

Italia Una riflessione di Sabino Cassese sulla Carta in occasione dei 70 anni della «Rivista trimestrale di diritto pubblico»

La Costituzione promessa... ...E poi dimenticata, elusa, a volte tradita Così si è rafforzato lo Stato, non la società

di **Sabino Cassese**

Come avrebbe potuto esser l'Italia oggi se, a partire dal 1948 — come disposto dalla Costituzione —, fosse stata promossa piena parità di genere, fosse stato richiesto a tutti i cittadini l'adempimento del dovere di concorrere al progresso della società, fosse stato garantito asilo in Italia agli stranieri privi delle libertà democratiche, fosse stato garantito ai capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi e di avere accesso agli uffici pubblici mediante concorso, fosse stata introdotta la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, fosse stata affidata a comunità di lavoratori e di utenti la gestione di imprese e categorie di imprese di servizio pubblico e relative a fonti di energia o in situazione di monopolio, fosse stato promosso l'accesso del risparmio popolare al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese, fosse stata assicurata la rieducazione dei condannati, fosse stata salvaguardata l'imparzialità dell'amministrazione?

Queste ed altre sono «promesse» costituzionali non mantenute o tradite, e fanno parte di una vicenda che è stata spesso indagata, quella della lentissima o mancata attuazione della Costituzione. Si cominciò con il riconoscimento della natura «programmatica» di molte norme costituzionali, che rinviava al futuro la loro attuazione, mettendolo nelle mani del legislatore. Poi si passò alla fase della «Costituzione da attuare» e al «disgelo costituzionale», che si chiuse nel 1970, con l'avvio delle regioni, seguita presto, dal 1983, dalla fase della «Costituzione da riformare», sia per modificare norme che non hanno funzionato, come quelle sul governo, sia per introdurre disposizioni o non considerate dai costituenti o rese necessarie dai tempi nuovi. Queste idee riformatrici han-

no incontrato molti ostacoli, salvo le minori riforme del 2001 e del 2020, mentre la Costituzione tedesca è stata modificata tre volte di più di quella italiana, nello stesso periodo di tempo.

La Costituzione repubblicana doveva essere una cesura rispetto alla costituzione precedente. È diventato un lungo trapasso, per di più non completato, e che forse non è destinato ad essere mai completato, perché alcune norme costituzionali sono scivolate fuori dall'agenda politica del Paese, sono state «dimenticate», sono — forse — diventate persino inattuali.

Queste norme «dimenticate» fanno parte delle disposizioni più «visionarie» della Costituzione, norme che miravano a ridisegnare i rapporti tra Stato e cittadino, riducendo il divario società civile-poteri pubblici: basti pensare alla socializzazione delle imprese (art. 43), alla cogestione (art. 46), all'azionariato popolare nei grandi complessi produttivi (art. 47, comma 2), al «people's empowerment» che si realizza mediante l'accesso all'istruzione fino ai livelli più alti (art. 34, comma 3), ai doveri di solidarietà (art. 4, comma 2), a quella sintesi contenuta nell'espressione «libertà democratiche» (art. 10). Aver «dimenticato» queste ed altre disposizioni ha privato il Paese di una ricchezza di istituzioni che avrebbe potuto condurlo in altre direzioni.

La mancata o parziale attuazione di norme come queste è il frutto di processi diversi. In qualche caso vi è stato un «congelamento» fin dall'inizio, nel senso che non si è neppure tentato di dare ad esse attuazione (basti pensare ai consigli di gestione e alle comunità di lavoratori e di utenti). In altri, di elusioni o aggiramenti, nel senso che l'ordinamento ha preso altre strade (ad esempio, le norme sulla registrazione, sull'ordinamento interno democratico e sulla rappresentatività dei sindacati). In altri di disapplicazio-

ni o di parziali applicazioni (come nel caso della parità di genere o dell'accesso mediante concorso agli uffici pubblici), o persino di indolenza legislativa (come nel caso del diritto di asilo). In altri casi è il frutto di una pluralità concorrente di motivi.

Quali sono stati cause ed effetti delle diverse elusioni costituzionali? In qualche caso, la storia ha preso direzioni diverse. Un esempio è quello che vede congiuntamente l'accentramento sindacale, l'abbandono dell'articolo 49 della Costituzione e l'accantonamento della cogestione (che avrebbe eroso il potere delle centrali sindacali), tutte parti di una stessa storia, quella che ha visto la rinuncia dello Stato a svolgere propri compiti nella materia sindacale, aperta e accompagnata dallo sviluppo della cultura del settore, che ha grandemente facilitato tale storia di astensionismo legislativo a favore dei sindacati, la cui organizzazione interna «a base democratica» non è stata mai controllata dallo Stato, nonostante gli importanti compiti rappresentativi che quest'ultimo ha ad essi delegato o lasciato svolgere. In altri casi, la causa della «dimenticanza» va cercata in lentezze culturali (così in materia di parità di genere) o in vere e proprie resistenze, anche dovute al mutare delle condizioni materiali (così in tema di diritto di asilo, in presenza del moltiplicarsi di richiedenti, per l'accentuarsi del fenomeno migratorio). È però anche accaduto che le norme non attuate fossero deboli, per timidezza dei costituenti, come nel caso delle socializzazioni e che il



compromesso iniziale, che apre la porta a più soluzioni (in particolare, la pubblicizzazione e la statizzazione) abbia consentito il prevalere di queste ultime, più rispondenti alla tradizione istituzionale italiana, che conosceva da lungo tempo le partecipazioni statali. Non tutte le elusioni costituzionali vanno quindi attribuite a volontà contrarie o a resistenze, emerse dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Insomma, sono stati all'opera molteplici fattori, dalle tradizioni prevalenti (e, quindi, la continuità) ai cambiamenti di culture (e quindi, la discontinuità).

Pur avendo tante cause diverse e non un disegno complessivo e unico (anche perché dietro ad essa non vi sono state le stesse forze), la mancata traduzione della carta costituzionale in una costituzione vivente ha tuttavia prodotto alcuni effetti che si possono definire unitari. Il primo effetto è stato quello di aver accentuato l'elemento della continuità tra Stato monarchico e Repubblica. La storia repubblicana riprende alcuni caratteri dell'assetto precedente, non dando attuazione interamente al disegno contenuto nel progetto costituzionale. Il passaggio rappresenta così una cesura meno profonda, la discontinuità presente nella adozione di una Costituzione è meno forte.

Un secondo effetto è di aver rafforzato lo Stato rispetto alla società. Aver messo da parte la cogestione, la proprietà diffusa dei grandi sistemi produttivi, le comunità di lavoratori e utenti, un più diffuso e intenso diritto all'istruzione, l'accesso agli uffici pubblici aperto a tutti mediante i concorsi, ha rappresentato uno sbilanciamento dell'ordinamento a favore dello Stato con contemporanea perdita di peso della società, a favore dei vertici politico-sindacali e a sfavore delle comunità. [...]

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Giurista



● Sabino Cassese (Atripalda, Avellino, 1935; qui sopra) è professore alla School of Government della Luiss e alla Católica Global School of Law di Lisbona. È stato professore nelle università di Urbino, Napoli, Roma e alla Scuola Normale Superiore di Pisa

● Ha inoltre insegnato alla Law School della New York University e al Master of Public Affairs dell'Institut d'études politiques di Parigi

● Cassese è stato ministro della Funzione pubblica nel governo Ciampi (29 aprile 1993 – 11 maggio 1994) e giudice della Corte costituzionale (2005 – 2014). È editorialista del «Corriere della Sera»

● Il suo libro più recente è *Una volta il futuro era migliore. Lezioni per invertire la rotta*, uscito lo scorso febbraio dall'editore Solferino

Il periodico

La squadra di un numero speciale

Per festeggiare i settant'anni della «Rivista trimestrale di diritto pubblico», fondata nel 1951 da Guido Zanobini, alcuni dei più valenti studiosi italiani del diritto pubblico hanno unito le loro forze collaborando a un numero speciale, la cui gestazione ha preso quasi due anni, e che viene ora pubblicato dalla casa editrice Giuffrè Francis Lefebvre anche come volume a sé. Gli autori della «Rivista» sono Anna Simonati, Serena Stacca, Scilla Vernile, Edoardo Giardino,

Silvia Tuccillo, Andrea Averardi, Francesco Midiri e Paolo Provenzano, Lorenzo Casini e Micaela Vitaletti, Alfredo Moliterni e Silvia Pellizzari, Emiliiano Frediani e Federico Caporale, Elisabetta Morlino, Chiara Cudia, Giulia Mannucci, Miriam Allen e Michele Trimarchi. In questa pagina pubblichiamo la parte iniziale dell'*Introduzione* al numero, scritta dal giurista Sabino Cassese, impegnato da cinquant'anni nella direzione della rivista.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Il volume
(pp. 485,
€ 35)