiva riconsiderazione dei principi costituzionali

Il tipo di revisionismo costituzionale, non certamente dominante nel nostro Paese, a cui sarebbe necessario a mio avviso guardare, è quello che apre l'orizzonte ad un progetto capace di sostenere la promozione dei diritti e l'inclusione sociale dei soggetti più deboli in un sempre più equilibrato rapporto tra i diversi soggetti politici.

Questa prospettiva non è mai stata considerata con decisione neanche in precedenti fasi di difficoltà sociale, verificatesi in tempi non lontani e non solo nel nostro Paese. Tuttavia, quando agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso siamo stati attraversati da una prima profonda crisi economica, anche se di tipo interno e congiunturale, la risposta sul piano politico e istituzionale – nonché su quello della cultura giuridica prevalente – fu allora parzialmente diversa dalla prospettiva di un necessario revisionismo costituzionale[39].

I diritti sociali, riconosciuti dalle norme costituzionali, ma indeboliti dalla crisi economica, hanno continuato a confrontarsi con i diritti di libertà, imponendo, per tale via, una rilettura del ruolo dello Stato e di quello del mercato rispetto al complesso delle posizioni soggettive dei singoli[40].

L'indagine di un diverso ruolo della persona, come entità sociale, rispetto alla democrazia pluralista avrebbe portato, in quegli anni, gli ordinamenti al parziale superamento dello schema, adottato negli anni Sessanta, del ruolo strategico dell'intervento pubblico in economia,

[39] Si vedano le considerazioni di P. GROSSI, *Novecento giuridico: un secolo post-moderno*, Napoli, 2011.

[40] Così N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004.

con la prevalenza delle regole giuridiche ordinarie rispetto ai meccanismi del mercato. Come è noto, quel modello era diventato insostenibile a causa di un debito pubblico, già allora, senza controllo.

Quel che qui è importante rilevare è che tutto ciò non sortì una sorta di diffusa afasia delle regole costituzionali rispetto alla tutela dei diritti fondamentali. Anzi, quelle regole impedirono la radicale distruzione dello Stato sociale: contemporaneamente i principi della prima parte della Costituzione, connaturati alle attuali forme istituzionali, imposero ai concetti di democrazia pluralista e di Stato sociale un binomio inseparabile e la risposta a quella crisi fu trovata, pur con molte difficoltà, nell'attenuazione dell'intervento dello Stato negli strumenti di *Welfare* e in una loro necessaria correlazione con i principi dell'economia di mercato; le aspettative nei confronti dello Stato sociale, fondate sui valori personali tutelati in Costituzione, non avrebbero più potuto essere realisticamente definite senza il riferimento al concetto di fattibilità economica[41].

Pur nella consapevolezza che i diritti costituzionali, così come i principi democratici, sono assicurati, nella loro effettività, da continue politiche di compromesso, è necessario far crescere la coscienza collettiva sull'idea che le garanzie costituzionali costituiscono una cornice ineliminabile entro cui stabilire le tappe per mantenere un ordinamento vivibile, libero e giusto.

A me pare che il voto referendario riconosca in qualche modo le potenzialità di queste regole ed esiga risposte che finora, nella fase di perdurante crisi, sono andate in direzione quasi opposta, caratterizzandosi in interventi straordinari e transitori che non hanno che dato conferma di una strutturale incapacità *in primis* delle forze politiche, nonché di quelle sociali, di cogliere la peculiare prospettiva attraverso la quale la Carta costituzionale tratteggia la disciplina dei rapporti economici.

---

[41] L'impostazione è rinvenibile oggi nell'art. 81 della Costituzione, riformulato a seguito dell'introduzione del necessario pareggio di bilancio per i conti dello Stato. Peraltro, il problema del rapporto tra il principio di equilibrio della finanza pubblica, di cui all'art. 81 Cost., e le garanzie costituzionali su cui poggiano le risorse destinate ai diritti incomprimibili, è stato risolto, anche da ultimo, dalla Corte costituzionale, in favore di questi ultimi, per cui il rilievo costituzionale del diritto in oggetto costituisce un limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore, così che il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio, garantendo certezza, stabilità e obbligatorietà del finanziamento (Corte costituzionale, sentenza n.275 del 2016).

A tal fine dovrebbe, viceversa, soccorrere la rilevanza costituzionale delle molteplici trame sociali che hanno concorso a trasformare le organizzazioni politiche del periodo liberale in "Stato costituzionale", secondo la formula sintetica proposta da Häberle[42]: un ordinamento caratterizzato dalla "sovranità della Costituzione"[43] secondo un modello che, con le parole di Zagrebelsky, sarebbe, «se non un modello definito in tutti i suoi aspetti, almeno un segno preciso d'orientamento, germinato dal vasto mondo delle concezioni dell'essere umano e della società umana, dei valori, delle aspirazioni, delle sensibilità collettive venutisi a formare e a diffondere attraverso esperienze e comportamenti, grandi conquiste e grandi tragedie, fino a imporsi nella cultura della nostra epoca e del nostro mondo»[44].

Un modello, sempre oggetto di manutenzione, capace di essere funzionale alla trasformazione della molteplicità di valori, insiti nella società, in principi della Costituzione. La scommessa del costituzionalismo democratico continua a giocarsi tuttora «nella capacità della Costituzione, posta come *lex*, di diventare *ius*, […], nella capacità di uscire dall'area del potere e delle fredde parole di un testo scritto per farsi attrarre nella sfera vitale delle convinzioni e delle idee care, senza le quali non si può vivere e alle quali si aderisce con calore»[45].

Per di più, l'osservazione sul rilievo della prima parte della Costituzione consente di cogliere l'essenza della scelta di civiltà che la contrassegna nella pari tutela assegnata alla libertà ed all'uguaglianza. Si capisce bene, allora, come dal riconoscimento in Costituzione di principi e valori diversi – in particolare di libertà individuale e di giustizia sociale – consegua la necessità di evitare l'assolutizzazione di un principio o di un valore a scapito degli altri; questi ultimi diverranno orientamenti normativi armonici solo con un'opera di bilanciamento ragionevole; dunque, «se così è, risulta chiaro che il principio di eguaglianza formale si pone in relazione diretta con i diritti sociali, poiché, se dal punto di vista storico lo sviluppo dell'eguaglianza ragionevole sorge come conseguenza dell'attuazione pratica dei valori connessi o

[42] P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza politica*, Roma, 2001, p. 31 ss.

[43] Cfr. A. BALDASSARRE, *Esistono norme giuridiche sopra-costituzionali*, in *Le ragioni del diritto; Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, 1995, p.1690

[44] G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge*, Torino, Einaudi, 2009, p. 20.

[45] G. ZAGREBELSKY, *Diritto Legge Costituzione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, p. 2239.

implicanti i diritti sociali, al contrario dal punto di vista normativo, il principio di eguaglianza formale ragionevole si pone come uno dei fondamenti rispetto all'effettivo riconoscimento di quei diritti come valori costituzionali supremi (accanto a quelli di libertà)»[46].

Tutto ciò, peraltro, fa comprendere appieno il legame indissolubile che lega la prima alla seconda parte del testo della Costituzione italiana, in aperta opposizione alla diversa prospettiva che, nei tempi più recenti, ha portato a considerare separate le diverse parti della Costituzione.

Una suddivisione tra prima e seconda parte della Carta del '48 si basa sull'erroneo presupposto per il quale i caratteri essenziali della nostra Costituzione sarebbero contenuti tutti nella parte dedicata ai diritti, mentre l'intera parte dedicata all'organizzazione dei poteri rivestirebbe una natura solo strumentale, così da legittimare l'idea che la seconda parte del testo costituzionale possa essere nella piena e sostanziale disponibilità del revisore costituzionale[47].

Di fronte ad un revisionismo costituzionale perpetuo sembra davvero arrivato il momento di essere "coraggiosi" e di sostenere che probabilmente la "migliore" delle riforme possibili sarà quella in grado di produrre gli sforzi necessari per rispettare e continuare a realizzare, nella loro effettività, i principi costituzionali vigenti.

È da qui che bisognerebbe ripartire; oggi «si pone perciò», ancora, «in primo luogo (come del resto, alquanto tardivamente, ogni giorno ci sentiamo ripetere) la necessità di difendere quella Costituzione, rivitalizzando la cultura e la moralità pubblica (seppure probabilmente minoritarie) che l'avevano prodotta, cercando di realizzare quella elevazione morale e culturale delle masse che certamente, né il liberalismo ottocentesco, né il fascismo, né i ministri democristiani della

[46] A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), cit., p. 10. L'Autore sostiene che per la Costituzione italiana «il punto di partenza non è dato dallo Stato, ma è rappresentato dai luoghi e dai legami sociali – come la famiglia, la scuola, il lavoro, l'ambiente di vita personale e collettiva – nei quali e mediante i quali il singolo individuo si fa persona e si esprime come persona». Di tali relazioni «i diritti sociali costituiscono la trama di valore che è superiore allo Stato e ne vincola le funzioni, ponendosi così come fondamento dei diritti costituzionali, inviolabili nel loro contenuto essenziale, nei quali consiste, insieme alle libertà civili e ai diritti fondamentali del singolo, la Costituzione pluralistica della società» (*ibidem*).

[47] Cfr., da ultimo, su tali aspetti, G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione* , in *Nomos*, 1/2016.

pubblica istruzione, né una parte almeno degli appartenenti alle altre forze politiche, avevano contribuito a produrre»[48].

Per affrancare la democrazia da molte delle sue criticità occorre ripartire dalle Costituzioni e dalle istituzioni degli Stati democratici, perché diventi possibile la realizzazione di una reale ed equilibrata parificazione delle diverse posizioni dei singoli componenti della società.

Le organizzazioni politiche contemporanee devono produrre sforzi per recuperare strategie finalizzate ad una concezione generale della società che, nella fase storica che essa attraversa, sia in grado di assicurare l'*optimum* sociale e di recuperare gli equilibri troppo spesso violati tra la convivenza dell'impresa capitalistica privata, caratterizzata dalla scelta della libertà e dal rischio, con una azione ed un intervento dello Stato necessari e sufficienti a realizzare i suoi fini sociali, anche al fine di aiutare una comunità a non ascoltare le tentazioni populiste, costruite, per un ideale ritorno indietro, dai neoprotezionismi o dai neonazionalismi.

Per quanto riguarda la Costituzione, un'opera di manutenzione di un «testo vecchio oramai di oltre sessanta anni è certamente ipotizzabile», a condizione, è stato efficacemente ricordato, «che non sia presentata come una necessaria svolta verso il progresso, ma tutt'al contrario, come una difesa, contro l'avventurismo populistico e demagogico, di un patrimonio giuridico e culturale da salvaguardare come un bene prezioso»[49].

Per una curiosa eterogenesi dei fini, la lunga stagione riformista, invece di rappresentare una alternativa convincente, ha mostrato il fianco solo a proposte di cambiamento ancora una volta fuori dal sistema costituzionale.

Tutto ciò rappresenta l'ulteriore conferma, se ce ne fosse ancora bisogno, che costruire e mantenere le istituzioni necessarie a sostenere la coesione sociale e le garanzie dei diritti è un impegno gravoso, una responsabilità costante, che smentisce l'idea, sempre capace di trovare terreni fertili, che il "bene" democrazia fiorisca rapidamente negli ordinamenti, quasi spontaneamente, e non possa morire mai.

[48] A. PIZZORUSSO, *Sulle riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, p. 6.
[49] A. PIZZORUSSO, *Sulle riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, p. 6.

Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Dian **SCHEFOLD**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**, Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**, Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**, Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**, Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Andrea **DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)