

Leopoldo Elia

Politica e Costituzione

Premessa

Penso di avere un legame personale e particolare con l'Università della Calabria perché l'età offre il privilegio dei ricordi. Ero vice presidente del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e della sua sezione universitaria negli anni in cui si progettava la nascita di questa Università. Tre professori a cui dobbiamo molto e cioè Andreatta, Sylos Labini e Vanzetti, nella loro qualità di componenti del comitato incaricato di costituire la nuova istituzione inviarono al Ministero della Pubblica Istruzione, che ce lo trasmise per il parere, il piano e lo statuto dell'erigendo ateneo. Nella sezione c'erano molte resistenze, soprattutto da parte dei più anziani si obiettava in particolare: "ma così si vuole portare la Svezia in Calabria". Questo era un po' l'atteggiamento mentale che per fortuna si riuscì a superare, pur essendo lo statuto calabrese veramente derogatorio rispetto a quelli adottati nelle altre università italiane; originale e perciò ritenuto troppo ambizioso da alcuni oppositori. Alla fine, dopo una discussione abbastanza animata, si riuscì a dare un parere positivo a questo statuto facendo decollare una iniziativa che ha avuto un grande successo dato il numero degli iscritti, la qualità dei docenti, l'aiuto dato agli studenti. La proposta fu valutata positivamente anche perché alcuni di noi conoscevano i componenti del Comitato e sapevano che erano animati da nobili intenzioni. Quanto si è fatto in più di trent'anni è motivo di soddisfazione e anche di auspicio per un ulteriore miglioramento.

1. Dallo stato di diritto allo stato costituzionale

Il tema "Politica e Costituzione" è di grande fascino ed attualità e mi è stato suggerito dal professor Silvio Gambino: lo svolgerò con particolare riguardo alla situazione attuale anche in rapporto con la storia del cinquantennio repubblicano. La Costituzione italiana rappresenta una delle migliori prove del costituzionalismo europeo soprattutto per la completezza e lo spessore della dichiarazione dei diritti civili, sociali e politici. La Legge Fondamentale di Bonn è molto più lacunosa in tema di diritti sociali

come riconoscono Peter Häberle e gli studiosi che hanno approfondito la comparazione con le altre Costituzioni. Questo valore della dichiarazione dei diritti ha trovato una conferma ed un rafforzamento nella Carta dei Diritti dell'Unione Europea che è stata varata dalla Convenzione *ad hoc* e proclamata nella Conferenza di Nizza del dicembre 2000; perché in questa carta c'è l'affermazione della indivisibilità di tutti i diritti e ci si preoccupa anche della loro effettività sulla traccia del secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione, il quale vuole che anche gli ostacoli di fatto siano superati per poter sviluppare tutte le potenzialità della persona umana. Naturalmente il valore della Dichiarazione dei diritti e dei doveri dei cittadini e più ancora dei principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione italiana non si esaurisce nella pur essenziale costruzione dello *status* del cittadino nei confronti dello stato, delle formazioni sociali e degli altri consociati: il rispetto di quelle norme, l'effettività delle prestazioni in tema di rapporti sociali, la realizzazione del principio di eguaglianza come è specificato nei due commi dell'art. 3 costituiscono di per sé un limite all'esercizio della sovranità popolare mediante l'uso del principio maggioritario: un limite anche alla politica come scelta di fini e di obiettivi, che deve sempre rimanere *sub constitutione*. Certo, si può discutere circa la portata della formula contenuta nel secondo comma dell'art. 1 della Costituzione: "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". È ovvio che la piena consapevolezza delle conseguenze e delle implicazioni delle forme e dei limiti costituzionali è fondamentale per il formarsi ed il consolidarsi di quella cultura dell'alternanza resa così rilevante nella vita dell'Italia dopo l'adozione referendaria e parlamentare delle leggi elettorali politiche a prevalenza maggioritaria nel 1993. È anche chiaro che la esistenza delle "forme e limiti..." si riferisce direttamente a taluni principi espressi o impliciti nella seconda parte della Carta costituzionale: a questo proposito la distinzione tra "regole", suscettibili di revisione costituzionale, e taluni principi ordinamentali non modificabili o eliminabili con le stesse leggi di revisione costituzionale, acquista particolare importanza, come dirò tra poco, nella presente transizione italiana. Deve essere un dato certo che la modifica delle leggi elettorali non comporta una regressione dal dato di fondo, consistente nel passaggio dallo stato di diritto allo stato costituzionale avvenuto con l'entrata in vigore della Costituzione il primo gennaio 1948. Su tale passaggio ha insistito in più sedi Gustavo Zagrebelsky; ma

credo che a duecento anni dalla sentenza della corte Marshall nel celebre caso *Marbury versus Madison* (1803) tutti dovrebbero essere convinti che nel secondo dopoguerra abbiamo realizzato anche in Europa un salto di quota essenziale per assoggettare la politica (nella sua espressione più libera, quella dell'attività legislativa) alle norme della Costituzione. Anche in Francia il *Conseil Constitutionnel*, dopo il periodo iniziale, è riuscito a superare l'ultimo baluardo del parlamentarismo assoluto, divenuto in realtà un presidio dello schieramento di maggioranza; perciò la legge esprime ormai la volontà generale solo nel rispetto della Costituzione.

Ma, anche lasciando da parte l'introduzione di sistemi elettorali maggioritari, l'evoluzione della forma di governo parlamentare dallo stato monoclasse a quello pluriclasse (con l'entrata in azione dei partiti di massa) aveva atrofizzato in larga misura le capacità garantiste del Parlamento: il *continuum* governo-maggioranza riduceva fortemente la dialettica parlamentare di fronte al governo. Sicché la nuova divisione dei poteri, per questo aspetto, si risolve nella distinzione tra maggioranza e opposizione, bisognosa di uno specifico statuto protettivo: mentre la maggioranza, con le nuove norme regolamentari dell'ultimo decennio, si protegge da sola o meglio fa valere appieno la sua agenda dei lavori, con tempi molto serrati che escludono ogni possibilità ostruzionistica se la maggioranza è forte e presente (come accade nella XIV Legislatura).

Allora la separazione dei poteri che più resiste è quella tra potere politico e potere dei giudici (qui inteso in senso largo, comprensivo sia della Corte costituzionale che delle altre magistrature). Del resto è legittimo riferirsi ad un concetto così ampio di giurisdizione, perché è la stessa Corte costituzionale che in questi anni invita i giudici di merito nonché la Cassazione ad utilizzare interpretazioni delle legge "costituzionalmente orientate". Si tratta di garantire in sede di giurisdizione, e principalmente da parte della Corte di Palazzo della Consulta, la superiorità della Costituzione rispetto alle leggi ordinarie e, in diversa misura, riguardo ad altri atti che mettono a rischio l'osservanza di principi e regole di diritto costituzionale. È fisiologico che questa forma di garanzia produca un allargamento del potere dei giudici e accresca le occasioni di conflitto, qui in senso atecnico, tra potere politico e magistrati. Celebre il lungo confronto tra il Presidente Roosevelt e la Corte Suprema USA, ma anche da noi si accese un aspro dissenso (rimasto peraltro dietro le quinte) tra il Presidente della

Repubblica Saragat e la Corte costituzionale presieduta da Aldo Sandulli, che aveva limitato, con alcune sentenze rivolte a difesa del diritto di proprietà, i poteri dei comuni nel settore urbanistico.

Insomma, porre la politica *sub constitutione* significa inevitabilmente porla *sub iudice*, senza che questo significhi stabilire gerarchie tra organi costituzionali: del resto la politica, per sua natura, anche quando deve muoversi dentro un quadro di regole e di principi, non si lascia certo *giurisdizionalizzare* perché (senza entrare qui nella nota polemica tra Carl Schmitt e Hans Kelsen) alcune scelte di politica, anche istituzionale, sono insuscettibili di un giudizio come dimostrano le *political questions* nella giurisprudenza della Corte Suprema USA.

Su questo ritorno a una forma di stato in qualche modo giurisdizionale (in parallelo con l'affermarsi dello stato costituzionale) si è soffermato in particolare Maurizio Fioravanti, richiamando esperienze che risalgono al periodo medioevale inglese; e in particolare la distinzione tra *gubernaculum* e *jurisdictio*, approfondita a suo tempo in una classica monografia di C. H. McIlwain. Certo *gubernaculum* sta per politica; ma anche allora i re non detenevano un potere davvero assoluto, ma erano vincolati (secondo alcuni anche nel più tardo periodo dell'assolutismo) alla *lex terrae*, ai principi della *common law*, prima che in Gran Bretagna si affermasse l'onnipotenza del Parlamento. Il re non era quindi *legibus solutus*, ed anzi era tenuto al rispetto della Magna Charta e dei c.d. contratti di dominazione che erano stipulati tra il monarca, i nobili e i ceti urbani; allora giudici e parlamento operavano perché gli impegni assunti dal re fossero mantenuti.

È evidente che reinventare la *jurisdictio* come giustizia costituzionale avrebbe incontrato nella Assemblea Costituente una forte resistenza per due ragioni che si rafforzavano vicendevolmente e furono alla fine superate. In base al primo argomento fatto valere dagli oppositori (Nenni e Togliatti, ma anche Orlando e Nitti), era inconcepibile che una legge votata dal Parlamento potesse essere giudicata ed eventualmente annullata da un collegio di giudici privi di ogni legittimazione democratica. Qui era evidente la resistenza della politica (espressa al livello più alto dalla deliberazione legislativa) a lasciarsi controllare dai giudici. Ma una obiezione meno tradizionale era avanzata da chi come Dossetti (come pure altri esponenti della sinistra) temeva che le famose riforme di struttura (la rivoluzione promessa al posto di

quella non realizzata dopo la Liberazione, secondo la formula di Calamandrei) potesse trovare ostacoli e ritardi come nel regionalismo così negli scrupoli e nelle tendenze conservatrici dei futuri giudici della Corte. Certo, il Dossetti sceso in campo nel 1994 a difesa della Costituzione era animato da un patriottismo costituzionale e da una consapevolezza critica del costituzionalismo democratico che gli facevano apprezzare l'apporto garantista della Corte ben altrimenti che nel periodo 1946-1951.

Peraltro nell'Assemblea Costituente nessuno degli oppositori palesi od occulti riusciva a trovare ed a proporre un istituto o un congegno idonei ad assicurare seriamente la rigidità della Costituzione e la sua superiorità sulle leggi ordinarie. Non è poi casuale che le costituzioni adottate dopo quella italiana (in prima linea la Legge Fondamentale della Germania ovest) abbiano tutte seguito l'esempio italiano e non quello francese della Quarta repubblica. La nostra Corte costituzionale si avvia ormai ad un cinquantennio di vita: ma secondo talune avvisaglie si prepara per essa un prossimo avvenire molto difficile. I titolari del potere politico, che avevano finora cercato di tenere un comportamento nel complesso ispirato al principio di leale cooperazione (spesso ricambiato dalla Corte), hanno cominciato a dare segnali di insofferenza e di inquietà attesa.

2. La politica contro la Costituzione vigente. A chi l'ultima parola?

È piuttosto facile rendersi conto che il rapporto tra politica e Costituzione può diventare molto più problematico se si passa da una situazione nella quale la Carta subisce solo qualche modifica per cui non si alterano i rapporti tra poteri costituzionali ed un'altra di transizione istituzionale: nel secondo caso la politica tende ad operare non tanto o non solo con leggi ordinarie ma soprattutto con leggi di revisione costituzionale in grado di porre termine a una fase sentita come transitoria ed eccezionale. Tanto più questa constatazione prende rilievo se si considera che l'abbandono della proporzionale rende più agevole ad una maggioranza numericamente molto forte (come è il caso della XIV Legislatura) di varare leggi ordinarie che incidono sull'assetto potestativo e di tentare revisioni costituzionali con buone prospettive di successo, malgrado il referendum oppositivo previsto dall'art. 138 Cost. Il periodo della Costituzione sostanzialmente invariata corrisponde da noi agli anni 1948-1993, mentre dal 1993, per

il ribaltamento del sistema elettorale e per la legge costituzionale relativa al secondo comma dell'art. 68 Cost., inizia una transizione che non si è ancora conclusa. È il passaggio da una revisione per "emendamenti", ben nota all'esperienza statunitense, a quella assai più impegnativa e pericolosa avviata in Italia con l'art. 1, comma 1 della legge cost. 1993, n. 1 (istitutiva della Bicamerale De Mita-Jotti), secondo cui la Commissione "elabora un progetto organico di revisione costituzionale relativa alla parte II della Costituzione" esclusa la sez. II del Titolo sesto; una formula analoga era adottata nell'art. 1, comma 4, della legge cost. 1997, n. 1 (istitutiva della Bicamerale D'Alema): "La Commissione elabora progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie". Come è noto le due Commissioni, per motivi diversi, conclusero negativamente i loro lavori: ma le disposizioni che ho riportato spiegano perché alcuni membri delle due Commissioni, specialmente nella Commissione D'Alema, si considerassero davvero dei costituenti.

Inoltre, il cambiamento della legge elettorale imponeva che, a tutela della rigidità della Costituzione, si elevasse a due terzi dei voti (senza subordinate) il *quorum* per la revisione dell'art. 138 Cost., secondo il modello della Legge Fondamentale tedesca: una proposta in tal senso, presentata dall'on. Bassanini e da me nella XII Legislatura rimase negli archivi. Se questo disegno di legge costituzionale fosse passato è chiaro che, anche nella XIII e XIV Legislatura, la revisione avrebbe richiesto un ampio consenso parlamentare e il pericolo di "stravolgimenti" degli equilibri costituzionali sarebbe stato grandemente ridotto.

Ovviamente, la politica costituzionale realizzata con revisioni della Costituzione, specie se dell'ampiezza prevista nelle leggi istitutive delle due Bicamerale vere (quella Bozzi non può essere posta sullo stesso piano), può produrre esiti tali da alterare i bilanciamenti previsti dalla Costituente del 1946 per ciò che riguarda la forma di governo, intesa in senso tradizionale, e soprattutto le delicatissime relazioni tra poteri politici, magistratura e Corte costituzionale. Senza dubbio, la Corte ha affermato che vi sono limiti impliciti alla stessa revisione della Costituzione, d'accordo con la maggior parte degli studiosi di diritto pubblico. In particolare il giudice delle leggi (anche di quelle costituzionali) ha riconosciuto l'esistenza di principi supremi dell'ordinamento costituzionale: più di preciso "Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione

esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili ai procedimenti di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana" (sentt. nn. 1146/1988 e 366/1991). Naturalmente la verifica di confronto circa la violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento e dei diritti inalienabili della persona umana spetta alla Corte costituzionale; altrimenti si verrebbe all'assurdo di considerare prive di garanzia proprio le norme di valore più elevato. Così, la politica (nell'esercizio del potere normativo più alto) si troverebbe limitata sia nella c.d. sovranità parlamentare sia in quella popolare (referendum oppositivo) anche se le affermazioni della Corte sui limiti impliciti non hanno finora trovato occasioni di applicazione concreta, applicazioni che potrebbero dar luogo ad un gravissimo conflitto con il blocco Governo- Parlamento (attraverso la sua maggioranza). Senza dire che in taluni casi potrebbe essere contestata l'esistenza stessa di un principio supremo individuato dalla Corte.

Ora è vero che dopo il 1993 non c'è stata una revisione della forma di governo a livello costituzionale. C'è stata però quella del Titolo V seconda parte Cost. (adottata con legge cost. n. 3/2001). È innegabile che questa riforma adottata a stretta maggioranza assoluta nelle assemblee parlamentari può costituire un pericoloso precedente anche se, nella realtà del suo contesto, non dovrebbe essere considerata un vero precedente per almeno tre ragioni:

- 1) la copertura di ampio consenso (davvero *bipartisan*) conseguita da gran parte delle norme contenute dalla legge di revisione prima nella Commissione Bicamerale D'Alema e poi nell'Assemblea della Camera (aprile 1998);
- 2) la copertura di ampio accordo raggiunto con gli esponenti delle regioni e delle autonomie locali, appartenenti sia ai partiti della maggioranza che a quelli dell'opposizione;
- 3) il dissenso che ha diviso i due schieramenti si è realizzato non perché l'opposizione volesse una riforma meno innovativa, ma perché voleva un di più di innovazione rappresentato da emendamenti in cui era contenuta la "*devolution*" leghista, rifiutata dalla maggioranza di allora. Tanto è vero che in sede di referendum oppositivo la

minoranza della XIII Legislatura divenuta a sua volta maggioranza nella XIV non ha praticamente contrastato il varo della riforma.

Malgrado questi dati incontestabili, che rendono veramente peculiare la revisione del Titolo V e dovrebbero escluderne la consistenza di precedente, è possibile la sua trasformazione per via mediatica in un evento legittimante altre revisioni in tema di forma di governo e di normativa sull'ordine giudiziario, tali da favorire, con il solo consenso della maggioranza parlamentare, la concentrazione di poteri nell'organo governo *rectius* Primo ministro. Potrebbe addirittura essere superata la nota positiva della omogeneità della riforma del Titolo V sottoposta al voto popolare, se si cedesse in futuro, dopo gli infausti precedenti delle due leggi sulle bicamerali (art. 3 della prima, art. 4 della seconda), alla tentazione di "assemblare" nel quesito da sottoporre al corpo referendario un insieme di riforme riguardanti la forma di governo, il bicameralismo, il federalismo, l'ordine giudiziario: mentre è possibile (come dimostra il referendum francese del 1945) presentare agli elettori più quesiti in un'unica consultazione referendaria.

Il difficile rapporto tra Costituzione e politica vive il suo momento di maggior tensione quando tra Corte costituzionale e Parlamento sorge un contrasto, di fronte al quale si pone la domanda: a chi spetta l'ultima parola? Di chi è la decisione definitiva? In via di massima si dovrebbe rispondere: l'ultima parola spetta alla Corte quando la legge di revisione costituzionale viola uno dei principi supremi di cui si è detto, mentre essa spetta al Parlamento negli altri casi. Tuttavia, è inutile nascondersi che, anche quando non può contestarsi la violazione di un principio supremo da parte del legislatore costituzionale, l'*overruling* mediante revisione o legge costituzionale ha in sé un carattere traumatico specie se si presenta come una replica ad una pronuncia della Corte, sgradita alla maggioranza dei parlamentari.

È quanto è accaduto con la legge costituzionale n. 2 del 1999 (giusto processo) che ha modificato in alcuni commi l'art. 111 Cost. aggiungendo un quarto comma sulla formazione della prova che non trova riscontro nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Così si è "superata" la sentenza della Corte n. 361/1998 riguardante la riforma dell'art. 513 del Codice di procedura penale, come modificato

dalla legge 7 agosto 1997, n. 267, con il primo chiaro *overruling* della nostra storia repubblicana.

È questa una delle avvisaglie negative di cui parlavo prima, sebbene nel caso del giusto processo si realizzò un consenso parlamentare quasi unanime più che *bipartisan*. La preoccupazione è che una maggioranza numericamente forte possa essere tentata di dire l'ultima parola intimando il "*silete iudices in munere alieno*" dove il *munus* è appunto la politica.

3. *Revisione costituzionale squilibrante*

Due ipotesi di revisione costituzionale che altererebbero in modo non riparabile gli equilibri costituzionali, accrescendo in misura grave il potere politico già assai concentrato nel *premier* e nella sua maggioranza, riguardano i due istituti di garanzia previsti dalla Costituzione: la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale. Quanto al Presidente non mancano proposte di legge costituzionale (presentate anche da parlamentari dell'opposizione) che trasferirebbero il potere di scioglimento anticipato delle Camere dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio. Si dice che il Capo dello Stato svolgerebbe un ruolo improprio, esercitando un potere politico inconciliabile con la sua irresponsabilità: ma l'attribuzione si giustifica per le finalità di riequilibrio istituzionale, di garanzia complessiva del sistema, che la Costituente volle affidare al nostro Presidente, assai diverse da quelle che il Premier da solo (obiettivi di politica partitica) sarebbe portato a perseguire; ma forse sarebbe meglio parlare di politica personale, dato che il potere di scioglimento anticipato gli verrebbe conferito con la finalità di tenere a freno lo schieramento parlamentare maggioritario. E proprio l'esempio inglese (che viene a torto richiamato) dimostra che in quel regno il potere di sciogliere la Camera dei Comuni non è concesso a chi perde la fiducia del proprio partito parlamentare (così Eden, McMillan e Thatcher). L'on. D'Alema ha osservato che viviamo già in un quadro di dilagante plebiscitarismo e che tanto vale prenderne atto accettando o proponendo il premierato fortissimo, dotato anche del potere di cui all'art. 88 della Costituzione: ma il ragionamento può essere rovesciato, concludendo per la non ulteriore incentivazione di un potere già troppo personalizzato. Del resto una parte notevole della dottrina italiana (basti citare Mortati e

Paladin) ha scelto come risultato interpretativo degli artt. 88 e 89 Cost. la soluzione dell'atto duumvirale che richiede il consenso sia del Capo dello Stato che del Presidente del Consiglio controfirmante.

Quanto alla c.d. regionalizzazione della Corte costituzionale è evidente il pericolo di una sua politicizzazione a mezzo di elezioni da parte di un organo espressione diretta delle regioni e di enti locali: solo un organo della Repubblica, quale risulta dal superamento delle singole entità enumerate nell'art. 114 Cost., comma I, potrebbe evitare i pericoli di una rappresentanza impropria che attribuirebbe ad una parte dei giudici la rappresentanza dello stato, ad un'altra quella delle regioni o delle città metropolitane. La vera soluzione consiste nella designazione da parte di un Senato davvero federale che non ripeta la struttura per partiti della Camera dei deputati. Chi ostacola la ristrutturazione del Senato in senso davvero federale si assume la grave responsabilità di favorire la deformazione della Corte, un organo che ha dato buoni risultati in una esperienza quasi cinquantennale.

4. Statuto dell'opposizione e costituzionalismo sostenibile

Nessuna persona di buon senso pretende di mettere "le brache" alla politica che ha sviluppi imprevedibili dipendenti dalla personalità e dalla capacità dei *leaders* dalla maturità civica degli elettori, da fattori e vincoli esterni agli ambiti nazionali. D'altra parte, la stessa Costituzione ha una sua intrinseca politicità, in quanto intende proporsi come modello forte di convivenza civile e politica. Ma una democrazia poliarchica ordinata in Repubblica costituzionale si regge su una pluralità di istituzioni che hanno pari legittimazione anche se di origine e fonti diverse: è il pluralismo istituzionale che consente di promuovere l'alternanza al potere di forze politiche differenziate. Così si identificano strutture (Governo e Parlamento) in cui prevale il principio maggioritario e nelle quali è possibile alla maggioranza vincitrice nelle ultime elezioni di tradurre in leggi il proprio programma convalidato dagli elettori; mentre ad istituzioni di garanzia sono affidati il rispetto degli equilibri previsti dalla Costituzione e la tutela delle regole e dei principi che compongono l'ordinamento giuridico (Presidenza della Repubblica, Magistratura, Corte costituzionale). Dovendo controllare le deliberazioni degli organi in cui si esprime la sovranità popolare è necessario che i titolari degli organi di garanzia

non abbiano la stessa origine dei primi (elezioni politiche). Ma la differenza di estrazione e di compiti non stabilisce una gerarchia di legittimazioni e di posizioni: è in questo senso che si deve parlare di pari dignità degli organi costituzionali. È il complesso di queste distinzioni e di bilanciati poteri che può assicurare il “governo limitato” cardine della liberaldemocrazia e condizione delle stesse possibilità di alternanza.

Per rendere decisiva la volontà popolare in sede elettorale si è favorito il bipolarismo con le leggi dipendenti dal referendum del 1993; in modo che gli elettori potessero scegliere tra programmi, *leaders* e coalizioni, concordati *prima* e non *dopo* le elezioni. Non solo, attraverso la scelta operata dal corpo elettorale, si è ritenuto di potere ottenere una maggior stabilità ed efficienza del governo così necessaria nel quadro della Unione europea. Al fine di conferire maggiore equilibrio all’assetto risultante dall’abbandono della proporzionale si doveva però produrre quella normativa che si usa denominare in senso largo statuto dell’opposizione: un insieme di norme costituzionali, legislative e regolamentari (in particolare nei regolamenti parlamentari) che tutelassero meglio la rigidità della Costituzione, disciplinassero le incompatibilità con le cariche pubbliche più elevate e la risoluzione dei conflitti di interesse e infine precostituissero le garanzie dell’opposizione, con possibilità di accesso alla Corte costituzionale contro le deliberazioni della Camera in tema di verifica delle elezioni e di altri aspetti della attività parlamentare. Di conseguenza le esigenze della rappresentanza (Parlamento, Consigli delle Regioni e degli enti locali) sarebbero meglio bilanciate con quelle della efficienza degli esecutivi. Insomma, le proposte dell’ingegneria costituzionale andrebbero sempre coordinate (e subordinate) ai principi del costituzionalismo. Lo statuto dell’opposizione avrebbe dovuto essere adottato in parallelo con il varo della nuova legislazione elettorale; non fu così, e la grave omissione si è ripetuta nella XIII Legislatura, con serie conseguenze negative nella XIV, ora in corso. Dovrebbero inoltre essere stabilite ulteriori norme in tema di limiti alle spese elettorali, oggi di fatto completamente fuori controllo: la c.d. legislazione di “contorno” alle leggi elettorali propriamente dette è stata pericolosamente trascurata, salvo il tentativo di assicurare una “*par condicio*” radiotelevisiva tra le forze politiche nel periodo che precede le elezioni.

Ma la vera garanzia della Costituzione nei confronti di chi è in grado di porla a rischio (e cioè la maggioranza del momento) consiste sempre in un costituzionalismo condiviso e cioè in una interpretazione del principio democratico combinato con il principio del governo limitato. È questo nucleo irriducibile di convincimenti che dovrebbe essere trasmesso di generazione in generazione, come ci insegna la durata bicentenaria della Costituzione statunitense; un costituzionalismo sostenibile che tenga conto dell'ampiezza di decisioni da lasciare alla politica e insieme delle garanzie irrinunciabili in una autentica democrazia.

FONTE: LEOPOLDO ELIA, *Politica e Costituzione: Lectio Magistralis in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2002-2003 della Facoltà di Scienze Politiche dell'università della Calabria*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 5-21.