



Rivista N°: 2/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 17/04/2020

AUTORE: Gaetano Silvestri*

CONVEGNO PER IL 170° ANNIVERSARIO DELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ROMANA. CONSIDERAZIONI GENERALI

La lettura della Costituzione della Repubblica Romana del 1849 conferma la validità di quanto affermato da Meuccio Ruini nell'Assemblea costituente, sulla discontinuità della Costituzione italiana rispetto allo Statuto albertino e sul legame ideale con questo straordinario documento. Ed invero nel panorama delle Carte costituzionali del XIX secolo, questa Costituzione, mai effettivamente applicata, presenta tuttavia numerose peculiarità, che ce la fanno sentire vicina e carica di insegnamenti validi anche per il presente, direi soprattutto per il presente.

Provo ad elencare – senza pretesa di completezza – i tratti principali di questo documento storico, tratti che oggi possiamo ancora ritrovare, dopo 170 anni, nella Costituzione italiana del 1948 e nelle costituzioni democratiche diffuse nell'Europa e nel mondo, dopo il crollo progressivo di dittature e regimi autoritari, ispirati ad ideologie diverse, ma accomunati dal rifiuto dei principi di libertà e di eguaglianza. La rilettura della Costituzione della Repubblica Romana è utile soprattutto a non svalutare o banalizzare questi principi, consapevoli che ogni giorno, oggi come allora, si continua a combattere una battaglia, mai vinta in modo definitivo, per tutelarli ed attuarli.

La prima considerazione che viene in mente è che una costituzione nasce da vicende storiche eccezionali, dal crollo di vecchi e consunti sistemi di potere sotto una spinta popolare irresistibile. Si determinano situazioni favorevoli alla messa in pratica di idee e dottrine innovative, che si erano sviluppate, ancorché oggetto di censure e persecuzioni, sotto il regime precedente. Il nuovo non sorge dal nulla, ma nasce e si sviluppa nelle viscere del vecchio e viene prepotentemente alla luce nei momenti di gravi crisi provocate da guerre o rivoluzioni.

* Presidente emerito della Corte Costituzionale.

Sorprende quanto sapere, quanta fiducia, quanta energia e volontà di creare nuove strutture e nuove condizioni di vita si manifestino dopo tanti anni di silenzio, oppressione e ossequio formale verso il potere. Così è accaduto nel 1849, dopo il buio del dominio clericale; in modo simile è avvenuto nel triennio 1945-1948, dopo la tragedia della guerra mondiale e il crollo della dittatura fascista.

Da queste vicende storiche possiamo trarre un insegnamento fondamentale. Non esistono discontinuità assolute, ma transizioni, anche lunghe, che conoscono momenti di brusca accelerazione, dovuti a circostanze eccezionali, non replicabili in vitro. Si dovette attendere quasi un secolo perché i semi gettati dai Costituenti romani trovassero adeguato nutrimento ed utile occasione per dare i loro frutti. Le costituzioni non si creano a tavolino, per mediocri convenienze politiche, e neppure per puro volontarismo, ma per necessità oggettive, quando trovano lucidi interpreti e fautori coraggiosi.

I Costituenti romani erano consapevoli di lavorare non per se stessi, ma per il futuro. Per questo continuarono imperterriti i loro lavori, anche quando le cannonate francesi colpivano il centro dell'Urbe. Questo sguardo lungo, non limitato alle contingenze immediate, lo dimostrarono, in circostanze storiche e politiche diverse, anche i Costituenti italiani eletti nel 1946. Essi continuarono la loro opera anche dopo la rottura dell'unità ciellenistica, avvenuta nel 1947, ed il passaggio all'opposizione di due grandi forze politiche che avevano partecipato alla Resistenza. La lettura degli Atti dell'Assemblea costituente ci dimostra come questa frattura traumatica non ebbe un effetto sconvolgente sulle discussioni. Emergevano, prima e dopo la rottura dell'unità antifascista, profonde divisioni e contrapposizioni sociali e politiche, destinate a riprodursi nei decenni successivi. La consapevolezza dell'asprezza dei conflitti non indusse ad abbandonare l'impresa di costruire la Repubblica democratica, ma acuì invece la sensibilità dei Costituenti per la separazione dei poteri e le garanzie, rifuggendo dalla pernicioso dottrina che nella volontà popolare si ricongiungono essere e dover essere.

Si doveva guardare avanti, alla storia, alle generazioni future. Si dovevano affermare principi epocali, delineare istituzioni democratiche durature e tutele efficaci per i diritti fondamentali. Non ci si poteva impantanare in polemiche di corto respiro, ma si doveva essere capaci di cogliere l'altezza del confronto, che spostava i conflitti – esistenti eccome! – a livelli più elevati.

Colpisce, nella Costituzione della Repubblica romana, la ricchezza e la modernità dei principi fondamentali, dei diritti e dei doveri dei cittadini,

Sovranità popolare, democrazia, solidarietà sociale, apertura agli altri popoli e alle altre nazioni, autonomia delle comunità locali, laicità sono principi che, presi singolarmente, trovano alcuni riscontri nelle Carte coeve, ma non trovano equivalenti come corpus. Dalla loro interazione e compenetrazione si coglie la loro natura di fondamento e non di mere premesse ideali della Costituzione. Non sono relegati in un preambolo, come nella Costituzione francese del 1848, ma fanno parte integrante del testo costituzionale in senso stretto, come vere e proprie norme giuridiche suscettibili di attuazione e applicazione, unitamente alle altre norme costituzionali.

Non venne accolta la proposta di Giuseppe Mazzini di non emanare una Costituzione compiuta – in attesa di quella dell'Italia unita – e di limitarsi ad una mera proclamazione di

principi slegati dall'architettura dei poteri, dalla forma di Stato e di governo, da definirsi in tempi migliori. Si volle invece approvare, nonostante l'estrema precarietà della situazione militare, un testo completo, una Costituzione anticipatrice di quelle del Novecento, da Weimar in poi.

La maggior parte dei commentatori sono colpiti dall'organicità e dall'essenzialità di questo documento, che non si limita a delineare la struttura e il funzionamento delle istituzioni, ma prevede la tutela dei diritti fondamentali e l'adempimento dei doveri, senza indulgere a ridondanze retoriche, molto diffuse in quell'epoca.

Non mancò il riconoscimento dell'insufficienza della mera eguaglianza formale. Il III principio fondamentale stabiliva infatti che «La Repubblica colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini». Questa formula – moderata rispetto alle proposte originarie – anticipa, come appare evidente, il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione italiana.

Non è da credere che i Costituenti romani, quando ultimarono i loro lavori, pensassero davvero che la Repubblica sarebbe sopravvissuta all'occupazione francese, volta alla restaurazione del vecchio ordine. Tutti i capi carismatici, tra cui Mazzini e Garibaldi, erano già sul piede di partenza. Eppure la Costituzione venne proclamata in faccia allo straniero invasore come documento unitario e pronto ad essere attuato ed applicato. Vi era la consapevolezza che i principi, separati da istituzioni democratiche destinate a concretizzarli, sarebbero rimasti allo stato di auspici politici e morali, privi di sostanza giuridica. Doveva essere chiaro al mondo intero che il popolo romano era capace di governarsi e disponeva di uno strumento giuridico adatto allo scopo, ispirato a valori, opposti a quelli del decaduto Stato pontificio, che si incarnavano in una Repubblica democratica ben strutturata ed equilibrata, frutto di riflessioni attente e realistiche. Solo la violenza delle armi rendeva ciò impossibile, non l'incapacità o l'impreparazione degli uomini che avevano fatto la Rivoluzione e si dimostravano pronti a governare nel nome del popolo.

Come dicevo, la Costituzione della Repubblica romana del 1849 possedeva molte caratteristiche della Costituzioni democratiche oggi in vigore.

Era rigida, poiché poteva essere modificata solo con apposite procedure aggravate, che la sottraevano a maggioranze contingenti e transeunti. La rigidità non era soltanto una caratteristica formale della fonte, ma implicava una superiorità sostanziale dei contenuti delle norme costituzionali su quelli delle norme legislative ordinarie. Ciò si deduce con chiarezza dalla discussione in Assemblea. Aurelio Saliceti, relatore del secondo e ultimo progetto, nel motivare l'accantonamento del Tribunato – che potrebbe essere considerato un antenato della Corte costituzionale – proposto in un primo momento, così rispondeva alle preoccupazioni di coloro che temevano la possibile, impune violazione della Costituzione da parte del potere legislativo:

«La sola possibile garanzia contro gli abusi dell'Assemblea sta nell'ordine giudiziario, il quale, essendo indipendente e inamovibile, avrà forza bastevole per respingere ogni legge violatrice dello Statuto [...]». Si introduceva quindi una sorta di controllo diffuso di legittimità costituzionale, sul modello della Costituzione degli Stati Uniti d'America

Era stata votata e non concessa da un sovrano. Si deve sottolineare la grande democraticità del suo processo di formazione. L'introduzione del suffragio universale (maschile)

aveva azzerato, sotto questo profilo, le differenze di classe ed aveva così stimolato un'ampia partecipazione popolare al voto per l'elezione dell'Assemblea costituente. Votarono 250.000 elettori, cifra imponente, se si pensa che Pio IX aveva scomunicato la scomunica maggiore per coloro che avessero preso parte alle votazioni. Per avere un termine di paragone dell'effetto democratizzante del suffragio universale, si può rilevare che alle elezioni politiche indette da Cavour nel 1861 su tutto il territorio nazionale (con eccezione del Veneto e del Lazio), parteciparono in tutto 239.583 elettori e che nel 1870, dopo il plebiscito di Roma e del Lazio, nei territori del vecchio Stato pontificio votarono in tutto 20.392 elettori, meno di un decimo rispetto al 1849.

Fu una Costituzione convenzionale, non ordinativa – secondo la terminologia di Massimo Severo Giannini – perché non esprimeva esclusivamente la volontà della parte vittoriosa di un conflitto, ma si presentava come il risultato dell'accordo tra portatori di orientamenti e interessi sociali diversi, spesso vivacemente in contrasto nelle discussioni, ma che seppero trovare punti di incontro non effimeri, ma destinati a proiettarsi sul futuro. Non mancarono nelle discussioni in Assemblea sorprendenti anticipazioni, come quella di Lizabe-Ruffoni, che auspicò l'avvento di una "Costituzione europea", frutto di una "federazione di nazioni".

Non mi dilungo sul significato dell'espressione «democrazia pura», contenuto nell'art. 3 del Decreto fondamentale del 9 febbraio 1849, oggetto di forti contestazioni e infine non riprodotto nel testo della Costituzione, forse per un errore di trascrizione. Non mi sembra che vi sia una negazione del principio della separazione dei poteri, ma che esso segni il definitivo abbandono della risalente concezione del regimen mixtum, non più conciliabile in un sistema costituzionale in cui tutte le istituzioni trovano fondamento nella sovranità popolare, la quale peraltro si esprime nella forma del suffragio universale, ancorché soltanto maschile.

In definitiva, la Costituzione della Repubblica Romana, ancor più di quella francese del 1848, precorre la stagione delle grandi costituzioni democratiche e pluralistiche dell'Europa continentale contemporanea. Molto dobbiamo alle donne e agli uomini che lottarono, anche a costo della vita, per farla nascere e siamo convinti che non si trattò di una breve parentesi, di un frutto prematuro di pochi intellettuali visionari, ma la riprova che un popolo, anche nelle condizioni più difficili, sa trovare la strada della dignità ed esprime, respirando a pieni polmoni l'aria della libertà, il meglio di se stesso.

Oggi gli autorevoli relatori esploreranno i molteplici aspetti di questo straordinario documento storico e giuridico. Non credo che ci accingiamo a venerare una reliquia. Vogliamo invece mettere in luce che il lascito di civiltà che ci proviene da quell'Assemblea che non cedette alla paura imponga a tutti noi di conservarlo come un bene prezioso, da non abbandonare alla banalità e al cinismo che purtroppo si fanno strada nei tempi presenti. Dovremmo avere anche solo un grammo della fiducia e della speranza dei Costituenti romani e del popolo che li appoggiava, per non cadere nello sconforto o, peggio, per non accodarci all'irrisione dei grandi valori della democrazia pluralistica che danno ancora vita alla Costituzione italiana del 1948 e che devono stare alla base della costruzione - ancora in fieri tra mille difficoltà - di una autentica democrazia costituzionale europea.

Come studiosi e come cittadini abbiamo un grande compito: attuare in modo sempre più ampio i principi che animarono i costruttori delle grandi Costituzioni moderne, dare loro

concretezza, sviluppando tutte le potenzialità racchiuse in formule normative brevi e concise, ma cariche di forza generativa sempre viva e vitale.

È troppo facile trovare nella Costituzione della Repubblica romana, come in qualunque altra, imperfezioni e lacune. È più utile trarre da essa l'esprit che la animò e che parla, anche a distanza di 170 anni, alle nostre menti e ai nostri cuori.