



Intervento del Presidente della Corte costituzionale, Franco Bile

La Costituzione ieri, oggi, domani

Sono davvero lieto di essere presente all'inaugurazione del nuovo anno accademico, l'ottantacinquesimo, di questo prestigioso ateneo, e voglio subito ringraziare il Magnifico Rettore ed il prof. Bartole per avermi invitato alla cerimonia.



Abbiamo ascoltato il Rettore Peroni esporre con incisiva chiarezza la non facile situazione in cui oggi versano in generale le Università italiane ed in particolare quella triestina; ed il prof. Bartole illustrare da parte sua con la consueta maestria le radici storiche e culturali della Costituzione di cui festeggiamo il sessantesimo compleanno ed i più significativi aspetti di questo lungo percorso. Alle loro parole non saprei davvero cosa aggiungere. Se non una notazione di tipo biografico-anagrafico, per sottolineare come al prof. Bartole mi leghi non solo la stima per la sua attività di studioso e l'ammirazione per le sue doti di genuina simpatia, ma anche la concomitanza fra la sua andata fuori ruolo e il compimento, fra quarantotto ore, del mio mandato alla Corte costituzionale.

Peraltro la ricorrenza dei sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana può essere un'occasione propizia

per provare a trasmettere ai giovani – che, presenti fisicamente o idealmente in questa aula, qui trovano il luogo ideale per la loro crescita culturale e civile – un richiamo alla fedeltà alla nostra Carta fondamentale.

È stato detto che la Costituzione è frutto dell'incontro delle varie correnti politiche e culturali presenti nell'Assemblea costituente, in quello che oggi ci appare come uno dei passaggi più fecondi della nostra storia nazionale e che, del resto, è alle origini del forte radicamento della Carta nella coscienza collettiva. È bene infatti non dimenticare il particolare clima nel quale i Costituenti pervennero alle loro scelte, anche alle più impegnative. Esse scaturirono da un contesto politico animato – al di là delle pur esistenti, e talora aspre, divisioni ideologiche – dalla condivisa convinzione di dover lavorare per un interesse comune, cioè per dare un ordinamento nuovo ad una società che ansiosamente lo aspettava. È una lezione di metodo, sperimentato felicemente ieri, che credo meriti ancora oggi di essere ricordato per il domani.

È importante sottolineare che le scelte alle quali i Costituenti pervennero, nel clima e con le sinergie appena ricordate, si collocano pienamente – come del resto è avvenuto per tutte le più importanti Costituzioni europee del dopoguerra – nel patrimonio culturale del costituzionalismo occidentale: Stato di diritto, garanzia dei diritti fondamentali, eguaglianza, giustizia sociale, pluralismo politi-

co, organizzazione di governo fondata sul principio democratico e sulla separazione dei poteri.

È questa la chiave che consente di comprendere al meglio i principi fondamentali su cui la Costituzione si fonda, del resto chiaramente delineati già nei suoi primi articoli.

L'art. 1 definisce l'Italia una repubblica democratica fondata sul lavoro (dove il lavoro è inteso come l'esatto opposto del privilegio) e riconosce che la sovranità appartiene al popolo, che la esercita "nelle forme e nei limiti" fissati dalla Carta.

L'art. 2 proclama che la Repubblica - da un lato - riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui vive, e - dall'altro - richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Si coglie con immediatezza lo stretto nesso che questo fondamentale articolo pone fra *diritti inviolabili* e *doveri inderogabili*, per cui è davvero poco credibile chi pretenda l'adempimento di doveri altrui a tutela di diritti propri e non adempia i doveri propri a tutela di diritti altrui.

Dal suo canto l'art. 3 attribuisce a "tutti i cittadini" pari dignità sociale e uguali diritti davanti alla legge, senza alcuna distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. Al riguardo è opportuno ricordare la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui – per quanto concerne il godimento dei diritti inviolabili dell'uomo – il principio costituzionale di



uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero (sentenza n. 432 del 2005). L'articolo afferma poi che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Questo testo fa subito comprendere che l'uguaglianza dei diritti e la pari dignità sociale di tutti non sono date una volta per sempre, ma possono di fatto essere impediti da ostacoli di varia natura che tutti noi (che insieme costituiamo la Repubblica) siamo chiamati a rimuovere.

Voglio ricordare anche l'art. 11, per il quale “l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”. È un articolo che può essere davvero definito lungimirante e profetico: quando è stato formulato infatti ben pochi immaginavano che nove anni dopo, nel marzo del 1957, sarebbe stato sottoscritto a Roma il Trattato che diede vita al Mercato comune europeo, poi divenuto Unione europea. È evidente che in questo modo – come convincentemente è stato detto – la Costituzione ha contribuito in modo decisivo alla “sprovvincializzazione” dell'ordinamento giuridico italiano. Non bisogna dimenticare che proprio grazie al processo di progressiva integrazione europea il nostro continente – dopo conflitti sanguinosi protrattisi per secoli e sfociati nelle due guerre mondiali che hanno funestato la prima metà del Novecento – ha vissuto il più lungo periodo di pace della sua storia. È bene ricordarlo ai più giovani che, proprio grazie a questo evento, hanno la possibilità di viaggiare liberamente e pacificamente per l'Europa, per ragioni di studio o di svago, e intrattenere proficui rapporti con coetanei di altre culture e nazionalità.

Non parlo di altre norme costituzionali che sono state ricordate da chi mi ha preceduto e che riguardano più da vicino il mondo dell'uni-

versità: l'art. 9 secondo cui la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica; l'art. 33 che riconosce alle università il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato; l'art. 34 sul diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere, anche se privi di mezzi, i gradi più alti degli studi.

Fra le novità più importanti del nuovo assetto repubblicano non posso ovviamente non ricordare la Corte costituzionale, che tenne la sua prima udienza cinquantadue anni fa, nell'aprile del 1956. In termini generali la legittimazione degli organi che esercitano il controllo di costituzionalità deriva – da un lato – dalla loro diffusione nell'architettura costituzionale degli odierni Stati democratici e – dall'altro – dal modo in cui essi esercitano i propri poteri e, particolarmente, dal grado di ragionevolezza con cui garantiscono in concreto lo Stato costituzionale. Per quanto concerne la Corte italiana, essa, fin dall'inizio della sua attività, ha costantemente mirato a svolgere con fedeltà il delicato e nevralgico ruolo di custode e garante dei diritti di libertà dei cittadini e dell'ordinamento della Repubblica delineato dalla Carta, nel pieno rispetto delle prerogative degli altri organi costituzionali. E in termini di legittimazione la Corte deve molto all'opera di "revisione" della legislazione risalente al periodo prefascista e fascista, da essa svolta nei primi anni della sua attività.

La storia della giurisprudenza della Corte dimostra come essa sia strettamente intrecciata con quella della società italiana, di cui a

volte ha accompagnato o favorito la crescita ed altre volte ha recepito i fermenti di novità. Oggi – a sessanta anni dall’entrata in vigore della Costituzione, e ad oltre cinquanta dall’inizio della sua attività – la Corte deve affrontare, fra le tante, la sfida del progressivo allargamento dello scenario in cui è chiamata ad operare, alla luce anche della riforma costituzionale del 2001, che ha reso esplicito l’obbligo di Stato e Regioni di rispettare, nell’esercizio delle loro potestà legislative, i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. È quindi evidente come il processo di progressiva apertura della giustizia costituzionale a più vasti orizzonti sovranazionali spinga inevitabilmente la Corte italiana al confronto



e al dialogo con le Corti dell'integrazione europea: e di recente essa ha fatto in questa direzione passi molto significativi.

In questa prospettiva un passo avanti molto importante si è avuto quando la Corte – che già da tempo riteneva la prevalenza del diritto dell'Unione europea immediatamente applicabile sul diritto interno incompatibile, col solo limite della sua conformità ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana (sentenza n. 170 del 1984) - ha di recente affermato che nei giudizi in via principale, in cui è l'unico giudice della questione, essa ben può, ove sorgano dubbi di conformità della legge interna al diritto comunitario, valersi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea per ottenere l'interpretazione della normativa comunitaria (ordinanza n. 103 del 2008).

Inoltre deve essere segnalato come la Corte costituzionale abbia anche significativamente dilatato il parametro del giudizio di costituzionalità, nel senso che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sono state elevate a termini di raffronto della costituzionalità della legge interna contrastante con la Convenzione, beninteso con il limite della loro conformità alla Costituzione italiana (sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

Nel corso di questi sessanta anni si possono distinguere due periodi.

Il primo è stato caratterizzato dal problema dell'attuazione della Costituzione, cioè della conformazione della legislazione ordinaria e degli apparati istituzionali ai principi della Costituzione. Le lentezze e i limiti di tali processi sono noti, ma non è il caso di indugiare sul tema. È infatti intervenuta l'opera del legislatore e, spesso ancor prima, della Corte costituzionale che, sin dalla sua prima sentenza, ha affermato l'efficacia giuridica e non solo "programmatica" delle norme costituzionali, pur se contenenti enunciazioni di principio.

Ciò spiega perché – da diversi anni, e con particolare enfasi dagli inizi dello scorso decennio – ha preso avvio un secondo e diverso periodo, nel quale al centro del dibattito non è più l'attuazione della Costituzione, ma la questione delle "riforme istituzionali", cioè dell'eventuale revisione della Carta, in particolare della seconda parte, specie in ordine alla forma di governo ed al sistema delle autonomie.

Su questo tema non è inutile qualche considerazione, partendo dal rilievo che la seconda parte della Costituzione, relativa all'ordinamento della Repubblica, è per molti versi strettamente collegata alla prima, che riconosce e tutela i diritti fondamentali di libertà.

Basti considerare che spesso la tutela costituzionale di tali diritti è assicurata dalla Costituzione mediante la *riserva di legge* e talora anche mediante la *riserva di giurisdizione*. Un esempio per tutti: l'art. 13 – sulla premessa che la libertà personale è inviolabile – vieta ogni forma di restrizione della libertà che non sia disposta, nei soli casi e

modi previsti *dalla legge*, con atto motivato dell'*autorità giudiziaria*. Perciò può ben dirsi che – come è stato ricordato da Leopoldo Elia, purtroppo di recente scomparso, alla cui memoria rivolgo un sincero e commosso pensiero – taluni squilibri eventualmente provocati in sede di revisione costituzionale, ad esempio, nel funzionamento del Parlamento o degli organi di garanzia o nell'ordinamento costituzionale della magistratura potrebbero finire per compromettere la tutela di situazioni soggettive considerate nella prima parte della Costituzione.

Questi concetti del resto si ritrovano chiaramente espressi nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Una sentenza abbastanza recente (n. 171 del 2007) – che ha dichiarato incostituzionale una disposizione contenuta in un decreto-legge per l'«evidente» difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza – ha detto che la disciplina costituzionale relativa all'emanazione delle leggi e degli atti aventi efficacia di legge riguarda in primo luogo i



rapporti intercorrenti fra i vari poteri titolari della potestà legislativa, cioè (per quanto riguarda lo Stato) il Parlamento e il Governo; e quindi sicuramente attiene all'ordinamento della Repubblica, cui è dedicata la seconda parte della Costituzione). Ma ha poi aggiunto che questa disciplina è anche funzionale alla tutela dei valori e diritti fondamentali garantiti dalla prima parte e addirittura caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso.

Quindi la distinzione fra la prima e la seconda parte della Carta costituzionale è un argomento da maneggiare con estrema cautela e prudenza.

Si possono anche ricordare le parole scritte in passato dalla Corte costituzionale in una fondamentale sentenza del 1988 (n. 1146). La Costituzione italiana contiene alcuni *principi supremi* che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono sia i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale (come la forma repubblicana, e tutto ciò che essa significa: art. 139 Cost.), sia quelli che, pur non essendo espressamente sottratti alla revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali la Costituzione si fonda. I *principi supremi dell'ordinamento costituzionale* hanno infatti una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale. Ne discende quindi che la Corte è com-

petente a giudicare sulla conformità ad essi delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore.

È tempo di concludere esprimendo la più convinta certezza che le scelte del Parlamento in materia di modifiche costituzionali si collocheranno all'interno di questo quadro e si ispireranno al criterio per cui le modifiche realmente necessarie sono quelle che garantiscano un sempre più alto livello di tutela dei diritti fondamentali della persona.

Ma è tempo anche di ricordare che le parole che oggi si leggono nelle pagine della Carta costituzionale sono state scritte perché in certi momenti oscuri della storia i diritti di libertà da esse proclamati sono stati duramente negati e calpestati; e – perché le si potesse scrivere – migliaia, centinaia di migliaia, milioni di uomini e di donne in Italia in Europa nel mondo si sono impegnati all'estremo, spesso fino a morire.

Non dobbiamo dimenticarlo mai.

