LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

LUIGI VENTURA

IL SENSO DELLA CONFIGURAZIONE DELLA COSTITUZIONE COME UTOPIA

16 MARZO 2020

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

Luigi Ventura
Il senso della configurazione della Costituzione come utopia

Senza ideali da realizzare, senza ideologie, senza obiettivi possibili o oggettivamente non raggiungibili e non raggiunti, senza ideali religiosi, senza, come che sia, gli orizzonti nella vita e persino dopo la vita, l'uomo non avrebbe fatto un passo avanti dal mondo delle caverne, contemplando esso gli istinti primordiali di autoconservazione e di riproduzione biologica della specie.

Senza utopie, pur causanti guerre e rivoluzioni, non ci sarebbero stati comunità, società e Stati.

Senza le Costituzioni come frutto di utopie, come incarnazioni di utopie, non si discuterebbe oggi di valori e di principi, di diritti, di libertà e, al converso, persino di schiavitù.

Fa bene Melania Salazar a citare – nel frontespizio della sua splendida relazione su "*Crisi economica e diritti fondamentali*" al Convegno AIC del 2013, che condivido per intero – Eduardo Galeano, che identifica l'utopia con l'orizzonte che si allontana di un passo ad ogni passo che si fa per incontrarlo: "*A cosa serve l'utopia? Serve proprio a questo: a camminare*".

E mi fa riandare a tempi, forse felici, della comune gioventù, Gaetano Silvestri che, citando R. Nozick ("*Anarchia, Stato e Utopia. I fondamenti dello Stato minimo*"), dice (nel suo "*Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*") che 'l'impalcatura delle utopie' "è compatibile solo con l'utopia 'esistenziale' che mira a mantenere un certo modello di comunità per poterci vivere senza pretendere di estenderlo universalmente", accettando poi le "utopie missionaristiche" e respingendo quelle "imperialiste". Posso dire personalmente che è la conferma di quanto so del pensiero antico dell'Autore.

È vero, non si possono imporre militarmente né l'utopia democratica in Paesi che ne sono estranei, né l'utopia comunista.

Ma, nella genesi, si tratta di due utopie in parte o in tutto fallite, che tuttavia hanno lasciato tracce indelebili persino nelle più moderne Costituzioni e in quel costituzionalismo che coniuga democrazia, diritti di libertà e diritti sociali.

Così la nostra Costituzione, sintesi di valori e di principi perfettamente compatibili, non contiene, come utopia, un ideale irrealizzabile, né un "modello di società perfetta", né tende ad una "piena realizzazione di una idea politica e morale", né tantomeno è "un luogo che non esiste", per usare usuali definizioni da vocabolario (Garzanti).

L'utopia dei nostri Costituenti fu quella di trasformare la Società e lo Stato secondo una tavola di principi e di regole, come si dirà, condivisi. Apparentemente un ideale concreto, se è consentito l'ossimoro. Si potrebbe dire, con una frase che, per altri versi, non condivido, al livello, quanto meno, del "contenuto minimo essenziale"; perché così verrebbe meno l'utopia.

Preferisco pur sperare ancora nel "massimo contenuto possibile", passo dopo passo, in una visione progressiva che è forse l'araba fenice. E tuttavia non mi rassegnerò mai, come costituzionalista, ad elaborare solo delle "lamentazioni". E se è assolutamente condivisibile e giusto, come fa Gaetano Azzariti ne "*Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*", per l'appunto sul destino futuro del costituzionalismo, bisognerebbe interrogarsi sul presente. Di più, se la volontà costituente abbia avuto un suo futuro, che è il nostro presente, nella trasformazione dello Stato e della Società.

Ci sono Costituzioni che hanno avuto vita breve, ma che sono rimaste ad imperitura testimonianza di un'utopia, come quelle francesi *post* Rivoluzione: quella del 1791, preceduta dalla splendida *Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino* del 1789, quella giacobina del 1793 e quella dell'Anno III del Sieyès, che in realtà sfocerà, perché ad essa prodromica, in quella del 1799, Costituzione bonapartista. In ogni caso, oltre al "monumento" della storia umana, la Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino, le prime due Costituzioni, frutto dell'utopia rivoluzionaria e del terrore, costituiscono l'embrione dello Stato di diritto borghese.

Precedentemente, la Costituzione americana del 1787, prodotto della Guerra di Indipendenza nei confronti della Gran Bretagna, è tuttora in vigore, non essendo nessun riformatore riuscito a stravolgerla, nonostante la presentazione di migliaia di emendamenti durante la storia, se non

aggiungendo i 27 emendamenti, gran parte dei quali riguardanti la posizione e la garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini americani. Tuttavia, piace qui ricordare l'emendamento XV (1870) che riconosce il diritto di voto agli *ex* schiavi e quello del 1951 (XXII) che limita a due i mandati presidenziali, dopo l'esperienza dei quattro mandati di Franklin Delano Roosevelt.

Per l'attuazione di quei principi bisogna ricordare la guerra di secessione di metà ottocento vinta dagli Stati del Nord. Tuttavia, le aporie di quella Costituzione, che segna nell'immaginario americano l'*American way of life*, o l'*American dream*, ricorrono tuttora nella società americana, come sarebbe facile esemplificare soltanto per il presente. Nondimeno, si tratta di una Costituzione di fine settecento ancora pienamente in vigore.

La Costituzione tedesca di Weimar del 1919, di stampo liberaldemocratico, cessò la sua esistenza, senza mai essere formalmente abrogata, nel 1933 con l'ascesa al potere di Hitler e del suo III Reich.

La Costituzione austriaca del 1920, anch'essa di stampo liberaldemocratico kelseniano, vive una prima esistenza fino all'*Anschluss*, ma torna in vigore nel 1945. Ambedue queste ultime costituiscono tuttavia un passaggio ineludibile per chi voglia iniziare a comprendere il significato dell'espressione "Costituzione moderna", di "liberaldemocrazia" e di "costituzionalismo".

In realtà, non potendo richiamare qui tutti i testi, si può dire che in Europa il processo di costituzionalizzazione inizia nel primo ventennio del XIX secolo e si chiude, con alterne fortune ed eclissi, nel primo ventennio del secolo breve, passo dopo passo, attraversando crisi dopo crisi, come si conviene alle utopie.

Si può dire che la Costituzione è un'utopia perché corrisponde all'idea tipicamente illuministica che la dinamica politica e la dinamica istituzionale si lascino imbrigliare da regole giuridiche. E tuttavia non ci può essere Stato di diritto senza separazione dei poteri, senza principio di legalità, senza diritti fondamentali e senza procedure per l'esercizio del potere e per l'emanazione degli atti tipici degli stessi poteri come la legge, l'atto amministrativo e la sentenza.

Questo è il contenuto tipico di qualsiasi moderna Costituzione. Quindi si tratta di un'utopia necessaria, poiché altrimenti sarebbe utopia lo Stato di diritto.

Per avventura, la Costituzione repubblicana nasce nel periodo in cui sorge l'esigenza di un recupero sia della concezione illuministica dei rapporti tra potere e diritto, sia dei valori fondamentali di matrice giusnaturalistica, allorquando, in seguito alla fine del nazismo e del fascismo e con la catastrofe della seconda guerra mondiale, sorge al tempo stesso il problema di dare nuove istituzioni all'Italia per la prima volta repubblicana e di risollevare la Società dalle catastrofi umane e materiali in cui erano ridotte. E già, prima ancora che si riunisse l'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946 a suffragio universale, maschile e per la prima volta femminile, si era già ampiamente convinti che quella futura dovesse essere una Costituzione rigida, che abbisognasse di un procedimento aggravato per la sua revisione, a causa della pessima prova che di sé aveva dato lo Statuto albertino, che, in ragione della sua flessibilità, non aveva opposto alcun argine al suo stravolgimento, sia per effetto delle leggi e dei decreti del Governo, sia in via consuetudinaria. Lo Statuto albertino era stata la costituzione del c.d. "Governo costituzionale puro", della forma parlamentare, della quale non v'era traccia nel testo, dei governi del Re di Crispi e del periodo buio dei governi Pelloux, con il Gen. Bava Beccaris che sparava cannonate sulla folla dei dimostranti, nonché del ventennio fascista. Insomma, una costituzione buona per tutte le stagioni.

C'è però una verità nota soprattutto agli storici (v. *Storia d'Italia*, ed. Einaudi) che nessun revisionismo può cancellare: fu accettata, in Assemblea costituente, l'idea di Togliatti, per cui, al di là delle tensioni che ormai erano scoppiate fra le forze antifasciste, essendo già il mondo diviso in blocchi ed essendosi frantumata l'unità delle forze dei Comitati di liberazione nazionale, le norme del progetto di Costituzione dovevano risultare dagli elementi comuni delle proposte concrete avanzate dalle forze politiche, a prescindere dalle premesse ideali o ideologiche su cui erano fondate e su cui non vi sarebbe stata altrimenti possibilità di accordo.

La Costituzione vigente, entrata in vigore l'1 gennaio 1948, oltre a dettare regole procedurali per l'esercizio del potere, è giustamente considerata da molti tra le più moderne (ed in effetti lo è), in quanto contiene una forse utopica tavola di principi fondamentali che, oltre a rappresentare un limite

per il potere legislativo, dovrebbero orientare le decisioni politiche cui sono riservate le libere scelte delle modalità con le quali quei principi vanno costantemente realizzati, pur attraverso il necessario bilanciamento.

La Costituzione fu approvata definitivamente, pertanto, in un tempo di grandi divisioni e tensioni ideologiche e politiche; ma i partiti costituenti erano consci di creare una Costituzione; e le costituzioni sono fatte per durare nel tempo, al di là delle contingenze della politica.

Semmai le divisioni ritardarono l'applicazione della parte organizzativa, soprattutto quella relativa alle garanzie costituzionali, l'applicazione dei principi fondamentali e l'adeguamento ad essi dell'ordinamento giuridico; opera di cui si farà poi carico la Corte costituzionale dal 1956 (anno in cui quell'organo di garanzia cominciò a svolgere le sue funzioni, con un ritardo ingiustificabile in sé e per sé, nonché per le motivazioni del tutto politiche e "spartitorie" che lo generarono, soprattutto da parte delle forze politiche che divennero maggioranza dopo le elezioni politiche del '48), in una ineluttabile attività di bonifica istituzionale durata poi più di vent'anni. Ma bisogna aggiungere che la Corte stessa ha provveduto a riaccendere l'applicazione dei principi costituzionali, delle libertà di prima e seconda generazione, dell'uguaglianza formale e sostanziale (interpretando "in prima persona" il compito della Repubblica di cui all'art. 3, secondo comma), e della dignità umana, con le sue sentenze normative, nell'assenza di interventi del legislatore, o correggendo l'incostituzionalità delle leggi.

Migliaia di mattoni per "realizzare" l'utopia.

E ciò, in presenza di una diffusa scarsa consapevolezza, a tutt'oggi, dei principi costituzionali e, rimango sempre di questa idea, di una più in generale, diffusa non conoscenza della Carta fondamentale anche nella sua parte organizzativa: basti pensare alla costante mistificazione sulla forma di governo parlamentare ed alla stessa attuale eclisse della separazione dei poteri, che è uno dei cardini dello Stato di diritto, dell'affermazione positiva, tra molto altro, delle libertà civili e politiche e dei diritti fondamentali di cui sono parte integrante i diritti sociali.

E non vi può essere dubbio che lo stesso ritorno allo Stato di diritto, nato in Europa e negli Stati Uniti alla fine del settecento ed in Italia faticosamente affermatosi nell'ottocento, è il prodotto normativo-istituzionale della vittoria contro ciò che nel novecento ne ha rappresentato l'antitesi. Stato di diritto significa limite al potere attraverso il diritto, secondo l'insegnamento del liberalismo tedesco del XIX secolo.

Ma l'evidente revisionismo dei riformatori di turno potenzia l'opera di delegittimazione della Costituzione da or sono trent'anni. Costituzione che pochi conoscono, di cui pochi avvertono persino il valore simbolico e promozionale di certe norme e sulla quale, dinanzi all'opinione pubblica forse distratta, si fanno ricadere tutti i mali che sono in realtà della politica che, a sua volta, è espressione pressoché fedele della società medesima.

I principi fondamentali sono posti, per l'appunto, a fondamento del Patto costituente con cui il popolo italiano, attraverso prima il referendum istituzionale e poi l'Assemblea costituente, sancisce la propria Unità politica. Essi sono il frutto della traduzione di valori ideali e politici, patrimonio delle tre correnti di pensiero (cattolica, liberale e marxiana), in norme di principio vincolanti per il legislatore, per l'apparato dello Stato, per l'interprete, dal giudice comune alla Corte costituzionale, la quale ultima ha identificato, sin dal 1973, i *principi supremi*, quella parte cioè di Costituzione non modificabile nemmeno con procedimenti legali di revisione costituzionale.

Tra questi, innanzitutto, vi è il *principio della sovranità del popolo* che, secondo l'art. 1, II comma, si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, poiché le Costituzioni, che nascono per limitare il sovrano assoluto alla fine del 1700 (ed in Inghilterra, alla fine del 1600) conservano la funzione di limitare il sovrano, chiunque esso sia, anche il popolo.

Ci sono dunque limiti di carattere formale, dati dall'insieme delle procedure, degli *standard* degli atti, dei principi ordinamentali che sono la precondizione della democrazia, ovvero la democrazia stessa in senso kelseniano, e limiti sostanziali dati dal complesso dei principi fondamentali cui non solo lo stesso legislatore ordinario deve attenersi (limite negativo) e dei quali deve dare attuazione (limite positivo), ma anche il legislatore costituzionale, in quanto si tratta di norme e principi

immodificabili (se non per la loro estensione) con procedimenti legali, pena il venir meno della continuità dell'ordinamento costituzionale.

Se da un lato si definisce una delle forme di democrazia acquisite dalla Costituzione, quella rappresentativa, che è da coniugare con quella pluralista, si afferma per altri versi indiscutibilmente come sia consustanziale ad essa il rispetto delle procedure e come sia incompatibile con la democrazia costituzionale qualsiasi forma di plebiscitarismo, di cesarismo o tanto meno di populismo. Né trova alcun fondamento l'idea di onnipotenza della politica, per cui basta vincere le elezioni per detenere un potere svincolato da limiti. Oltretutto una maggioranza legale e legittima (e tuttavia non sempre numerica in ragione dei meccanismi elettorali) viene esaltata dal principio maggioritario e dalla sua interpretazione, nonché, come che sia, da molte regole elettorali che sanciscono la sconfitta a candidati che hanno ricevuto più voti popolari (v. gli Stati Uniti d'America). È allora più indispensabile che mai il pluralismo politico di cui è permeata la Costituzione repubblicana e che trova il suo fondamento nell'art. 2, poiché il pluralismo dà voce a soggetti ed istituzioni che non l'avrebbero in forza del principio maggioritario, determinando autonomia politica e policentrismo democratico.

Per altri versi, si può dire con Martines che la rappresentanza politica è vuota parola se non è supportata dalla reale rappresentatività. E, difatti, il puro e semplice meccanismo del voto è uno strumento utilizzato anche nelle più efferate dittature, in cui il voto non è né libero, né segreto, ed in cui non c'è, per definizione, alcun pluralismo.

Vi è, poi, il *principio lavorista*, cioè il fondamento dello Stato sul lavoro, non solo come diritto sociale, ma come strumento di partecipazione democratica e come primo cardine costituzionale per elevare e commisurare la *dignità dell'uomo*. È mia antica convinzione, sulla scia di un grande Maestro come Vezio Crisafulli, che un cittadino, titolare *uti cives*, per l'appunto, di una quota di sovranità non lo è *pleno iure* se non può esercitare libertà politiche e diritti civili. Per me il cittadino, considerato il combinato disposto degli artt. 1 (I comma), 2, 3 (II comma) e 4, se non ha un lavoro non è cittadino nella pienezza del suo *status* e dei suoi diritti.

I governi della Repubblica dovrebbero realmente considerare il lavoro, la formazione, la ricerca, non soltanto sotto il profilo dei diritti ma, in modo lungimirante, quali strumenti di politica economica e di sviluppo in cui abbiano un ruolo fondamentale lo Stato, le regioni ed i comuni, e non lasciare al mercato la "regolazione" di siffatti temi. Persino Sergio Marchionne (*La Stampa* del 28 agosto 2016), in un'aula dell'Università Luiss, afferma: "Non possiamo demandare al funzionamento dei mercati la creazione di una società equa; i mercati non hanno coscienza, non hanno morale" e "se li lasciamo agire come meccanismo della società, tratteranno la vita umana come una merce".

Scorrendo gli atti dell'Assemblea costituente si possono annotare interventi, da destra, che preconizzavano, se si fosse inserito il lavoro come diritto, masse di disoccupati, che indubbiamente esistevano (si era nell'immediato dopoguerra), assedianti le autorità dello Stato, per ottenere il soddisfacimento di quel diritto.

L'Assemblea tirò dritto verso l'Utopia.

Il *principio della libertà dei singoli* e la garanzia dei diritti inviolabili anche nelle formazioni sociali in cui essi svolgono la loro personalità (con la conseguente enunciazione delle libertà: personale, di domicilio, di corrispondenza, di circolazione e soggiorno, di riunione, di associazione, di religione, di manifestazione del pensiero e di informazione).

Una democrazia, pur con le sue regole, c'è, è matura se si regge, se galleggia su dei valori comuni ed il primo di questi valori è il *principio di solidarietà politica, economica e sociale* ed il relativo dovere, definito dall'art. 2 inderogabile, che impegna innanzi tutto il Parlamento, di modo che leggi in contrasto con tale principio fondamentale sono irrimediabilmente incostituzionali. La solidarietà non riguarda (è un'idea già espressa in passato) solo i singoli o i diversi ceti o le diverse classi, ma deve intercorrere tra zone geopolitiche dello stesso Paese. Solidarietà di sistema, dunque. Solo con la solidarietà si possono comporre i conflitti sociali; solo nel valore della Comunità si possono risolvere i problemi esplosivi che generano l'egoismo, il particolarismo, l'individualismo esasperato, il trionfo dell'interesse privato. E di queste esigenze si sente forse per la prima volta disquisire dinanzi

all'emergenza sanitaria che investe l'Italia, l'Europa e il mondo in questo tempo.

Vi sono, poi, il *principio di pari dignità e di eguaglianza* dei cittadini dinanzi alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali (art. 3, I comma) e quello di eguaglianza sostanziale che impone allo Stato di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza, il pieno sviluppo della persona e la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, II comma). Si tratta, in sostanza, delle norme fondamentali dello Stato sociale, cioè dello Stato (poi disegnato negli artt. 41 ss.) che deve intervenire nei processi economici per promuovere e realizzare l'eguaglianza sostanziale e la protezione dei ceti deboli, degli emarginati, dei malati, dei disoccupati, dei giovani in cerca di prima occupazione, degli esclusi dai processi democratici e dai diritti fondamentali.

E c'è il conseguente formidabile catalogo dei diritti sociali, oggi ancora più necessari, il cui esercizio, in situazioni di grave crisi, renderebbe meno agevoli fughe populistiche o ricerche di "uomini forti". È mia convinzione che i problemi che i governanti, di quale che sia il Paese democratico, sono chiamati a risolvere di fronte alle crisi come quella attuale, necessitano di politiche neo-keynesiane, con un evidente intervento pubblico nell'economia e nella società.

I diritti sociali, è vero, costano, così come costano, però, tutti i diritti anche quelli elementari della prima generazione, dato che occorre un apparato per garantirli.

Vedono, così conferma, parole, concetti, idee espressi già in altri miei contributi.

Alcune delle situazioni giuridiche soggettive riconducibili ai diritti sociali sanciti in Costituzione sono innegabilmente contenute in norme c.d. programmatiche e va osservato che le leggi che dovrebbero darvi attuazione non sempre appaiono idonee a renderle concrete. Si possono, ad esempio, porre a raffronto la disposizione che tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività, e che assicura cure gratuite agli indigenti, con l'attuale organizzazione sanitaria del Paese e con la mancanza di una razionale ed incisiva politica ecologica; oppure confrontare le disposizioni sul diritto all'assistenza ed alla previdenza con la situazione in cui versano oggi in Italia gli istituti di assistenza e previdenza sociale nonostante ogni passata riforma.

La mancata o insufficiente attuazione della Costituzione sul fronte dei diritti sociali fondamentali implica che il fine, da essa voluto, di rendere le libertà dallo Stato effettive ed operanti anche come libertà nello Stato, nonché l'affermazione dello Stato sociale da essa disegnato, non hanno trovato ancora piena realizzazione.

Molti diritti sociali richiedono (*rectius*: hanno sempre richiesto) l'intervento del legislatore finalizzato alla predisposizione dei servizi e ad assicurare un adeguato livello delle erogazioni finanziarie, senza le quali molti di essi resterebbero sulla carta: si pensi al diritto alla salute, se inteso come diritto alle cure; o al diritto allo studio.

Per tale ragione, come si è già detto, i diritti sociali sono stati a lungo considerati come situazioni "condizionate" all'intervento del Parlamento: da qui la convinzione (che mediamente risponde alla realtà) che il loro concreto esercizio sia subordinato alla discrezionalità legislativa, diversamente da quanto accade per i diritti inviolabili di libertà (negativa) (artt. 13-21 Cost.), immediatamente esercitabili soltanto in conseguenza della loro previsione in Costituzione.

Ulteriore elemento di differenziazione rispetto alle libertà negative viene individuato nella circostanza che la garanzia di tali diritti ha un'evidente incidenza sulla spesa pubblica, tant'è che ad essi viene spesso riferita, come dianzi si diceva, l'espressione "diritti che costano", nonché quella di "diritti di seconda generazione" in quanto essi appaiono come diritti fondamentali soltanto nelle Costituzioni del Novecento.

Quest'ultima ricostruzione è stata evidentemente oggetto di critiche. In primo luogo si è fatto notare che "costa" garantire tutti i diritti previsti in Costituzione (anzitutto quelli della prima generazione), nel senso che è necessario predisporre un apparato giudiziario efficiente, oltre a garantire il funzionamento delle forze di pubblica sicurezza, onde poter assicurare la reazione dello Stato in caso di violazione. In secondo luogo, si è segnalato che non tutti i "diritti della seconda generazione" si presentano come diritti "condizionati", in quanto alcuni possono essere esercitati in

conseguenza della sola previsione in Costituzione (diritti di associazione sindacale, di sciopero, alla salute nel senso di diritto alla ricerca del proprio benessere psico-fisico). Infine, si è sottolineato che se il concreto esercizio dei diritti sociali si rimettesse integralmente alla discrezionalità del legislatore, si impoverirebbe la forza prescrittiva della Costituzione proprio in relazione alle norme più innovative che mirano ad assicurare la "pari dignità sociale" di cui all'art. 3 Cost.

L'orizzonte dell'utopia così si allontanerebbe di più.

La Corte costituzionale, autentica realizzatrice degli istituti che scaturiscono dall'eguaglianza sostanziale e quindi dall'essere l'Italia uno Stato sociale secondo la Costituzione, dal canto suo, ha più volte evidenziato che l'equilibrio finanziario può essere fatto rientrare tra i valori costituzionali (sentenze nn. 260/1990, 70/2012, 51/2013, 60/2013, 88/2014, 188/2014, 10/2015, 70/2015, 10/2016), ed oggi, in effetti, il principio del pareggio di bilancio, a seguito della revisione costituzionale, ha concretamente trovato espresso riconoscimento nella nostra Carta fondamentale, così non permettendo, tuttavia, politiche keynesiane di intervento necessariamente pluriennale nell'economia.

Ma il giudice costituzionale sottolineava che le scelte di indirizzo politico non debbano sempre sacrificare i diritti sociali, soprattutto quando si tratti di interventi necessari per la tutela della dignità della persona (sentenze nn. 307/1990, 184/1993, 355/1993, 134/1994, 304/1994, 185/1998, 309/1999, 509/2000, 252/2001).

Nel corso degli anni '80 la Corte ha adottato degli interventi giurisprudenziali in grado di incidere sulle discipline legislative che non predisponevano una tutela sufficiente per i "diritti che costano" ed escludevano irragionevolmente determinate categorie di persone da determinati benefici finanziari, pur trovandosi le stesse nelle medesime condizioni delle categorie contemplate dalla normativa e, di conseguenza, violando il principio di uguaglianza e venendo, pertanto, dichiarate incostituzionali nella parte in cui non prevedevano il riconoscimento della prestazione pure a soggetti non contemplati. Tali pronunce, denominate *additive di prestazione*, determinano la necessità di reperire i fondi necessari per realizzare l'estensione del beneficio, e sono note anche come "sentenze di spesa": intorno ad esse sono fiorite ampie dispute fra gli studiosi, in esito alle quali è emerso l'orientamento principale, in base al quale tali pronunce non possono essere *a priori* precluse alla Corte perché non compete al giudice costituzionale l'obbligo di tener conto della copertura finanziaria. E tuttavia, la Corte non so se, per la verità, sottoposta a pressioni di natura politica, ha adottato il metodo delle sentenze additive di principio, lasciando al legislatore (e ai giudici comuni) il compito di attuare, per l'appunto, i principi, pur da essa enucleati, e di conformarsi a Costituzione.

Dinanzi alle più stringenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, dovute al coinvolgimento del nostro Paese nel processo di integrazione europea, ma soprattutto alla crisi economica globale, la stessa Corte ha precisato che il legislatore è tenuto a garantire in primo luogo il c.d. contenuto minimo (o essenziale) dei diritti sociali: il che lascia intendere come il giudice delle leggi ritenga oggi di poter colpire con le *additive di prestazione* le discipline legislative relative ai diritti sociali soltanto laddove esse appaiano macroscopicamente contrastanti con la Costituzione, offrendo ai diritti sociali una tutela inadeguata. In realtà, come già detto in premessa, ma anche come sostenuto anni or sono in sede istituzionale nell'audizione di esperti dinanzi alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato riunite, ritengo che l'articolo 3, II comma, impegni la Repubblica a realizzare il massimo contenuto possibile dei diritti sociali.

È questa una mia personale utopia.

Poi c'è il tema fondamentale, che non posso qui affrontare, dello Stato sociale, della cui crisi sono elementi determinanti la globalizzazione dei mercati e, solo in parte, il processo di integrazione europea; ma c'è poco di realizzato dell'altra utopia dei Padri dell'Europa unita. Europa universalmente riconosciuta come governata, in realtà, da tecnocrati, che vede, ad esempio, prevalere l'egoismo dei singoli Stati riguardo alle misure comuni dinanzi ad un fenomeno epocale delle migrazioni.

Lo smantellamento dello Stato sociale sarebbe una *eversione* della Costituzione, proprio perché si inciderebbe sui principi supremi indefettibili. E, d'altro canto, uno Stato che non persegua il benessere dei cittadini su che altro poggerebbe la sua legittimità se non soltanto sul *monopolio legale dell'uso*

della forza?

Non si può in questa sede, in cui si rende onore all'utopia dei Costituenti, tacere di almeno altri quattro principi indefettibili:

il *principio di unicità ed indivisibilità della Repubblica* di cui è garante il Capo dello Stato (e quello del rispetto delle minoranze) che non riguarda affatto ipotesi, pure ventilate, nel recente passato come vicende di puro folclore, di attentato all'unità fisica dello Stato, tema, questo, che riguarderebbe semmai le leggi penali e la reazione dello Stato contro ipotesi di reato, quanto l'Unità nella Costituzione, la cui inesistenza ho sostenuto in più sedi;

il *principio di laicità dello Stato,* oltre che sancito nell'art. 7, sinergicamente connesso alla eguale libertà di religione per la prima volta stabilita dalla Costituzione repubblicana all'art. 19;

il *principio del ripudio della guerra* come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione dei conflitti internazionali. Di modo che l'unica guerra ammessa dalla nostra Costituzione ha (dovrebbe avere) natura difensiva;

il *principio dell'autolimite della sovranità* dello Stato a favore di ordinamenti che assicurino la pace e la giustizia tra i popoli: norma fondamentale, questa, che consente la cessione di quote di sovranità a vantaggio dell'Unione europea e dalla quale la Corte costituzionale ha tratto, a partire dal 1973, proprio la teoria dei *principi supremi*.

Questi sono tutti principi fondamentali della Costituzione che, assieme a molti altri come il principio della indipendenza e dell'autonomia dell'ordine giudiziario (ormai unico e solo riverbero della antica separazione dei poteri di stampo liberaldemocratico), il principio del giudice naturale precostituito per legge e della predisposizione legislativa delle fattispecie di reato e delle pene, ma anche della libertà della scienza e dell'insegnamento, dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi o della stessa libertà di impresa e dell'iniziativa privata, purché non in contrasto con *l'utilità sociale e senza danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana*, sono la tavola dei valori divenuti principi normativi entro cui dovrebbero svolgersi politiche, pur alternative nei mezzi, ma finalizzate al raggiungimento dei fini indicati, nel necessario loro bilanciamento e nella loro evoluta interpretazione, dato che caratteristica dei principi è di non rimanere pietrificati ma di inverarsi continuamente.

Ed anche qui può tornare il tema dell'utopia, nel senso che la tavola dei valori, divenuti principi giuridici, deve essere quantomeno mediamente effettiva, perché diversamente la Costituzione rimane un bellissimo manifesto e non invece una fonte normativa, dotata di efficacia giuridica.

C'è poi sicuramente uno stretto legame tra principi ed assetto politico istituzionale, poiché il mutare di quest'ultimo può travolgere i primi, essendo in giuoco il rapporto autorità-libertà, in che consiste la c.d. forma di Stato.

Pertanto, una ormai obsoleta riforma in senso federalista dello Stato (pur se si torna a discutere di regionalismo differenziato) non può intaccare il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, pur bilanciato con quelli dell'autonomia politica delle regioni e di sussidiarietà. Non è accettabile, tuttavia, per l'impianto generale della Costituzione, un ritorno al centralismo dello Stato. Forse bisognerebbe riflettere sul punto che i Costituenti avevano predisposto un'autonomia regionale bilanciata, che è stata ritardata nella sua attuazione per oltre un ventennio e che è stata tradita dalla politica.

Un ordinamento è uno ed indivisibile se assicura una eguale protezione dei diritti, se richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà, se appresta eguali prestazioni ed eguali opportunità in tutto il territorio dello Stato; se, in altri termini, è uno nella pluralità delle articolazioni interne cui offre la massima valorizzazione.

Ma, come già detto, i valori non sono da tutti pienamente condivisi, forse perché non esistono più le forze politiche che hanno dato vita al Patto costituente, sicuramente perché vi sono forze lontane da essi.

Manca l'unità politica perché manca l'unità nella Costituzione persino nella condivisione degli strumenti istituzionali per far prevalere le proprie politiche e la propria interpretazione dei fini costituzionali, che sono inavvertiti da grandissima parte dell'opinione pubblica e che non sono

patrimonio di tutte le forze politiche dominanti.

La disomogeneità multi polarizzata (e sguaiata) determina una crisi più profonda di altre vissute nel passato ed accentua il difetto comune di percezione del condiviso concetto di democrazia, dell'*idem sentire de republica*. In generale la politica viene meno ai suoi compiti.

Nella mitica attesa di una nuova "epifania dei valori", non è lecito, per il costituzionalista, praticare "l'ipocrisia dei valori", come si può ben comprendere. È lecito sperare in un ritorno al futuro di una Costituzione che rimane ancora più moderna e garantista della stessa Carta dei diritti dell'Unione europea.

La complessità ha bisogno di democrazia critica, ragionevole in cui la critica sia *normale*, non di una democrazia sguaiata, della violenza verbale, degli spot, degli slogan. Non ha bisogno di guerre di clan, di sospetti, di fango, di invettive. Ha bisogno di ragionevolezza. L'Italia ha bisogno di vera democrazia. E se ciò detto sulla scia di Zagrebelsky non bastasse, l'Italia non ha bisogno di "avventurismi", né di populismi o di svolte autoritarie.

Nel nostro Paese il processo democratico appare ancora una faticosa conquista: per lungo tempo non c'è stata la democrazia dell'alternanza e ci si è a lungo fondati sullo scambio perverso consenso/prestazioni; è carente la democrazia formale, spesso considerata un impaccio caro ai giuristi; è lontana la democrazia sostanziale che solo un autentico Stato sociale può realizzare. C'è la strumentale convinzione che bisogna sintonizzarsi con le pulsioni del popolo.

La democrazia dei sondaggi vede la classe dirigente politica abdicare alla sua funzione dirigente.

Una cosa, in democrazia, non si può fare: costringere il popolo ad essere democratico.

Ma si può aiutarlo a comprendere appieno i valori fondamentali ed il senso vero della democrazia, affinché la Costituzione non rimanga una pura utopia.