

PRESENTAZIONE DEL VOLUME
DEL PRESIDENTE OSCAR LUIGI SCALFARO
"LA MIA COSTITUZIONE
DALLA COSTITUENTE AI TENTATIVI
DI RIFORMA"

Intervento del
Presidente del Gabinetto Vieusseux

Prof Enzo Chel i

Firenze, 19 luglio 2005

Con l'amico Stefano Passigli mi sono assunto il compito gradito di presentare brevemente questo libro che raccoglie un'intervista a Oscar Luigi Scalfaro condotta da Guido Dell'Aquila. Un'intervista che intreccia memorie personali, giudizi storici, valutazioni politiche e che rappresenta una testimonianza, a mio avviso, unica, perché unico è il percorso del testimone rispetto a quella che è stata la vicenda della nostra Carta Costituzionale, dalla sua nascita, negli anni immediatamente seguenti al referendum istituzionale del 2 giugno del '46, fino ai giorni nostri.

Una testimonianza sulle ragioni che hanno determinato questa Carta, sui valori che questa Carta ha voluto riaffermare e sul suo rendimento storico, appunto, nella vita sociale e politica del nostro paese.

Questa testimonianza è unica perché è unica l'esperienza che sta dietro questa testimonianza.

Sappiamo tutti che il Presidente Scalfaro ha accompagnato, nell'arco della sua esperienza politica e istituzionale, l'intero percorso della nostra Costituzione: giovanissimo deputato alla Costituente, membro del Parlamento nelle legislature successive, spesso membro del Governo e poi rappresentante dell'unità nazionale in uno dei settennati presidenziali più complessi, più tormentati della nostra storia repubblicana, quel settennato che va dal '92 al '99, che vede la scelta del sistema maggioritario e, collegata a questa scelta, anche una forte trasformazione del nostro sistema politico.

Io credo che la prima cosa che si deve dire - è stata detta subito da coloro che hanno presentato questo incontro - è che dobbiamo essere molto grati al Presidente Scalfaro - e io gli sono grato come costituzionalista, ma in modo particolare come cittadino - per avere scelto di pubblicare questa sua riflessione in questo momento storico che il nostro Paese sta attraversando. Un momento in cui la Carta del '48, che è stata sempre considerata dagli esperti come una delle migliori Costituzioni del mondo, quanto meno una delle migliori Costituzioni nel secondo dopoguerra, ecco, nel momento in cui questa Carta, così stimata, così apprezzata nel mondo, si trova sottoposta a un tentativo di riforma che si caratterizza, più che come riforma, come un radicale stravolgimento del disegno che questa Carta espone nella sua seconda parte, dedicata all'ordinamento della Repubblica, con 43 articoli su 85 che vengono completamente riscritti.

Purtroppo io penso che l'opinione pubblica non si sia ancora resa ben conto di quello che è accaduto nel primo passaggio che ha portato all'approvazione in sede parlamentare della prima votazione e di quello che potrebbe accadere se questo percorso si completasse nei termini previsti.

Da qui, mi pare la particolare utilità e forse più che l'utilità, vorrei dire, l'assoluta necessità di riflettere oggi più che mai su questa nostra Costituzione - ecco, il titolo del libro è molto bello "La mia Costituzione", la nostra Costituzione - di riflettere sulle sue radici, sui suoi contenuti, sugli sviluppi che ha avuto per aumentarne le difese e impedire che questo disegno, appunto stravolgente, possa avvenire, perché ove avvenisse sarebbe, a mio giudizio, irreparabile.

Detto questo, vorrei solo accennare rapidamente a tre punti di riflessione che la lettura di questa intervista suscita.

Il primo punto riguarda la stessa idea di Costituzione, che emerge proprio dalla risposta alle domande che il Presidente Scalfaro dà al suo intervistatore.

Oggi nel dibattito politico in corso nel nostro Paese mi sembra che si stia affermando la convinzione che la Costituzione non è una cosa molto diversa dalle leggi ordinarie affidate alle varie maggioranze, alla volontà delle varie maggioranze. Questa convinzione, oltre che rischiosa, è storicamente errata e mi pare che le pagine di questa intervista lo dimostrino con una grandissima sensibilità e altezza di pensiero. Le Costituzioni non appartengono alle maggioranze,

ma appartengono al popolo, cioè a tutti i cittadini che formano il tessuto di una comunità civile. Per questo le Costituzioni non possono nascere o essere modificate sotto il segno dell'improvvisazione, ma devono nascere come patti di lunga durata... patti di lunga durata destinati a regolare, dopo svolte storiche che una comunità ha avuto, il rapporto tra governanti e governati, tra cittadini e classe politica, tra maggioranza e opposizione.

Le Costituzioni, cioè, per loro natura - è questa l'idea di fondo che mi pare emerga da queste pagine - appartengono alla dimensione della storia più che a quella della politica; le Costituzioni appartengono alla storia dal momento che pongono le regole fondamentali della convivenza di una comunità civile in grado di impegnare l'arco, non di una, ma di più generazioni.

E, allora, se per le leggi ordinarie il mutamento è fisiologico - le leggi sono fatte anche per essere cambiate dalle varie maggioranze che emergono - per le Costituzioni è fisiologica la durata, la tenuta nel tempo, perché la forza di una Costituzione nasce proprio sul terreno dell'effettività della prassi, attraverso l'accumulazione storica dei comportamenti e dei consensi che una Costituzione nell'arco del tempo riesce a costruire. Credo che questo sia il primo punto di riflessione che emerge molto bene dalle pagine, e la cosa che mi ha colpito di più è che va tenuta presente questa idea di fondo di Costituzione nel momento in cui si voglia affrontare con senso di responsabilità e con senso di misura il tema di una riforma costituzionale di vasta portata.

Il secondo punto di riflessione - anche questo emerge molto bene dalle pagine del libro - riguarda le radici, il fondamento di questa nostra Carta repubblicana. Queste radici, che sono appunto richiamate con molta vivezza nei primi capitoli dell'intervista, si collegano come sappiamo agli esiti tragici della dittatura fascista e della guerra, esiti che lasciarono, con la fine della guerra, il nostro paese in uno stato di estrema prostrazione, di gravissimo dissesto sociale ed economico.

Queste condizioni, insieme con l'esigenza di avviare rapidamente la ricostruzione del paese, favorirono una forte spinta verso l'unità nazionale all'interno delle forze politiche riemerse dopo la caduta del fascismo e impegnate nella Resistenza - e anche questo è un punto che viene fuori con estrema vivezza per questa testimonianza in presa diretta. In un momento, vorrei dire, di grande lucidità collettiva - le fratture della storia possono aprire la mente dei popoli e questo fu un momento di grande lucidità collettiva - questa spinta favorì alla Costituente la possibilità di far maturare quel patto costituzionale, o come altri dicono "quel compromesso" - ma, badate, compromesso di alto profilo, non compromesso deteriore - su cui la nostra Costituzione venne poi fondata con una scelta larghissimamente maggioritaria: il 22 dicembre del '47 la Costituzione ebbe 453 voti favorevoli, contro soltanto 62 voti, nonostante che quell'Assemblea fosse una struttura molto differenziata politicamente e ideologicamente. Perciò la Carta Costituzionale nacque da un grande spirito di intesa.

Questa intesa come nacque? Ecco, nacque perché la Costituzione fu costruita intorno ad alcuni valori largamente condivisi che si venivano a incentrare sul perno della difesa della persona umana e delle formazioni sociali dove matura la personalità dell'uomo. Questo è il punto centrale: riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo. E qui, nell'intervista, si sottolinea molto bene "riconoscimento", non "attribuzione": questi diritti c'erano prima dello Stato e vengono riconosciuti come diritti naturali propri dell'uomo. E' una linea che emerge - e il Presidente Scalfaro lo ricorda molto bene - con molta forza nel documento che allora - e qui siamo nella sede giusta per farlo - La Pira elaborò nella Commissione dei 75, dove si affermava questo concetto che porterà al riconoscimento, non all'attribuzione, dei diritti inviolabili dell'uomo.

E, insieme al riconoscimento di questi diritti inviolabili dell'uomo, vi è la costruzione di un robusto e articolato sistema di garanzie, cioè di limiti alle forze di maggioranza, in grado di

garantire un corretto rapporto, in una situazione di forte contrapposizione ideologica, tra maggioranza e minoranza, tra maggioranza e opposizione.

Ecco, su questo terreno nacque questa Costituzione, che attribuì al popolo la sovranità nelle forme e nei limiti della Costituzione, cioè una sovranità costituita non costituente. E con questa formula, che è quella propria dell'articolo 1, venne impiantata una democrazia che non era maggioritaria, come oggi molti tentano di affermare, ma era costituzionale; la maggioranza decide nelle forme e nei limiti della Costituzione. Ecco che la Costituzione era tutta la chiave dell'intesa ed era una Costituzione che oltre a garantire i diritti inviolabili dell'uomo che precedono lo stesso Stato, dava un sistema di garanzie nel rapporto tra le varie forze politiche e tra maggioranza e opposizione.

Questa fu la chiave di volta su cui nacque l'intesa, il patto costituzionale che ha dato poi alla nostra Costituzione quelle caratteristiche che furono già dette allora di "Costituzione presbite", che non ha guardato l'immediato, ma ha guardato lontano, ha guardato gli interessi non solo della generazione dei costituenti, ma delle generazioni che si sarebbero poi succedute dopo, nella costruzione della nostra forma repubblicana.

Su questa base maturò l'intesa tra le tre culture - la cultura cattolica, la cultura social-comunista e la cultura liberale - che caratterizzavano il mondo delle forze politiche presenti alla Costituente.

Ecco, il miracolo dell'intesa tra forze così divise, così contrapposte ideologicamente nacque proprio perché queste forze avevano condiviso l'esperienza della lotta contro la dittatura... E qui vorrei ricordare una pagina molto bella di questa intervista - lo dicevo al Presidente, prima di entrare - la pagina del rapporto personale tra De Gasperi e Nenni.

Perché nacque l'intesa? Il Presidente Scalfaro riferisce questo bellissimo episodio e dice "si capivano quei due uomini, perché avevano sofferto insieme". Ecco, l'intesa nasceva proprio dalla vicende tragiche della dittatura e della guerra che era stata combattuta con uno sforzo unitario e da questo sforzo di ricostruzione del paese che era unitario: le forze erano divise ma avevano sofferto insieme, avevano fatto un'esperienza comune di sofferenze che le univa.

Terzo e ultimo spunto di riflessione: il rendimento storico di questa Carta. Anche questo emerge molto bene in alcune pagine attualissime e nuove, perché sono anche inedite, di questa intervista.

Questa Carta non solo è apprezzata, è stata sempre apprezzata, ma ha avuto un rendimento storico eccezionale; non è solo apprezzata per le sue qualità tecniche, che sono elevatissime, ma è apprezzata per il suo rendimento storico.

E' certo che senza questa Costituzione la nostra nazione avrebbe avuto un percorso completamente diverso, che probabilmente avrebbe messo a rischio le basi stesse della democrazia. Se la democrazia in Italia si è radicata nel tempo, si è consolidata ed è diventata nel mondo occidentale, nel quadro europeo, una delle democrazie più radicate sul piano delle libertà e sul piano delle autonomie, questo lo dobbiamo in gran parte a questa Costituzione, nata proprio sotto il segno della difesa dei diritti inviolabili dell'uomo, delle autonomie, delle reciproche garanzie nelle vicende della vita politica.

L'inestimabile merito di questa Carta, che poi negli anni è stata contestata con vari tentativi di modifica - e io ricordo le parole dell'amico Leopoldo Elia - l'inestimabile merito di questa Carta è stato quello di avere consentito prima la sopravvivenza e poi il consolidamento di una democrazia che nel momento in cui nasceva era molto fragile, era molto a rischio, e pensiamo in particolare ai primi anni, agli anni della guerra fredda e poi agli anni successivi del terrorismo. Nei momenti di maggiore tensione politica, nei momenti di maggiore tensione sociale quello che va riconosciuto in questa prospettiva storica è che la Costituzione ha retto bene la

prova in tutti i passaggi difficili - e il Presidente Scalfaro è stato testimone di alcuni dei passaggi più difficili - ha retto la prova e ha consentito alla nostra democrazia di crescere e di andare avanti. Anche per questo, appunto, la nostra Costituzione è considerata dagli esperti come una delle migliori Costituzioni del mondo.

E qui si arriva al tema attuale, al tema politico, al tema delle riforme, in particolare di quella riforma di cui oggi si parla e che ha superato il primo passaggio parlamentare.

Nell'arco di questi oramai quasi sessant'anni di vita costituzionale - ci avviciniamo, il sessantesimo sarà il 1 ° gennaio del 2008, ma ci avviciniamo ora al sessantesimo della Repubblica, e presto anche al sessantesimo della Costituzione - ecco, nell'arco di questi sessant'anni di vita repubblicana la Costituzione è stata talvolta modificata e si contano 35 leggi costituzionali o di revisione costituzionale. Ma il punto da valutare oggi, in questo momento, è che nessuna riforma sino a ora realizzata ha mai toccato i principi fondamentali o le basi dell'impianto della forma di governo e della forma di Stato; nemmeno la riforma più incisiva, che è stata quella del 2001, che ha spinto molto avanti il disegno regionalista, ha toccato i principi fondamentali. E questi principi venivano rispettati anche in quei tentativi di grande riforma elaborati dalle varie commissioni bicamerali - dalla commissione Bozzi, fino alla commissione D'Alema - che prevedevano sì riforme incisive del disegno costituzionale, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali, delle basi della forma di governo e della forma di Stato.

E' la prima volta, con questa riforma, che si vanno a toccare queste basi, si vanno a toccare questi principi fondamentali con dei meccanismi che incidono, prima sul bicameralismo, che viene completamente trasformato con un'alterazione completa di tutta la procedura legislativa verso meccanismi che, devo dire, svilupperanno una conflittualità ingestibile, con tre tipologie di leggi diverse, con organi di mediazione a seconda della tipologia delle leggi, cioè una formula veramente assurda. Ma non è questo il punto più grave. Il punto più grave è la forma di governo, perché si abbandona in radice il governo parlamentare. Ora, il governo parlamentare, che è connotato alla sostanza del patto costituzionale iniziale, si abbandona completamente per una forma di governo che - qui abbiamo un grande politologo che è Passigli - io credo sia difficile definire. Si è detto "governo del primo ministro", ma non è il governo del primo ministro, è un'altra cosa, è una cosa che non esiste, cioè è una forma di governo chiaramente ispirata a modelli che non so se dire populistici o bonapartisti, dove c'è un primo ministro che viene investito direttamente dal corpo elettorale, che scavalca il Parlamento perché non deve chiedere la fiducia, che non indirizza ma determina la politica nazionale, nominando e revocando i ministri, che ha in mano il potere di scioglimento: insomma, siamo distanti anni luce dal modello parlamentare, ma siamo anche distanti da tutti i modelli noti di governo del primo ministro.

A questo poi si aggiunge una forte attenuazione di tutti i poteri di garanzia - e questo è nettamente in controtendenza col disegno originario della Carta - attenuazione e riduzione dei poteri del Capo dello Stato, alterazione e riduzione dei poteri della Corte Costituzionale, mentre si spinge il modello regionale oltre i confini del regionalismo senza fare però una scelta chiara verso il federalismo, e anche lì si rimane in un modello ambiguo e amorfo.

Perciò, siamo in presenza di un tentativo di riforma che, ove dovesse passare, cambierebbe radicalmente l'impianto della nostra forma di governo e l'impianto della nostra forma di Stato e, perciò, le basi che furono fissate nel patto costituzionale che prima si ricordava.

E tutto questo avviene proprio senza il rispetto di quei criteri che io volevo richiamare all'inizio e che emergono così bene da questa intervista: l'idea di Costituzione che deve ispirarsi alla durata; l'idea di rispettare un patto costituzionale quando questo patto è un patto che ha coinvolto tutte le componenti politiche e culturali del paese.

Qui siamo in presenza di una scelta improvvisata, decisa a maggioranza secca, che non guarda, non fa un'analisi storica su quello che è il tessuto sociale, il tessuto politico, il tessuto normativo su cui si deve intervenire, ma fa una scelta brusca e dura tutta in funzione di una strumentalità di politica contingente.

A questo, se si aggiungono le carenze tecniche evidenti che il disegno presenta e tutte le forti contraddizioni che si rilevano tra le varie parti - ma questa è più materia da seminari di giuristi - quello che viene fuori è che siamo in presenza di un disegno che proprio per la sua ambiguità va contrastato fortemente. Ed è un disegno che non è emendabile, è stato detto giustamente: questo è un disegno che non si può emendare, è talmente radicale nella sua visione che "o prendere o lasciare", non è emendabile.

Ecco, allora, da qui la necessità di riflettere sulle radici di questa Costituzione.

Se dovesse passare una riforma come questa - è stato rilevato - proprio perché la riforma intacca i principi, le basi della forma di governo e di Stato, probabilmente verrebbe intaccata anche quella forma repubblicana che i costituenti nell'articolo 139 vollero sottrarre alla revisione costituzionale. Perciò si cominciano a sfiorare e a intaccare i principi supremi, che la Corte Costituzionale dice "insuperabili e non scalfibili", e quella forma Repubblicana che la stessa Costituzione ha sottratto a recisione.

Questo ha portato alcuni, secondo me a giusto titolo, a dire che la riforma costituzionale, se nascesse così, sarebbe "incostituzionale". Sembra un paradosso, una contraddizione, ma ci sono delle tali contraddizioni di forma e di sostanza in questo disegno che il rischio di fare una riforma costituzionale "incostituzionale" è molto elevato.

Ecco che quello che sta accadendo richiede - lo diceva prima il Sindaco, lo diceva prima il Presidente di Opera - richiede una forte mobilitazione non solo delle forze politiche di opposizione, ma direi delle coscienze dei cittadini: qui siamo davanti a un passaggio storico di una delicatezza tale che richiede una mobilitazione delle coscienze.

Per fare questa mobilitazione occorre prima di tutto conoscerla la Costituzione, e qui il discorso vale in modo particolare per i giovani a cui veramente raccomanderei molto la lettura di questa intervista, perché questa è un'intervista rivolta ai giovani che devono capire quello che la Costituzione è stata nelle vicende della nostra storia repubblicana, il ruolo che ha giocato nella costruzione di questa nostra democrazia.

Ecco, e qui torno proprio all'accento che facevo all'inizio, mi pare che il pregio maggiore di questo libro, stia nel fatto di aiutarci a conoscere nelle sue radici, nelle sue matrici e nei suoi sviluppi questa Carta e di aiutarci a farci capire che, come si legge proprio nelle ultime parole dell'intervista, in questa Costituzione ci sono scritte tutte le regole della democrazia.

Grazie.