



Dalla conoscenza, la democrazia.

Difendere il lavoro e dare futuro ai diritti.

2° CONGRESSO NAZIONALE FLC

San Benedetto del Tronto

14-17 APRILE 2010

Lezioni sulla Costituzione

San Benedetto del Tronto, 14 aprile 2010

Tra la gente per la Costituzione di *Nicola Colaianni*

1. Vi ringrazio per l'invito a svolgere questa riflessione sulla Costituzione, che avete voluto collocare all'inizio del congresso, subito dopo la relazione del segretario generale. E' il segno della centralità che ai valori della Costituzione assegnano i lavoratori della conoscenza, convinti che nessuna legge che li riguardi, nessuna azione istruttiva e amministrativa che essi possano svolgere può fare a meno della legge più alta, di questa bussola per il loro orientamento quotidiano.

Questo compito è ormai quasi interamente nelle nostre mani. E' commovente ascoltare i testimoni di quell'alta stagione della nostra storia. Ma essi vanno scomparendo. Perciò dobbiamo essere tanto più grati al presidente Oscar Luigi Scalfaro, che nonostante l'età si va spendendo al massimo per fare della Costituzione la regola d'oro anche in questi tempi contrastati. Ma dobbiamo essere consapevoli che dipende solo dall'impegno di ciascuno di noi fare della Costituzione la nostra "bibbia laica", come l'ha definita l'altro grande presidente, Carlo Azeglio Ciampi, che non ha potuto per ragioni di salute essere tra noi. Lui, non io, avrebbe potuto fare una lezione vera e autorevole.

Non so se, usando quell'espressione - bibbia laica -, Ciampi avesse presente l'invito di un altro grande fautore della Costituzione, Giuseppe Dossetti: ormai fattosi monaco, quando nel 1994 - prima edizione del governo con l'attuale capo - si pose a tema la "grande riforma", cioè un grande sbrego, della Costituzione, non esitò a lasciare il convento e a girare, per quanto le forze ancora gli consentissero, l'Italia per testimoniare la necessità di custodirne i valori. E in uno di quegli incontri, con giovani cattolici, raccomandò loro, ove non ce la facessero a seguire il Vangelo, ad osservare almeno la Costituzione, regola della democrazia.

Quando il segretario, Mimmo Pantaleo, mi ha proposto questo tema gli ho subito obiettato l'apparente genericità: così, senza ulteriori specificazioni? Poi ho ripensato alle cronache degli ultimi mesi e ho pensato che il tema era più che specifico. Passiamo in rassegna gli eventi degli ultimi tempi, quelli del primo trimestre di quest'anno. Li traggio dalla ricerca realizzata dall'"osservatorio dei diritti perduti" su "2008-2010. Due anni contro la Costituzione", consultabile sul sito di Libertà e giustizia.

Ai richiami del presidente Napolitano nel discorso dell'ultimo dell'anno per riforme, anche istituzionali, condivise i ministri rispondono la settimana successiva con la proposta di cambiare la Costituzione fin dal primo articolo (Brunetta, 3 gennaio), con una immunità più lunga (Alfano, 7 gennaio), con il tetto degli stranieri in classe al 30% (Gelmini, 9 gennaio). Il 12 gennaio Berlusconi torna all'attacco della Giustizia, ipotizzando un decreto blocca-(suoi)processi. Sulla persecuzione dei giudici nei suoi confronti tornerà a febbraio (1, 3 e 16). Intanto, ok del Senato il 20 gennaio al processo breve, che però a Berlusconi (21 gennaio) non basta. 29 gennaio: Berlusconi contro gli immigrati: i reati aumentano per colpa loro. Il 9 febbraio si decreta lo stop

ai programmi di approfondimento in Rai, tre giorni dopo salta perfino lo speciale su Vittorio Bachelet, successivamente si provvede a sospendere Loris Mazzetti, un collaboratore di Enzo Biagi. Febbraio è anche il mese in cui scoppia lo scandalo della Protezione civile. A marzo si registra un attacco del ministro Alfano al CSM, reo di aver difeso i magistrati di Trani dalle possibili interferenze dei suoi ispettori. Ma soprattutto marzo è il mese del famigerato decreto salva-liste: un attacco inaudito alle regole elettorali.

Non è in pericolo la democrazia? Non sono in pericolo i diritti dei cittadini? Stampa, informazione, giustizia, istruzione, pluralismo, perfino regolari elezioni? Sono i diritti scritti nella prima parte della Costituzione, la cui lettura dovremmo fare periodicamente tutti per evitare il rischio dell'analfabetismo di ritorno sui fondamenti della nostra convivenza democratica.

È su questo connotato specifico della nostra Costituzione che vorrei svolgere alcune riflessioni: sul fatto, cioè, che essa enuncia una serie di principi destinati ad orientare la concreta condotta di individui e formazioni sociali. Questo carattere contraddistingue la nostra Costituzione rispetto alla maggior parte di quelle precedenti, che si limitavano ad un'opera di ingegneria, a porre cioè le regole di procedura regolanti il funzionamento degli organi costituzionali. I pochi precedenti si rinvenivano nella costituzione di Weimar del 1919, un po' anche in quella spagnola del 1931 e soprattutto in quella americana del 1787, che, limitata in origine solo ai rapporti tra gli stati e i pubblici poteri, fu ben presto arricchita del cosiddetto *Bill of Rights* del 1791, con cui furono stabiliti i diritti dei cittadini.

Altrettanto fa la nostra Costituzione, ma andando oltre la garanzia dei classici diritti di libertà (artt. 13-28) fino ad abbracciare i diritti sociali.

Il diritto all'istruzione è garantito dal dovere della Repubblica di istituire scuole di ogni ordine e grado, aperte a tutti (artt. 33 e 34). Vale a dire: l'offerta formativa pubblica è rigida, non subisce temperamenti neppure in presenza di scuole private attive nello stesso territorio, per cui potrebbe sembrare opportuna una riduzione della spesa pubblica. Il motivo di questa rigidità è costituito dalla necessità di assicurare il pluralismo, che solo la scuola pubblica può garantire. La conoscenza è una condizione della democrazia, perché per sua natura è aperta, dubbia. Di qui la necessità del pluralismo scolastico.

Si potrebbe continuare. La salute non è solo un diritto fondamentale dell'individuo, è anche un interesse della collettività (art. 32). Il diritto alla retribuzione non dipende soltanto dalla quantità e dalla qualità del lavoro svolto, secondo le condizioni del mercato, ma dev'essere "in ogni caso sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa" non solo al lavoratore ma anche alla sua famiglia (art. 36): un valore assoluto, una variabile indipendente dal mercato. Il sistema tributario è informato a criteri non di proporzionalità ma di progressività (art. 53): chi ha più reddito paga non di più, ma molto di più, paga più che proporzionalmente. E ciò per il dovere di solidarietà, che non è derogabile dalle leggi ordinarie: infatti, la Repubblica "richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2).

Si tratta, all'evidenza, di un programma innovativo, che ha come obiettivo l'uguaglianza sostanziale dei cittadini. Ecco la stella polare: "E' 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" (art. 3, comma secondo). Da notare che gli ostacoli da rimuovere non sono quelli giuridici, ma quelli di fatto: la povertà, lo handicap, l'immigrazione (v. il diritto d'asilo: art. 10), qualsiasi situazione di concreto svantaggio. "Assurdo!" ho trovato annotato a margine di questo articolo su una vecchia copia della Costituzione, stampata l'anno stesso della sua entrata in vigore,

che ho acquistato su una bancarella di libri usati. E lo stesso aggettivo era scritto a margine di questo punto nell'introduzione di Umberto Terracini. Chiunque sia stato l'autore di quella annotazione, egli era in buona compagnia: il giudizio sulla fumosità di quella norma era condiviso da fior di giuristi democratici, da Calamandrei a Jemolo. Si ricredettero: quella norma era una finestra aperta sull'eguaglianza sostanziale, non più solo formale.

E poiché la giustizia si sposa con la pace (*"la pace è frutto della giustizia"*, ammoniva già il profeta biblico), ecco che *"L'Italia ripudia la guerra"* e consente *"alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni"* (art. 11). Qui non è la Repubblica che si impegna, la Repubblica delle autonomie, delle istituzioni. E' l'Italia. E' qualcosa di più delle istituzioni, è quella stessa Italia, con cui si apre la Costituzione, è tutto il popolo, siamo tutti noi, nelle varie generazioni. Come ha detto il presidente emerito della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, questo *"è un pezzo di Costituzione scritto in un modo incantevole. Ed è l'altra faccia di un atto di fede nella pace, perché sancisce un blocco assoluto"*.

Qui in particolare è evidente come la Costituzione si atteggi a Costituzione-programma: che ambisce, cioè, a promuovere il cambiamento della società nei rapporti civili, etico-sociali e politici. La caratteristica è così evidente che almeno negli anni cinquanta si diffuse, in dottrina e giurisprudenza, la distinzione tra norme precettive, quella della seconda parte, e norme programmatiche: ritenute, queste, a torto, di nessuna efficacia immediata, avendo bisogno di leggi di attuazione che avrebbero dovuto riguardare vere e proprie riforme di struttura. In realtà, si trattava di norme immediatamente applicabili nel loro nucleo essenziale, come fu in seguito stabilito dalla Corte costituzionale, ma la interpretazione di comodo era funzionale soprattutto ad una presa di distanza da un programma costituzionale non solo impegnativo ma sostanzialmente sovvertitore delle politiche di prudente equilibrio, tendenti alla conservazione delle strutture esistenti.

2. Questo carattere innovativo non fu assunto dall'Assemblea costituente in maniera lineare e scontata. Certo, era chiaro fin dall'inizio che la democrazia – come affermò il presidente dell'Assemblea, Giuseppe Saragat, nel discorso inaugurale del 26 giugno 1946- *"non è soltanto un rapporto fra maggioranza e minoranza, non è soltanto un armonico equilibrio di poteri sotto il presidio di quello sovrano della Nazione, ma è soprattutto un problema di rapporti fra uomo e uomo. Dove questi rapporti sono umani, la democrazia esiste, dove sono inumani, essa non è che la maschera di una nuova tirannide"*.

Dal che era desumibile che il principio democratico, che è la fonte del diritto d'indirizzo politico attribuito alla maggioranza, non esaurisce tutta la Costituzione: in questa doveva esserci, quindi, e in effetti c'è, anche la parte dei diritti dei cittadini, la prima, in suscettibile di modifiche in maniera obliqua attraverso gli atti legislativi in cui si esprime l'indirizzo politico di maggioranza.

In questo senso la Costituzione è la garanzia che la maggioranza offre all'opposizione che i suoi diritti saranno presi sul serio (Dworkin). Non svaniranno – nel loro nucleo essenziale, quello della prima parte – solo perché i destinatari sono ormai minoranza e per cinque anni non conteranno sulla scena politica istituzionale. La Costituzione è proprio per loro perdenti non è la Costituzione dei vincitori. Questi hanno il potere, sono garantiti appunto dall'essere in maggioranza. Il programma fondamentale delineato nella prima parte della Costituzione rimane, può essere integrato, articolato, variamente concretizzato ma mai svilito dal programma di ogni singolo governo, dalle leggi ordinarie che grazie alla maggioranza parlamentare esso riesce a far approvare. A non far vistosamente deragliare dal programma costituzionale è in prima battuta il capo dello stato, nei limiti in cui gli è consentito dalla Costituzione stessa (casi di rifiuto assoluto, comunque, non di placet regio). E c'è un giudice a Roma – la Corte

costituzionale - per presidiare non si dice la conformità ma almeno la non difformità delle leggi ordinarie rispetto al programma costituzionale.

Non è un caso, quindi, che proprio contro queste due istituzioni di garanzia – nonché contro il CSM – si stia da tempo rivolgendo il presidente del consiglio. Nell'ultimo discorso a Parma ha parlato di un Presidente della Repubblica che interferisce nell'azione di governo, andando a controllare "minuziosamente anche gli aggettivi". Ha parlato della Corte costituzionale come di un "organo politico", che spazza via le leggi che non piacciono a pubblici ministeri e magistratura democratica. E, tramite il ministro guardasigilli, accusa il Csm di violazione del principio della divisione dei poteri per aver aperto una pratica sull'invio di ispettori a Trani, dopo che era fuggita la notizia di intercettazioni di conversazioni anche del presidente del consiglio.

Gli attacchi alla magistratura sono una cifra costante del presidente del consiglio. Si vuole una riforma del sistema elettorale antidemocratica (candidati per sorteggio). Si vuole una separazione di carriere forte per creare due consigli superiori, di cui quello dei p.m. sarebbe presieduto dal guardasigilli. Ammesso che i pm sono politicizzati si cadrebbe così dalla padella nella brace. Possibile che non ci si renda conto del paradosso? Certo che ci si rende conto, ma il fatto è che si vuole sovvertire il rapporto tra poteri e contropoteri attraverso la diffamazione e la calunnia. Quante volte il presidente della Repubblica ha rinviato leggi approvate dal Parlamento o ha chiesto modifiche per emanare decreti-legge? Si contano sulle dita di una mano. E quante norme sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale? Meno del 12% nei primi 19 mesi di governo: 12 su 97 (stesso periodo governo Prodi: 26%: 46 su 178).

3. E' opportuno aver chiaro dove tende allora il programma di riforme costituzionali preannunciato dalla maggioranza di centrodestra. Si vuole demolire questo sano principio di equilibrio e bilanciamento tra i poteri centrali. Si avverte un'insofferenza verso una vita democratica ordinata, che agli osservatori stranieri pare addirittura coincidere con un generale senso di "ignavia che prende il sopravvento, una passività e un'accettazione che ricordano il regime fascista" e che sono frutto di una mancata educazione alla Costituzione degli italiani (J. Risset su *Le monde* del 28 febbraio 2010).

Giudizio pessimistico nella prima parte ma realistico in quello relativo alla mancanza di educazione costituzionale. Ancorché non si debba sottovalutare la grande reazione popolare alla legge di stravolgimento della Costituzione voluta dal precedente governo Berlusconi: dopo tanti referendum andati a vuoto, quello del 2006 non solo raggiunse il quorum ma, bocciando a grande maggioranza quella legge, segnò una prova di maturità costituzionale degli italiani.

Ma quel disegno sovvertitore, pur battuto, permane. Si vuole una riforma non diversa da quella clamorosamente respinta nel referendum: un inaudito governo personale del primo ministro: può fare e disfare il governo come vuole, non deve chiedere la fiducia alle Camere, le può sciogliere a suo insindacabile giudizio e non ne può essere sfiduciato se non a pena di scioglimento delle Camere stesse. Un Parlamento sotto ricatto, quindi, senza che il Presidente della Repubblica possa obiettare alcunché, perché la sua attuale funzione di garanzia si riduce a poco più di una formalità. Nell'intervallo tra le elezioni un uomo solo al comando. Le Camere con il solo compito di affiancarlo. La democrazia si risolverebbe in un mandato a chi governa. Se poi questi fosse per conto proprio titolare anche di altri rilevanti poteri (per esempio, nell'economia, nella finanza, nell'informazione), consegneremmo per cinque anni il paese ad un uomo in perenne conflitto di interessi, tra quello pubblico e quello privato.

Sotto attacco non è la prima parte, quella programmatica che si vorrebbe ormai ridotta a poco più che un orpello retorico: anzi neanche a quello, visto che un ministro ha messo in discussione la supernorma contenuta nell'art. 1: la Repubblica fondata

sul lavoro e non su posizioni sociali che non trovano titolo nell'apporto che ogni cittadino dà al progresso della comunità nazionale.

Sotto attacco è la seconda parte, quella ordinamentale: che in fondo rappresenta il patto di convivenza tra vincitori e vinti alle elezioni, in modo che chiunque vince non possa vincere fino in fondo grazie al bilanciamento dei poteri ivi previsto.

L'attacco alla Costituzione come patto di convivenza significa, tuttavia, intaccarne il programma: attenuare, limitare e, al limite, abolire la tutela dei giuridici dei diritti di cittadinanza, riconosciuti nella prima parte. La nostra Costituzione diverrebbe uno strumento in mano ai vincitori delle elezioni, che potrebbero cambiarlo a loro piacimento: oggi il centrodestra, domani il centrosinistra, dopodomani magari un uomo solo risultato vincitore di un plebiscito. No: la Costituzione non dev'essere dei vincitori, deve rimanere di tutti, dei vincitori e dei vinti, anzi, come detto, deve garantire soprattutto costoro che i suoi diritti fondamentali non saranno calpestati.

Questo non significa che singoli istituti non possano e non debbano essere modificati: ma ciò va fatto con il più ampio consenso parlamentare, della maggioranza e dell'opposizione. E considerando che come avvertiva, probabilmente per la penna di Massimo Severo Giannini, il primo numero del «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente», pubblicato nel novembre del 1945, «per fare una costituzione che sia insieme moderna, organica, tecnicamente buona, ma soprattutto rispondente alle effettive esigenze di un paese così difficile e scaltrito com'è l'Italia, occorrono serie indagini, onerose rilevazioni delle istanze, attente disamine»: che non è proprio quello che si va facendo da parte di questo governo.

In ogni caso ne vanno fatti salvi i grandi valori, che ne costituiscono il programma. Dobbiamo custodire gelosamente quei valori, dobbiamo difendere la Costituzione che li contiene. La nostra Costituzione nasce, come sappiamo, dal flagello della guerra, dalla Resistenza e dalla Liberazione. E' anzi il frutto politico e giuridico della Liberazione, è la nuova patria ricostruita dalla Liberazione. Questa, dopo sessant'anni e più, sarebbe non più che una commemorazione, non dissimile dal 4 novembre, se non ci fosse la Costituzione. E la Repubblica, che festeggiamo il 2 giugno, sarebbe senza patria. Il nostro patriottismo è costituzionale o non esiste. Ma senza patriottismo con quale identità potremo far parte dell'Unione europea, potremo confrontarci in un mondo globalizzato anche sotto l'aspetto delle culture e dei diritti?

4. Come mai questo programma non scalda i cuori e le menti degli italiani? Le cause, a mio avviso, sono profonde e affondano le loro radici in quelle costanti politiche, che hanno accompagnato la vita della Repubblica in questi sessant'anni: innanzitutto l'illegalismo diffuso, l'insofferenza verso le regole e i principi. Lo rilevava lucidamente nel 1946 già Costantino Mortati, notando la molta "indifferenza del paese di fronte all'attività iniziata": la responsabilità andava cercata secondo lui soprattutto nel "senso di illegalismo, di deprezzamento dei valori giuridici, quale si palesa non solo in vasti ceti di cittadini, ma proprio negli stessi supremi organi dello Stato": pensiamo alle recenti vicende giuridiche del decreto salva-liste e della legge sulla protezione civile, che copre ogni genere di corruzione.

Ma secondo Mortati la causa andava ricercata anche nella "mancanza di iniziativa dei partiti, cui incombe la massima responsabilità nel suscitare l'interesse pubblico". Si avverte oggi, in misura ben maggiore che nel 1948, la mancanza di iniziativa e di cultura costituzionale dei partiti. E' in atto, attraverso la riforma della seconda parte, il tentativo di rendere neutra, irrilevante la Costituzione nella parte programmatica. Si tratta di una sfida sul futuro della democrazia italiana. I partiti di opposizione non possono limitarsi a rispondere con una bozza dinanzi ad un'altra bozza: con la Violante, per dire, contro la Calderoli. Debbono alzare il tiro. Debbono sostenere la sfida anche nelle piazze virtuali di Internet. Debbono, dove guidano le amministrazioni locali e le Regioni, sostenere la scuola in quest'opera di coscientizzazione.

Ciononostante i partiti di opposizione si fanno anch'essi sostenitori del mutamento. E così minano l'efficacia della Costituzione come legge superiore. La delegittimano. Ricordate suor Gertrude? Le regalavano bambole vestite da suora, quando la eologiavano dicevano: "che bella badessa!". La delegittimavano così nella sua affettività, la indirizzavano in maniera sublimale verso una scelta non voluta. Analogamente, quando si pone ossessivamente la questione di un mutamento della Costituzione e non si riesce ad attuarlo, la prima e sicura conseguenza – come ha osservato Zagrebelsky, l'ex presidente della Corte costituzionale – è la delegittimazione della Costituzione che c'è.

Bisogna allora rispondere alla sfida tutti, senza delegare solo il presidente della Repubblica e la Corte costituzionale nella difesa della Costituzione: facendone la stella polare di una politica che, assumendone i fini, non subisce ma guida il cambiamento. Oggi siamo ad un bivio: o assecondare questo disegno, scendere a patti, o reagire, difendere, rilanciare la Costituzione. O di qua o di là. Non c'è spazio per il terzismo. C'è freddezza in giro su questo tema? Impegniamoci tutti a fare della difesa e della rivitalizzazione della Costituzione la battaglia ideale di ogni giorno, il tema sul quale tornare tra la gente a cercarne il consenso. I cuori si scaldano con l'affetto costituzionale.