

Giuliano Amato

Per i sessanta anni della Costituzione

*(inaugurazione dell'anno accademico 2007-2008
della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno
Roma, 10 dicembre 2007)*

I sessant'anni della Costituzione sono una buona occasione per valutare il suo significato in campo lungo, e non solo in ragione di ciò che è venuto dopo, ma anche sullo sfondo della tribolata costruzione, iniziata molti decenni prima, dello Stato italiano. Con una frase divenuta celebre Massimo D'Azeglio aveva detto che una volta fatta l'Italia bisognava fare gli italiani. Meno celebre, ma forse più eloquentemente esplicativo, è quanto disse Giuseppe Mazzini, allorché sostenne che il problema era quello di dotare l'Italia di una nazione; e affermò quindi che il “fiat della nazione non può essere proferito che da una Costituente e non può incarnarsi che in un patto nazionale” In uno Stato che nasceva per aggiunzioni e che aveva alle spalle divisioni e conflitti, era essenziale il riconoscimento comune in un medesimo tessuto di principi e di valori fondanti, così come era accaduto in primo luogo in Francia, dove alla nazione si era riusciti a dare una corposa valenza identitaria, ancorando ad essa la comune lealtà di tutti i cittadini. Secondo Mazzini nel caso italiano il “fiat” che serviva poteva venire solo da una Costituente. E i fatti gli dettero indiscutibilmente ragione.

Non è un caso che ai tempi dello Statuto e nei primi anni del Regno d'Italia ci si sia rivolti ai modelli di governo parlamentare pre-esistenti in

Europa, quello francese e soprattutto quello belga, contando perciò su un loro efficace trapianto da noi e trovandosi invece (come sarebbe accaduto più tardi molte altre volte) con un marcato imbastardimento dei modelli, divenuti in Italia quasi irriconoscibili. Tant'è che il tessuto sul quale, quando ci fu, si riuscirono a fondare i consensi, fu quello dei connubi e dei trasformismi, che non erano previsti dai modelli e che legavano singoli e gruppi con patti parlamentari di sicuro sprovvisti del fondamento di un più radicato patto nazionale. Luciano Cafagna, in un suo bel libro su Cavour, ci invita a non vergognarci del trasformismo, frutto in fondo raffinato di un'arte di governo che non aveva molte altre risorse su cui contare e che, grazie a questa, è riuscita comunque a generare dei risultati. Cafagna ha ragione, ma resta significativo che nella coscienza degli italiani la risorsa trasformismo non riesca a risultare di pregio e sia comunque vissuta come un ripiego.

La Costituente auspicata da Mazzini arrivò nel 1946 e arrivò dopo una intensa stagione di patria ritrovata e ravvivata grazie alla Resistenza. Rispetto all'insieme della nostra precedente storia nazionale era dunque nelle condizioni migliori per inverare quell'auspicio. Possiamo dire, sessant'anni dopo, che c'è riuscita? Di sicuro le scelte fondamentali alle quali ispirò l'assetto istituzionale furono trasparentemente consapevoli della prioritaria necessità di colmare una frattura storica e di evitare, quindi, l'unilaterale affermazione di poteri pubblici che una parte degli italiani potesse avvertire come soggioganti e arbitrari. Il fatto stesso che sedessero alla Costituente partiti già uniti nella Resistenza ma segnati da profonda opposizione e diffidenza reciproca, induceva tutti a non valorizzare più di tanto il principio maggioritario e ad avere una particolare attenzione ai bilanciamenti e agli equilibri. "Abbondare in garanzie", questa fu una esplicita parola d'ordine. Il resto sarebbe venuto dopo.

Gli studiosi di storia politica, prima ancora che di storia istituzionale, ci hanno insegnato quanto fosse divaricata l'Italia di quegli anni e quanto

precario e circoscritto fosse il fondamento della nascente democrazia parlamentare, così come era accaduto con la Repubblica di Weimar. Il rischio che incombeva su di noi era forse più greco che tedesco, ma è certo che buona parte dei ceti borghesi erano ancora legati al vecchio regime, mentre, sull'altro lato, c'era nei ceti proletari l'aspettativa che la Costituzione fosse il prologo di una rivoluzione socialista.

I primi anni della Repubblica- e questo viene addotto a merito dei leaders politici che guidavano i maggiori partiti di allora - servirono ad innestare quei ceti nel sistema democratico e a rafforzare così il fondamento su cui esso poggiava. E l'innesto- si badi- avvenne grazie alla accettazione, sempre più consapevole e diffusa, delle procedure democratiche, attraverso le quali, pian piano, penetrarono nel profondo della società italiana gli stessi principi e valori sostanziali della democrazia.

Questo è un fenomeno che non sempre accade nella storia, anche perché non è il frutto di una evoluzione meccanica e non si produce perciò senza la lungimiranza degli uomini (che non sempre ci sono) di buona volontà. Proprio per questo, quando riesce ad accadere ne traggono una enorme e motivata soddisfazione quanti, come me, hanno sempre colto nell'esperienza italiana una ragion critica dell'ultima tesi a cui era arrivato John Rawls, la tesi cioè della democrazia soltanto procedurale in società caratterizzate dalla compresenza di fini e valori (ritenuti) incomponibili. Non è così e oso pensare che lo stesso Rawls fosse in realtà convinto non solo che la condivisione delle procedure democratiche sia un naturale veicolo della condivisione dei principi sottostanti, ma anche che una tale dinamica non potrebbe intervenire se già in una qualche misura questi principi non fossero sentiti, almeno dagli uomini di buona volontà, come principi comuni sin dall'inizio. In democrazia si concorre a processi decisionali destinati a chiudersi con decisioni a maggioranza e si accettano poi le decisioni della maggioranza, solo in quanto ci si sente partecipi di una medesima comunità;

e ci si sente tali perché si condividono non le sole procedure, ma ciò che esse sottendono.

Non è un processo istantaneo ed istantaneo non è stato nella storia della nostra Repubblica. Ma avviene ed è avvenuto in Italia. Quindi, tornando alla mia domanda iniziale, si deve concludere che la Costituzione è riuscita nel compito di indurre gli italiani al patto nazionale. E c'è riuscita al punto di diventarne il simbolo e di radicarsi nel cuore e nella coscienza degli stessi italiani. Non potremmo spiegare altrimenti il risultato dell'ultimo referendum confermativo e, in primo luogo, l'altissima e inusuale percentuale dei votanti in difesa della loro Costituzione.

Sarebbe un bellissimo finale, ma non può esserlo, perché c'è un però. Nel settembre del 1946, quando più viva era nell'Assemblea Costituente la discussione sulla forma di governo da dare alla Repubblica, il punto di incontro fra i cultori di un sistema fortemente maggioritario sino (per taluni) al presidenzialismo e i sostenitori invece del regime parlamentare, lo trovò Tommaso Perassi con il suo famoso ordine del giorno. In esso ci si pronunciava a favore del sistema parlamentare, "da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

Quei dispositivi non furono adottati e tra le Costituzioni del secondo dopoguerra la nostra è la più simile a quella francese del 1946, nata essa stessa dal rigetto di una costituzione più forte e destinata a una vita breve e tribolata, sino a quando poco più di dieci anni dopo venne sostituita dalla Costituzione che il Generale De Gaulle avrebbe voluto sin dall'inizio. Mentre come esempio di ciò che noi non facemmo, viene citata la *Grundgesetz*, oggi Costituzione tedesca, per l'appunto caratterizzata da dispositivi di razionalizzazione del tipo di quelli preconizzati da Perassi. Perché il suo ordine del giorno restò inattuato? E' qui il cuore del nostro problema. Restò inattuato perché i partiti della Costituente ritennero che fosse la loro forza

quella su cui avrebbero dovuto poggiare e contare le istituzioni e che, proprio per questo, non ci fosse alcun bisogno di meccanismi di razionalizzazione, che avrebbero solo intralciato la libera formazione della loro volontà.

Meriterebbe un racconto a parte, e sarebbe un racconto affascinante, l'evocazione delle ragioni per le quali i partiti di allora erano e si sentivano così forti, forti di una legittimazione propria con la quale ritenevano di poter coprire e legittimare le stesse istituzioni dello Stato. Basti ricordare che in quel momento essi erano lo Stato, perché lo Stato era fuggito, perché il riscatto della dignità italiana si incarnava in loro, perché dove lo Stato aveva smesso di funzionare nei mesi precedenti e successivi alla fine della guerra erano stati gli stessi partiti ad assicurare il funzionamento dei servizi essenziali, a partire dalla distribuzione del latte. Tutto questo si aggiungeva in Italia alla naturale tendenza delle società del Novecento, le società della industrializzazione matura, a riconoscersi e a farsi aggregare nei grandi partiti di massa teorizzati da Maurice Duverger. E dava senso e ragione a quanto disse apertamente Lelio Basso in Assemblea Costituente, secondo il quale "alla democrazia parlamentare, non più rispondente alla situazione attuale, si è venuta sostituendo la democrazia dei partiti, già in atto".

Non era esattamente così, perché era piuttosto la democrazia dei partiti che sorreggeva e permeava di sé la democrazia parlamentare. Certo si è che, per lunghi anni, non percepiamo ciò che avevamo perso con l'inattuazione dell'ordine del giorno Perassi. Al contrario, usufruimmo del miracolo che i partiti di massa stavano realizzando, quello di spingere la nostra società divisa a riconoscersi nelle procedure e quindi nei valori della democrazia. Non a caso ci capita oggi di rimpiangerli i partiti di allora; di rimpiangere le loro classi dirigenti, in genere colte, il personale che esse selezionavano, la funzione, che seppe essere di rappresentanza ma anche di filtro, che esercitavano di fronte alle domande sociali, la capacità, quali che fossero i partiti, di saper cogliere il confine fra Cesare e Dio.

Ad un certo momento della nostra storia, però, tutto questo in parte si essiccò, in parte addirittura si adulterò. Ci fu il terremoto dei primi anni '90 ed esso non determinò, ma facilitò e mise a nudo un cambiamento del rapporto fra la società e i partiti dovuto in primo luogo ad altre ragioni, alla frammentazione delle identità collettive, ai fenomeni cresciuti di auto-rappresentanza, alla fine insomma di quei moduli di vita sociale e collettiva su cui erano cresciuti i partiti di massa. Il bisogno di aggregazione non trovava più in essi una risposta esauriente e prendevano piede tendenze centrifughe che investivano le stesse istituzioni. Ecco il rafforzamento del municipalismo, ecco i nuovi poteri delle Regioni ed ecco i partiti non più a guidare tutto questo, ma ad esserne trascinati e a frammentarsi essi stessi in un sistema politico sempre più plurale.

Di fronte alla forza centrifuga che dilatava e diversificava il nostro universo istituzionale, la tutela dell'interesse nazionale non risultò affidata, come la Costituzione aveva previsto, al Parlamento e al Governo, ma poté contare solo sulla Corte Costituzionale, come bene ha dimostrato Carlo Mezzanotte. E' stata infatti la Corte, in questi anni, a scavare nel principio di sussidiarietà e a trovarvi quelle ragioni di unitarietà che nessuna funzione attribuita in esclusiva a un ente decentrato potrebbe ignorare. Ed è significativo che quando si è proposto di scrivere in Costituzione quanto la Corte aveva già deciso, e cioè che esiste una irrinunciabile responsabilità del Parlamento di legiferare a tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico, economico e sociale della Repubblica, nello stesso Parlamento non ci sono stati i consensi necessari.

Per parte loro, i partiti hanno finito per cercare una rafforzata capacità di governo in primo luogo nel sistema elettorale, un sistema elettorale che, attraverso cambiamenti successivi, ha introdotto dosi sempre più massicce di premio di maggioranza. Il risultato è che abbiamo polarizzato rigidamente l'arena elettorale, ma ci siamo poi ritrovati con una arena parlamentare

sempre più frammentata con tutte le conseguenze che ne derivano sulla linearità e sull'efficacia dell'azione di governo. Se a questo è giunta la razionalizzazione della forma di governo affidata ai partiti, vuol dire che una parabola è finita e il vizio a lungo occulto della nostra Costituzione è ormai in piena luce.

Con scarso equilibrio si cercò di porvi rimedio con la riforma rigettata dal referendum che prima ricordavo. Ed ebbero ragione i cittadini, perché la riforma andava ben oltre il vizio e mirava a iniettare nelle istituzioni la stessa, rigida maggioritarizzazione via via accresciuta nel sistema elettorale. Non è questa la strada. La strada è quella che, nel rispetto dell'impianto parlamentare, ritorna ai percorsi della sua razionalizzazione che nel 1946 non vennero esplorati, perché i partiti di allora, in ragione della loro forza e della loro forte legittimazione, ritennero che non servisse farlo. Che cosa pensano i partiti di oggi, pensano di essere forti e legittimati come quelli di allora? Pensano che la forma di governo debba essere solo un involucro per l'esercizio del potere da parte del partito o della coalizione vincente? Pensano che a questo fine vada cambiata la Costituzione o che, all'opposto, tutto possa restare com'è e che l'importante è andare alle elezioni perché vinca l'uno o l'altro e risolva così ogni problema? Non ricavano elementi sufficienti a rispondere a queste domande dai ripetuti sondaggi, secondo i quali gli italiani riconoscono e rispettano le istituzioni, ma riconoscimento e rispetto li riservano molto più alle forze dell'ordine e al Capo dello Stato e molto meno invece al Governo e al Parlamento, che vedono come mera proiezione degli stessi partiti?

Conclusione: i partiti di oggi, che sono molto più deboli, molto più frastagliati e molto più esposti a tutti i venti di quelli di sessant'anni fa facciano un bagno di umiltà. Provvedano certo a rafforzare se stessi e a recuperare le radici che hanno perso in questa società tanto cambiata. Ma non pensino di tornare a ciò che furono i partiti di allora, perché è appunto la

società tanto cambiata di oggi che in ogni caso non lo consente. In questa nuova situazione la Costituente non avrebbe dubbi a proseguire sulla strada indicata allora da Perassi. Cerchiamo di farlo noi ora, prima che sia troppo tardi.