



**COME CAMBIANO LE COSTITUZIONI.  
PER UN PATRIOTTISMO CHE INCORPORA IL CAMBIAMENTO**

di

***Stefano Ceccanti***

*(Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso  
l'Università "La Sapienza" di Roma – Senatore della Repubblica)*

14 dicembre 2011

Come cambiano le Costituzioni? Ce lo dice un bel volume ("How Constitutions Change: a Comparative Study", a cura di Dawn Oliver e Carlo Fusaro, Hart, Oxford e Portland, 2011, pp. 501) che, dopo un'introduzione, affronta ben sedici casi: sul nostro Continente oltre all'Italia si occupa di Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Spagna, Svizzera, Regno Unito e dell'Unione Europea come tale; al di fuori, di Stati Uniti d'America, Canada, India, Israele, Nuova Zelanda, Sud Africa. Infine i curatori, Fusaro e Oliver, elaborano un'analisi comparativa e tracciano una teoria del cambiamento costituzionale.

Il primo passaggio è l'identificazione del concetto di Costituzione, inteso nel suo senso più ampio, comprendente anche leggi di rilevanza fondamentale al di là della loro qualificazione formale, sentenze importanti delle Corti nonché le convenzioni costituzionali. Anche il concetto di cambiamenti costituzionali è interpretato in senso lato, estendendosi alle decisioni delle Corti, alle nuove interpretazioni che anche attraverso di esse finiscono per imporsi, come accaduto spesso per la Corte Suprema Usa o per la Corte di Giustizia di Lussemburgo. Proprio quest'ultimo esempio spiega perché l'Unione europea possa essere pienamente studiata come un ordinamento costituzionale: il crescente primato del diritto comunitario fatto

valere da essa ha creato un sistema di pluralismo di ordinamenti che rende i singoli Stati non più padroni dei Trattati. Non c'è uno Stato nel senso tradizionale del termine, ma c'è comunque un ordinamento costituzionale. Si è imposta così un'indubbia armonizzazione dei diritti anche in sinergia con l'opera cinquantennale della Convenzione europea, che opera però in un diverso e più eterogeneo quadro, quello del Consiglio d'Europa, necessariamente più rispettoso dei margini di apprezzamento dei singoli Stati. Peraltro, come nota Dehousse, che cura il capitolo specifico sull'Unione, la dinamica dei mercati è tale da imporre una spinta alla costruzione di un più forte government comune superando la light governance e le resistenze di vari Stati che hanno spesso comportato compromessi molto ambigui nei Trattati.

I curatori ricordano una celebre sentenza della Corte Suprema americana di quasi cent'anni fa in cui si affermava che gli enunciati della Costituzione non possono essere esaminati in modo isolato, quasi che fossero formule matematiche, ricorrendo solo a un vocabolario che ci spieghi i significati letterali, ma in una cornice di cui fanno parte integrante la loro origine nonché la linea del loro sviluppo. Quello che oggi viene chiamato in varie discipline il "triangolo ermeneutico", costituito dal testo, dal pre-testo e dal con-testo. Peraltro Fusaro richiama spesso l'importanza dell'imprinting iniziale di un testo costituzionale, ovvero delle prime interpretazioni che vengono date a un testo e dei paradigmi soggiacenti, capaci di ridurre sensibilmente in modo durevole l'inevitabile pluralismo ermeneutico di testi che per loro natura sono necessariamente generici.

Non ci occupiamo in questa sede dei singoli capitoli, se non per segnalare le conclusioni dei capitoli sulle grandi democrazie, a cominciare da quelle di Fusaro sull'Italia, in cui si nota che spesso nel nostro Paese gli argomenti contrari ai cambiamenti costituzionali siano in realtà delle sovrastrutture teoriche costruite da coloro che sono in realtà contrari al merito delle innovazioni, magari perché si sentono espressione di correnti politico-culturali già indebolite rispetto all'origine del testo costituzionale, a partire dalla contrarietà ad un perfezionamento della transizione alla democrazia maggioritaria. E' una critica a chi utilizza datate impostazioni assemblearistiche in nome di un eccezionalismo italiano che aveva a che fare con caratteristiche superate del sistema interno e internazionale. Queste impostazioni si esprimono con la più ampia elaborazione di limiti impliciti alla revisione e finiscono per portare paradossalmente a innovazioni contraddittorie, non controllate e asincrone rispetto alla realtà. La pretesa di immodificabilità si converte quindi nel suo contrario: nell'incapacità di governare i processi con una schizofrenia tra una reverenza formale a un mito (più che a un testo) e dei cambiamenti surrettizi reali sempre più profondi..

Sulla Francia Boiron traccia in particolare le linee fondamentali dell'ultima revisione del 2008 che ha ampliato il controllo di costituzionalità, prima limitato solo alla fase precedente all'entrata in vigore della legge, e che ha potenziato l'autonomia del giudiziario. Ciò nondimeno il sistema resta potentemente strutturato intorno al Presidente eletto per cinque anni (dopo la revisione del 2000 rispetto ai sette precedenti) immediatamente prima delle elezioni per il Parlamento (secondo la sequenza inaugurata del 2002) e su cui quindi si forgia e si plasma chiaramente la maggioranza parlamentare. Il sistema è dunque più garantista ma non meno decisionista e, per questo, stabilizza definitivamente la Quinta Repubblica. Sulla Germania Woelk segnala le tensioni tra il consenso interno sui principi costituzionali e 'la finestra nella sovranità' apertasi col processo europeo, vissuta, specie dopo la Riunificazione, come un rischio. Inoltre, ferma la capacità del Parlamento di procedere a ripetute revisioni di manutenzione costituzionale, Woelk fa rilevare che nei casi di riforme forti, come la Riunificazione e la revisione organica del federalismo, si è trattato di intese politiche tra i partiti o in forma totale (primo caso) o previa trattativa ristretta in una Commissione Bicamerale (secondo). In altri termini, soprattutto nei momenti chiave, neppure quel sistema con partiti più strutturati, proprio per la sua dimensione di scala, può sfuggire alla verticalizzazione delle decisioni. Anche per il Regno Unito Oliver dimostra che l'imponente quantità di leggi di rilievo costituzionale degli ultimi trent'anni non riduce più di tanto il carattere flessibile, "altamente politico" della Costituzione inglese, com'è dimostrato dal fatto che le riforme sono state largamente iniziate e gestite dai vari Governi in carica. Per gli Stati Uniti Griffin mostra che quella Costituzione, pur essendo di per sé radicalmente avversa alla concentrazione del potere, nelle situazioni di emergenza come quella post 11 settembre possa essere curvata, almeno per un periodo, in direzione decisionistica.

Più in generale, al di là delle grandi democrazie, i due curatori, andando un pò in controtendenza rispetto ad altre vulgate, ricordano nelle conclusioni che occorre guardarsi da eccessivi irrigidimenti nelle procedure di revisione che finiscono per portare a elusioni, a mancanza di trasparenza. Appare per loro preferibile che un medesimo testo costituzionale, come in alcune recenti esperienze a partire dalla Spagna, preveda al suo interno gradi diversi di rigidità, una "rigidità flessibile". Più in generale essi invitano a ricorrere alla celebre e importante nozione di "patriottismo costituzionale" nel senso di favorire una serie di innovazioni costituzionali, incrementali e ragionate, una sorta di ordinaria manutenzione costituzionale che ne eviti l'obsolescenza, invece di essere usata come spesso accade, come "un pietrificato oggetto di devozione", che impone poi paradossalmente di dover produrre innovazioni sotto forma di rivoluzioni costituzionali.