

L'impatto della Costituzione sulla cultura politica italiana.

Una prospettiva dall'estero*

DIAN SCHEFOLD

Premessa

Il sessantesimo compleanno di una Costituzione è certamente un tempo adeguato per considerare e valutare la sua importanza. Sono due generazioni che hanno vissuto sotto la Costituzione. Questo fatto ricorda un'idea madre del contratto sociale, che nessuna generazione può vincolare le generazioni future¹. Secondo tale principio, ora – come nella seconda metà degli anni Settanta – sarebbe l'occasione di riconsiderare il prodotto del 1946/47. Lo vorrei fare individuando quattro momenti: (1) la genesi, (2) lo sviluppo sotto la Costituzione, (3) le relativizzazioni dell'impatto della Costituzione, per concludere (4) sul rispetto e sull'affermazione del testo costituzionale.

1. La genesi della Costituzione

1.1. Per valutare l'importanza della genesi della Costituzione repubblicana italiana, sembra utile tener presente una situazione comparabile, quella tedesca, e le conseguenze per l'elaborazione della Legge Fondamentale. In Germania la situazione postbellica è caratterizzata dalla sconfitta totale dell'Impero nazista, la «*debellatio*» descritta da Hans Kelsen, non è accettata dalla dottrina tedesca, ma è un fenomeno reale. Le quattro nazioni vincitrici hanno governato i territori occupati sulla base di accordi, soprattutto quello di Potsdam dell'agosto 1945, provvedendo ad una ricostruzione della statualità tedesca soltanto dal "basso verso l'alto". Perciò, accanto alla rego-

* Il testo che segue nasce da un seminario tenuto presso l'Università degli studi di Trento il 5 maggio 2008. Ringrazio Carlo Casonato per aver coordinato il seminario e Roberto Toniatti per le sue osservazioni critiche.

lazione dei poteri locali, furono anzitutto le Costituzioni dei *Länder* del 1946/47 a creare, sempre sotto il controllo delle forze occupanti, un potere statale nuovo (Stolleis).

Soltanto con l'inizio della guerra fredda, nel giugno 1948, atti emanati dai governatori militari alleati hanno imposto ai presidenti dei consigli dei *Länder* di far elaborare una costituzione federale. Tuttavia i presidenti dei consigli si mostrarono dubbiosi e si opposero all'idea di un'assemblea costituente e di una costituzione vera e propria. Convocarono invece ad Herrenchiemsee una convenzione preparatoria formata da funzionari. In seguito, fu composto un c.d. «Consiglio parlamentare» di 69 membri, eletto dai Parlamenti dei *Länder* e non dal popolo, per deliberare una «Legge Fondamentale», quindi espressamente non una costituzione definitiva, ma un lavoro provvisorio, come si afferma nel preambolo.

A questo scopo corrispondeva la rinuncia a taluni diritti e a un programma sociale più esteso: si trattava anzitutto, ancora secondo il preambolo, «di dare alla vita statale un ordine nuovo per un periodo transitorio». Conseguentemente, contro la richiesta dei governatori militari alleati, le parti tedesche si opposero ad un referendum costituzionale. La Legge Fondamentale, approvata dal Consiglio parlamentare, fu invece sottoposta all'approvazione da parte dei governatori militari e poi dei Parlamenti dei *Länder* tedeschi (cf. art. 144, 145 LF); a seguito di queste deliberazioni – la Baviera aveva respinto la Legge Fondamentale, ma dichiarato la sua disponibilità ad accettare la decisione

maggioritaria – la Legge Fondamentale poteva essere promulgata (Mussgnug).

Non è pertanto facile identificare il potere costituente; anzi, la lettera di approvazione e la riserva del potere supremo espressa nello statuto di occupazione simultaneamente emanato sembrano argomenti decisivi a favore di un tale potere originario dei governatori militari alleati. Per la parte tedesca, la determinazione democratica della carta costituzionale rimane debole. Si parla, è vero, di un potere costituente del popolo tedesco, ma la sua emanazione nella fase costituente del 1948/49 non appare molto convincente.

1.2. Confrontando una tale storia con la genesi della Costituzione italiana, è prima di tutto il ruolo decisivo dei poteri pubblici italiani che imprime un accento diverso. È in quest'ambito che, nella sconfitta militare, si forma la convinzione del ruolo rovinoso del fascismo, viene approvato l'ordine del giorno votato dal Gran Consiglio del fascismo il 24 luglio 1943 e subito dopo si ha la destituzione di Mussolini. Con una tale rivoluzione interna – o piuttosto un ritorno allo Statuto Albertino –, la strada è aperta ai movimenti di liberazione, alla formazione di partiti democratici e a un sistema nuovo di governo, appoggiato anche dal movimento dei partigiani. Rimane, è vero, l'attività degli alleati per vincere la guerra, ma l'Italia si trova già dalla loro parte.

Perciò, ben mantenendo una continuità legale e amministrativa, si può ricercare una nuova identità dello Stato. La monarchia, ritenuta respon-

sabile di legami con il fascismo, è abrogata col referendum del 2 giugno 1946 che fa nascere la Repubblica. Nello stesso tempo si procede all'elezione di un'Assemblea costituente ampia e veramente rappresentativa di tutte le forze politiche democratiche dell'Italia postbellica, ma è del pari composta di studiosi che rappresentano le discipline giuridiche e politiche e gli sviluppi del pensiero attuale. Infatti, supportata anche da materiali istruttori di notevole importanza, si svolge una discussione costituzionale, certo controversa e condizionata da programmi anche opposti, ma profonda e capace di riassumere i dibattiti che hanno determinato la genesi dello Stato costituzionale europeo otto- e novecentesco.

Si forma un arco costituzionale che collega le diverse parti sociali e integra le forze politiche, fissando le forme per risolvere i conflitti e rinunciando all'uso della forza. Perciò si può parlare proprio di una conciliazione di valori opposti che non consiste in un compromesso dilatorio, ma in un sistema di regole stabili che fondano una Costituzione rigida (Bin, pp. 11 ss.). La genesi della Costituzione è legata alla città di Trento. Ne è testimonianza la tomba di Alcide De Gasperi, proveniente dal Trentino, a San Lorenzo fuori le Mura a Roma, scolpita da Giacomo Manzù che lo mette insieme a San Vigilio.

Nonostante le persistenti divergenze ideologiche, si può parlare di un'opera ampiamente costitutiva della cultura politica italiana.

2. *Lo sviluppo sotto la Costituzione*

Valutando poi la storia italiana dal 1948, è ovvio che la Costituzione abbia reso possibile uno sviluppo enorme con tanti cambiamenti.

A prima vista, deve impressionare anzitutto lo sviluppo economico che appare una storia di successi. Certo, si può obiettare che questa crescita ha anche delle basi fasciste, perché sono gli anni 1920 e 1930 che hanno creato talune infrastrutture necessarie per gli sviluppi futuri. Del pari però è vero che questi ampliamenti di reti ferroviarie, autostradali, di energia sono continuati nella Repubblica, e le conseguenze dell'industrializzazione italiana, in settori come l'industria automobilistica, di elettrodomestici, di prodotti di consumo, sono dovuti prevalentemente al secondo dopoguerra. Anche la crescita del turismo ha modificato considerevolmente le strutture economiche. Così l'Italia s'inserisce fra gli Stati economicamente più importanti. È vero che i problemi del Sud rimangono, ma la loro quantità è mitigata, e si può osservare una crescita anche lì.

Un tale sviluppo influenza del pari la struttura sociale. Possiamo registrare una trasformazione fondamentale, dapprima promossa dai sindacati sulla base del concetto di autonomia della classe operaia, ma poi con la pretesa prioritaria di garantire la sicurezza sociale. Un tale cambiamento svolge effetti anche sul ruolo della donna, sul modello della famiglia «ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi» (art. 29, 2° co. Cost.) e sul numero dei figli. Sul vecchio modello

della famiglia patriarcale si sovrappone una convivenza che s'inserisce in una civilizzazione di consumo, anche con possibilità di orientamenti divergenti, determinati da una libertà d'opinione anche di fatto (Califano, in Nania/ Ridola, vol. 3, pp. 925 ss.).

Tali possibilità di variazione della vita individuale costringono a considerare anche i problemi delle minoranze. La loro discussione produce man mano l'effetto di una protezione migliorata. Un caso classico si riscontra con le minoranze linguistiche e nazionali, proprio nel Trentino-Alto Adige. Ma dalla discussione più intensa dei problemi collegati con un tale pluralismo linguistico ed etnico, risulta un interesse più vasto che coinvolge anche le minoranze ideologiche. La libertà civile presuppone la tolleranza. Oltre le libertà individuali, il principio del pluralismo si avvera come elemento essenziale della vita sociale (Palermo/ Woelk).

L'influsso di tale evoluzione necessita e produce un adattamento della legislazione. Per dare pochi esempi: le riforme del diritto della famiglia con lo scopo di ordinarla sulla base dell'egualianza, riforme in materie penali come l'aborto, in materia di sanità e di previdenza sociale. Spesso le riforme sono introdotte anche su sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale. In altri campi, l'interpretazione costituzionale procede sulla via della stabilizzazione dogmatica di principi che determinano nuove materie dell'ordinamento, benché non codificate, come nel campo del biodiritto.

Inoltre l'idea del pluralismo produ-

ce effetti in materie costituzionali inizialmente disciplinate in maniera meno perfetta e con un rilievo limitato. Le conseguenze del principio autonomistico richiedono, oltre la creazione, anche la crescita d'importanza delle regioni e l'ampliamento della loro tutela giurisdizionale. In questo senso si sta sviluppando una cultura costituzionale nuova (Bartole).

In un modo simile, il contesto mondiale ed europeo della pace, accennato dalla Costituzione già inizialmente tramite l'inserimento italiano non soltanto nel diritto internazionale pubblico (art. 10 I) e tramite strumenti di protezione della pace (art. 11), produce conseguenze ulteriori. Serve come base per l'adesione alla Comunità Economica, poi alla Comunità, poi all'Unione Europea, ora formalmente riconosciuta dal testo costituzionale (art. 117 I). Su questa via l'Italia s'inserisce come membro e parte di una comunità di Stati orientati verso una modernizzazione basata su principi comuni.

I fatti sinora elencati mi sembrano giustificare una conclusione intermedia: sotto la Costituzione l'Italia ha vissuto uno sviluppo importante e prevalentemente positivo. Rimane però la questione se questo abbia avuto luogo grazie alla Costituzione. È questa la causa dei progressi, quasi un programma di legislazione, oppure è soltanto un fenomeno, un aspetto decorativo che non deve essere sovraccaricato di significati?

3. I limiti dell'influsso della Costituzione

Formulata così, la questione provoca osservazioni che relativizzano l'impatto della Costituzione.

Un primo limite è da osservare nei primi anni, anzi decenni, sotto il nuovo assetto costituzionale, qualificato come "congelamento" della costituzione (Paladin). La storia costituzionale repubblicana può vantarsi delle prime leggi costituzionali del 1948, nelle materie delle regioni a statuto speciale e della Corte costituzionale. Ma la loro portata rimane limitata. La Corte costituzionale, dopo discussioni lunghe e atti legislativi, anche di livello costituzionale, lentamente elaborati, entra in funzione soltanto nel 1956 (Bonini). Altri organi previsti dalla costituzione testimoniano ancora maggiori difficoltà nella loro genesi. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) inizia le sue attività nel 1957, il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) nel 1958.

La vicenda delle regioni a statuto speciale si chiude soltanto con l'emanazione dello Statuto della regione Friuli-Venezia Giulia nel 1963, mentre l'ordinamento delle regioni a statuto ordinario, dopo le prime incomplete strutturazioni, si fa aspettare ancora più a lungo, fino a dopo il 1970. Anche il referendum riceve la sua disciplina legale e pertanto piena praticabilità soltanto con la l. 25 maggio 1970 n. 352. Tutti questi ritardi hanno relativizzato l'impatto della Costituzione, permettendo un consolidamento delle forze politiche esistenti, malgrado le esortazioni di costituzionalisti come Vezio Crisafulli e Costantino Mortati.

Il ritardo nell'attuazione della Costituzione illustra il significato e il prezzo della continuità nel pacifico passaggio dal fascismo alla democrazia. Questa continuità riguarda l'apparato statale, in gran parte coinvolto nella tradizione amministrativa pre-repubblicana e pertanto fascista. Perciò, nonostante il cambiamento costituzionale fondamentale che racchiude la forma di Stato, osserviamo una continuità amministrativa e, condizionata da questa, in parte anche politica.

La problematica è, forse, inevitabile nel transito dalla dittatura alla democrazia. Infatti la situazione rassomiglia a quella tedesca, benché in Germania la mancanza di un potere centrale tra il 1945 e il 1949 abbia attenuato la situazione. Nondimeno, nell'elaborazione della Legge Fondamentale, la posizione degli appartenenti all'impiego pubblico prima del 1945 era un problema grave, e la disposizione allora emanata (art. 131 LF) e poi concretizzata dalla legislazione segnalò un importante conflitto dei primi anni della Repubblica Federale², imboccando la strada di una restaurazione parziale dell'impiego pubblico preesistente, poi contestata durante e dopo il 1968.

La continuità, di fatto accresciuta in questo modo, contrasta con l'impatto sull'amministrazione determinato dalla riunificazione tedesca del 1989/90, perché questa portò allo scioglimento dell'amministrazione della RFT e al licenziamento della maggior parte dei dipendenti dell'impiego pubblico – una soluzione, mi pare, difficilmente comprensibile per la continuità amministrativa italiana.

Grazie a una tale continuità amministrativa, sembra naturale che anche nel campo della legislazione la produzione pre-repubblicana non venisse generalmente rigettata. Tenendo conto della lunga durata del regime fascista, comprendendo un periodo di modernizzazione, anche in campi della vita sociale, sembra ovvio e inevitabile ricominciare dal *corpus* legislativo esistente; basti tener conto del Codice civile del 1942. Tuttavia neanche questo era privo di influssi fascisti, cominciando già con "le norme corporative" secondo l'art. 1 n. 3 delle preleggi che, con l'abrogazione degli organi di regolazione, dovevano cambiare essenzialmente il loro carattere per essere riconoscibili come contratti collettivi nel senso dell'art. 39 co. 4 Cost. (G. Salerno, in Crisafulli/ Paladino, ad art. 39 Cost. n. VII, pp. 277 s.).

Ma accettare una tale continuità racchiudeva del pari la conservazione di codificazioni e leggi molto più problematiche sotto il profilo delle libertà fondamentali; si pensi anzitutto ai codici penali, alla legge di pubblica sicurezza e ad altri testi normativi, e poi all'organizzazione amministrativa, ovviamente diversa in uno Stato centralista monopolizzatore del potere e una Repubblica che, benché una e indivisibile, riconosce e promuove, tramite la legislazione, le autonomie e il decentramento (art. 5 Cost.). La conservazione della legislazione pre-repubblicana doveva, in una tale situazione, produrre un'impressione di continuità per i cittadini e mantenere un concetto di autorità pre-democratico.

Certo, le contraddizioni tra normativa vecchia e Stato costituzionale pote-

vano essere risolte, prima nel controllo giurisprudenziale incidentale sulla costituzionalità, poi dopo il 1956 tramite la giurisprudenza costituzionale. Ma è proprio su questo campo che la prassi italiana, confrontata con quella tedesca, è sembrata piuttosto timida. In Germania prevalse il modello dell'abrogazione del diritto pre-costituzionale, fondata sulla LF e quindi accertabile da ogni giudice.

La Corte costituzionale, pretendendo, è vero, anche un proprio diritto di controllo sul ricorso in via principale, riconobbe il compito di ogni giudice di decidere se una legge del periodo pre-costituzionale fosse in contraddizione con la Legge Fondamentale e se dovesse essere quindi abrogata, senza pretendere un monopolio sull'annullamento (BVerfGE 2,124 ss.). La Corte costituzionale italiana invece, dalla sent. 1/1956, distinse fra abrogazione e incostituzionalità e pretese, per la dichiarazione di questa, un monopolio della Corte costituzionale. Perciò il giudice *a quo* era escluso da un giudizio finale sulla non-applicazione di una legge pre-costituzionale che violava la costituzione, e la giurisprudenza costituzionale in materia poteva mantenere, interpretare, adeguare, conformare – e certo anche annullare – la legislazione precedente (Schefold 2006).

L'importanza di questo diverso modo di procedere è aumentata dalla tendenza, importante per la Corte italiana, di salvaguardare la completezza della legislazione, di evitare il vuoto legislativo e perciò di limitare per quanto possibile i casi di annullamento totale di disposizioni legislative. Con questo scopo, la

Corte si limitava frequentemente a sentenze interpretative oppure interpretazioni adeguatrici del diritto che rimaneva formalmente immutato (Sorrenti). Dopo sentenze di questo genere, non occorre un'ulteriore attività del legislatore. Né questo, né il giudice *a quo* si deve confrontare con l'influsso necessario della Costituzione sulla legislazione. In questo senso l'impatto della Costituzione viene relativizzato, fors'anche oscurato.

Nella stessa direzione l'importanza della Costituzione per la vita quotidiana è ridotta dalla mancanza di un ricorso costituzionale individuale. Per farmi capire bene, non lo dico per diffondere la soluzione tedesca che solleva tante difficoltà, e riconosco i buoni motivi alla base della soluzione italiana che accentra l'attività della Corte costituzionale sul controllo di legittimità costituzionale delle leggi. Ma ne segue un certo pericolo di trascurare i problemi dell'applicazione del diritto, soprattutto dei diritti fondamentali.

È vero che su questi, ci sono, nella dottrina italiana, tante opere importanti; accenno – tra gli altri – alle opere di Paolo Barile, Alessandro Pace, poi Roberto Nania e Paolo Ridola, che inseriscono il tema dei diritti individuali nel contesto culturale, storico e comparato. Dal punto di vista tedesco, appare invece piuttosto secondaria la dogmatica e la prassi della protezione dei diritti. In una tale situazione, l'opera recente di un osservatore tedesco può registrare un deficit di concretizzazione, per esempio in materia di libertà di riunione, e criticare l'orientamento sempre significativo sulle limitazio-

ni che risultano dal testo unico sulla pubblica sicurezza (Arzt). Sono poi piuttosto principi come la "ragionevolezza" della limitazione di diritti, oppure il "diritto mite" (Zagrebel'sky), che limitano l'applicazione di un diritto, di provenienza pre-repubblicana, ma dichiarato costituzionalmente legittimo.

Rimane però, oltre la protezione dei diritti, il compito di conciliare gli elementi opposti garantiti nella Costituzione e conciliati, nella teoria weimariana, dalla teoria dell'integrazione (Smend), ripresa per la Legge Fondamentale da Konrad Hesse, per l'Italia da Gustavo Zagrebel'sky. Indipendentemente dalle tecniche procedurali, resta però un'asimmetria: mentre il compito di proteggere i diritti di libertà sembra ovvio, un tale compito è più difficile per i diritti sociali, e ancora di più per le norme a maggiore dimensione programmatica che devono necessariamente lasciare più spazio alla concretizzazione legislativa, e che devono tener conto dei limiti economici e di bilancio (vedi, ad es., art. 81, IV° co. Cost.).

In un'altra direzione, l'ancora costituzionale dell'art. 11 Cost., ora rinforzata dall'art. 117 I° co., integra il diritto comunitario nel sistema costituzionale italiano. Ne segue un compito interpretativo delicato: la conciliazione della riserva dei principi costituzionali (C.cost. sent. 232/1989) e la prevalenza di applicazione del diritto comunitario. Qual è la portata di questa prevalenza? Si riscontrano tendenze sia a sottolineare la "sovranità" – che, invece, è davvero limitata secondo l'art. 11 –, sia a impor-

re la costituzione economica dell'UE all'Italia, prendendo come superato soprattutto il terzo titolo della prima parte della Cost. (Nania, anche Bognetti ed altri). La costituzione economica comunitaria però non è completa. Consiste di principi, valori, scopi opposti, da conciliare sia tramite politiche e legislazione comunitarie, sia tramite il diritto nazionale. In questo senso la costituzione economica italiana può – e dovrebbe – essere intesa come garanzia e conferma di disposizioni comunitarie sulla strategia di occupazione, la politica sociale e la solidarietà, mi pare non sufficientemente sottolineata nell'attuale discussione italiana.

Poi l'osservatore straniero si sente sollecitato a riflettere se i frequenti dibattiti, ormai da decenni, sulle riforme istituzionali – sia elettorali, sia incidenti su altre parti dell'"ingegneria costituzionale" (Sartori) – non siano strade per sfuggire al compito di prendere la Costituzione sul serio. Ogni tanto dobbiamo registrare tendenze anche manipolative, come la legge truffa del 1953 (critica di Paladin, p. 111 ss.) e il premio di maggioranza nelle forme più recenti, o combinazioni di elementi maggioritari e proporzionali orientate verso risultati determinati, invece che a realizzare un'influenza effettiva degli elettori. In questi dibattiti, il punto di vista dell'uguaglianza mi sembra sottovalutato, e mi pare auspicabilmente da approfondire con studi comparati (esempio recente: Poli). Del pari, fra le riforme soprattutto del sistema di governo, ci sono spesso proposte con effetti molto dubbi, come le modifiche finalmente naufragate col

referendum del giugno 2006 – ma non escluse per il (anche prossimo) futuro. Certo, si possono raccomandare adattamenti necessari, come la riforma del titolo V del 2001, che, nella concretizzazione, sposta il peso fra i due principi derivabili dall'art. 5 della Cost. Ma l'eredità del 1947 obbliga, mi pare, e giustifica una massima cautela nel promuovere riforme istituzionali della Costituzione scritta.

Generalizzando una tale critica, sembra giustificato rivolgerla ad una classe politica troppo orientata verso Roma. Il sistema partitico italiano, certo cambiato ed ora di nuovo in via di cambiamento, è sempre orientato su Roma, forse anche su Milano, con lo scopo di conquistare e di mantenere il potere governativo, anche a spese di istituzioni come l'efficienza del sistema parlamentare. Questa lotta determina le priorità politiche. Per la Corte costituzionale, ciò significa un orientamento favorevole ad una visione "centralistica", accompagnato forse da un'attenzione troppo limitata per l'autonomia regionale (Groppi, pp. 48 ss.). Perciò l'accentramento del foro politico limita lo sviluppo di un policentrismo regionale e locale, bene descritto nella dottrina (Vandelli), che potrebbe e dovrebbe colmare il deficit di legittimazione centrale dei partiti. Uno sviluppo costituzionale potrebbe essere fondato su uno sviluppo delle formazioni politiche su base regionale e locale, e per questa via ampliare una discussione costituzionale e politica su una pluralità di livelli.

4. *Il rispetto e l'affermazione della Costituzione*

Nonostante i limiti menzionati, rimangono il valore e l'importanza dell'opera costituzionale del 1947, e proprio nel confronto con la Germania, occorre riconoscere che la Carta italiana, meglio legittimata nella sua genesi, più completa come disegno di un modello sociale da sviluppare, e ricca di istituzioni e forme per un buon governo, è degna di una stima convinta. Si presenta come base di una cultura politica, che può ispirare l'Italia e che non merita di essere relativizzata. Dall'altro lato però, i limiti dell'effettività della Costituzione necessitano un impegno continuo nell'opera di concretizzazione. La Costituzione non è una codificazione che contiene la soluzione per ogni problema della vita sociale, ma una base per attività future, una scelta iniziale per dare forma all'ordinamento, un programma da compiere. Deve essere completata e applicata soprattutto su tre livelli.

Anzitutto impone un compito continuo alla legislazione. Obbliga il legislatore a un controllo continuo, sistematico e responsabile dell'ispirazione costituzionale della legislazione. Occorre rendersi conto di radici fasciste o pre-repubblicane sempre esistenti, e far valere i diritti e principi costituzionali trascurati in altre epoche. Occorre, poi, effettuare la conciliazione dei principi costituzionali opposti, fra rispetto dell'ordinamento e diritti della persona, fra libertà individuale e solidarietà sociale, fra unità e autonomia. Ci sono campi ove un tale compito è stato risolto bene; pensiamo, di recente, ad es. al



Umberto Terracini parla alla Costituente nel 1947, dopo l'elezione a presidente.

TUEL. Ma quale è la funzione attuale della pubblica sicurezza? Quali elementi dei codici sono ancora determinati da concezioni pre-repubblicane? Un ripensamento continuo di tali problemi sembra necessario.

In secondo luogo, c'è un compito applicativo. Si tratta di applicare le leggi secondo uno spirito conforme alla Costituzione. In questo senso, diritto vivente – come oggetto e prodotto del lavoro della giurisdizione sotto la guida della Corte di cassazione, ma come misura di tutti i giudici e amministratori – non richiede un positivismo legislativo, ma il rispetto del corpo della legislazione adeguata per essere conforme alla Costituzione. Perciò vale la pena di sottolineare il compito di ogni dipendente pubblico e di ogni giudice, sotto il ruolo guida, ma non esclusivo, della Corte costituzionale, di applicare la Costituzione. Così si riesce a realizzare un'implementazione della Costituzione nella vita pubblica.

Infine, la Costituzione non è immutabile, e il rispetto non esclude o vieta,

ma anzi prevede revisioni possibili secondo il procedimento previsto e col tempo necessario. Però rimane l'indirizzo determinato dai principi fondamentali come il rispetto dei diritti (art. 1-12) e i limiti alla revisione della forma di Stato secondo l'art. 139 (Mortati; Piazza). La strada dell'"ingegneria costituzionale" (Sartori) non deve elidere la cultura politica. Un tale rispetto, nei casi estremi anche con una sanzione giurisdizionale, ma anzitutto di cultura politica, deve stabilire un limite alle riforme istituzionali.

In questo senso, lo strumento contro gli attacchi alla Costituzione è innanzitutto la sua difesa, supportata dallo spirito civico, come espresso nel referendum del giugno 2006. È vero che si tratta di uno strumento di difesa debole. Una maggioranza semplice nel referendum può approvare una revisione costituzionale deliberata dal Parlamento con maggioranza assoluta (cioè governativa). Questo pericolo sottolinea le riserve sopra espresse riguardo a sistemi elettorali maggioritari e soprattutto al premio di maggioranza.

Mi sia però concesso di riprendere ancora una volta il confronto con la Germania. La Legge Fondamentale, non approvata dal popolo, è fondata su un potere costituente più debole, anzi, inizialmente, esterno. L'Italia, nonostante la mancanza di un referendum costituzionale sessanta anni fa, gode di una cultura politica fondata sulla Costituzione elaborata in un modo sempre ammirevole. Vale la pena difenderla, e sessanta anni sono un buon periodo di tempo per ricordare un tale impegno civico.

Bibliografia

- Arzt, Clemens, *Libertà di riunione. Versammlungsfreiheit in Italien*, Trento, 2008;
- Barile, Paolo, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984;
- Bartole, Sergio, *Interpretazioni e trasformazioni della costituzione repubblicana*, Bologna, 2004;
- Bin, Roberto, *Che cos'è la Costituzione?* in *Quaderni Costituzionali*, 2007, pp. 11-52;
- Bognetti, Giovanni, *Democrazia e Mercato*, in Aljs Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Torino, 2006;
- Bonini, Francesco, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996;
- Crisafulli, Vezio/ Paladin, Livio, *Commentario breve alla costituzione*, Padova, 1990;
- Groppi, Tania, *La devolution e il nuovo titolo V*, in Groppi/Petrillo (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie*, Milano, 2005;
- Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20a ed., Heidelberg, 1996;
- Kirn, Michael, *Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität?*, Berlin, 1972;
- Mortati, Costantino, *Costituzione. Dottrine generali, Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 11, pp. 140-232, Milano 1962 (ristampa separata Milano 1986);
- Mussgnug, Reinhard, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, in *Handbuch des Staatsrechts*, vol. 2, 3a ed. Heidelberg 2003, § 8;
- Nania, Roberto/ Ridola, Paolo, *I diritti costituzionali*, 2° ed., 3 vol., Torino 2006;
- Pace, Alessandro, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, 3° ed. Padova 2003, Parte speciale, 2° ed., Padova, 1992;
- Paladin, Livio, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004;
- Palermo, Francesco/ Woelk Jens, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008;
- Piazza, Marcello, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002;
- Poli, Maria Daniela, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2008, pp. 1257-1284;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di), *La nascita della Repubblica*, Roma, 1987;
- Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social*, 1762 (ed. Garnier, Paris 1954) ;
- Sartori, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995;
- Schefold, Dian, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration*, Basel, 1966;

Schefold

- Schefold, Dian, *L'interpretazione conforme alla costituzione*, Relazione all'Assemblea Italiana dei Costituzionalisti, Roma, 27-28 Ottobre 2006 (versione tedesca: *Verfassungskonforme Auslegung zwischen Italien und Deutschland*, in *Verfassungen zwischen Recht und Politik*, Festschrift Hans-Peter Schneider, Baden-Baden 2008, pp. 380-401);
- Sorrenti, Giusi, *L'interpretazione conforme a costituzione*, Milano, 2006;
- Stolleis, Michael, *Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949*, in *Handbuch des Staatsrechts*, vol. 2, 3a ed. Heidelberg 2003, § 7;
- Vandelli, Luciano, *Sindaci e miti*, Bologna, 1997;
- Zagrebel'sky, Gustavo, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

¹ Così, basandosi su Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social* (1762), libro I, cap. 4, lib. III, cap. 18, l'articolo 28, 2° fr., della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino nella Costituzione francese del 24 giugno 1793: «Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures», e la Costituzione di Ginevra del 24 maggio 1847, articolo 153, che prescrive un referendum costituzionale ogni quindici anni. Vedi Schefold 1966, pp. 116 s., 148 ss.

² Vale la pena leggere la decisione fondamentale della Corte costituzionale, BVerfGE 3,58 ss., proseguita da un'ampia serie di controversie giurisprudenziali e dottrinali. Una buona presentazione del tema in Kirn 1972.