

22 novembre 2008

La determinazione della politica nazionale*

di Mario Dogliani

1.- Se la relazione richiedesse di descrivere i processi reali attraverso i quali è avvenuta e avviene la determinazione della politica nazionale, dovrebbe essere affidata – come in effetti è stato – ad un costituzionalista come Leopoldo Elia, che unisce in sé le competenze del costituzionalista e quelle dello scienziato politico, per l'enorme massa di informazioni – sull'attualità e sulla storia delle istituzioni - che padroneggia; come ben sa chiunque abbia avuto occasione di leggere i suoi scritti e soprattutto di conversare con lui.

Io non ho queste competenze e sono qui solo per sostituire il mio Maestro, che non ha potuto essere qui con noi, oggi. Conformemente all'impostazione analitica dell'insegnamento che ho ricevuto, ho sempre concepito lo studio del diritto costituzionale come analisi del linguaggio del costituzionalismo (forma di governo, indirizzo politico, potere costituente, costituzione, costituzione materiale ...). Mi limiterò pertanto a indicare alcuni sintomi tratti dalle vicende del linguaggio costituzionalistico che dimostrano come la determinazione della politica nazionale sia sfuggita al modello di democrazia che la costituzione presuppone.

2.- L'espressione "politica nazionale" è utilizzata dalla Costituzione accanto alle espressioni "politica generale del governo" e "indirizzo politico ed amministrativo". La prima si ritrova nell'articolo 49, che, nello stabilire il diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, definisce il senso e la finalità dell'esercizio di tale diritto come il "concorrere con metodo democratico a determinare la *politica nazionale*". La seconda e la terza sono contenute nel primo comma dell'articolo 95, che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la funzione di dirigere la "*politica generale del governo*" e di mantenere "l'unità di *indirizzo politico ed amministrativo*".

Per quanto lessicalmente differenti, da un punto di vista concettuale le nozioni utilizzate dalla Costituzione sono figlie di una matrice culturale unitaria, elaborata in risposta a uno stesso problema, e sviluppatasi fondamentalmente attraverso due elaborazioni: la teoria crisafulliana dell'indirizzo politico e la teoria mortatiana della funzione di governo. Il problema cui entrambe le teorie intendevano dare risposta era quello della determinazione dei fini dello Stato, in un'epoca segnata dalla perdita, da parte delle dottrine figlie del positivismo giuridico, di quell'ultimo nesso che ancora le collegava alla tradizione giusnaturalistica: la credenza (anche solo implicita) nella continuità tra ordine sociale (naturale e culturale) e diritto positivo (compreso, ovviamente, il diritto costituzionale), e, conseguentemente, il convincimento che i fini fondamentali dello stato fossero "dati" dalle necessità

intrinseche di quell'ordine. La compresenza di stati liberali, fascisti e comunisti scardinava i residui naturalistici di questo modello perché impediva di credere ancora che lo Stato avesse fini necessari, immanenti ad una sua "sostanza" oggettiva. L'esigenza di configurare un nuovo modello di politica e di Stato in questa condizione storica muove la riflessione di Crisafulli e Mortati: venuta meno la possibilità di fornire spiegazioni razionali-naturalistiche, occorre fissare su nuove basi la determinazione dei fini dell'attività statale.

Le formulazioni originarie delle nozioni di funzione di governo e di indirizzo politico non sono – come è noto - perfettamente sovrapponibili. La prima è stata intesa da Mortati come quarta e distinta funzione dello Stato, precedente le tre funzioni tradizionali e su di esse preminente: posta in essere dagli organi dello Stato produce i principi e determina i fini che mantengono e garantiscono l'identità e l'unità politica, vincolando lo svolgimento delle altre funzioni. In questa visione, i fini dello Stato sono decisi dallo Stato stesso, e la direzione politica si risolve nelle determinazioni degli organi che – nelle modalità proprie di ogni forma di governo – partecipano all'esercizio di tale funzione (che Mortati denominerà, negli scritti successivi, non più "di governo", ma di "indirizzo politico"). La seconda apporta alla teoria della funzione di governo due fondamentali correzioni. Per un verso, separa nettamente la sfera della giuridicità da quella della politica, considerando la seconda come attività irriducibile alle forme logiche del diritto: la politica viene così ad essere concepita come attività informale, diffusa e pervasiva, che sottende l'attività degli organi costituzionali attribuendo ad essa il fine. Tutti gli atti di diritto pubblico sono dunque sintomo, e non fonte, di tale indirizzo. Per l'altro verso svincola la politica da ogni problema di titolarità formale di potere: i ruoli politici degli organi costituzionali si risolvono nella loro capacità di determinare effettivamente i fini dello Stato, e vanno accertati sulla base della situazione concreta di ogni ordinamento.

L'utilizzo delle espressioni "politica nazionale", "politica generale del governo" e "indirizzo politico ed amministrativo" testimonia dunque, innanzi tutto, l'accettazione di questo quadro teorico. Ognuna di esse individua un segmento di quell'attività - il cui rilievo è considerato indiscutibile e che viene pertanto costituzionalmente riconosciuto - che orienta l'attività degli organi costituzionali senza esaurirsi nella competenza di nessuno di essi e senza risolversi in nessuno dei loro atti.

3.- Delle tre espressioni utilizzate dalla carta costituzionale, quella di "politica nazionale" è la più ampia (quella che risponde al nucleo concettuale del problema affrontato dalle teorie prima richiamate) perché fa riferimento alla totalità dell'unità politica. Il fatto che tale unità sia un qualcosa da "determinare" con il concorso, mediato dai partiti, di tutti i cittadini esprime nella forma più chiara come la Costituzione si ispiri ad una visione artificialistica dell'unità politica; unità che non è mai concepita come un fenomeno naturalistico dato una volta per tutte, ma come un equilibrio sempre da mantenere e ristabilire, attraverso una continua reinterpretazione, ottimisticamente e fiduciosamente considerata possibile, dei suoi elementi costitutivi.

Il termine "concorso" si presta ad essere letto da due angolature. La prima riguarda il rapporto tra la maggioranza e le opposizioni. «E' ... significativo che oggetto del "concorso" sia la "determinazione della politica nazionale". Lo è, anzitutto, per la distinzione con la "politica generale del Governo" cui si riferisce l'art. 95: come in base all'art. 1 il concetto costituzionale di democrazia non si esaurisce nell'investitura elettorale di una maggioranza parlamentare, così in base all'art. 49 la determinazione della politica nazionale è frutto del concorso dei partiti politici, non della sola maggioranza, la quale si riconosce nell'indirizzo politico governativo. In base al testo costituzionale, "politica nazionale" e "politica generale del governo" appaiono locuzioni abbastanza elastiche da tollerare mutevoli equilibri, ma non tanto elastiche da potersi elidere a vicenda, come è invece accaduto ... nella prassi costituzionale»^[1]. La seconda riguarda il rapporto tra i partiti e gli altri attori sociali: «il fatto che oggetto del "concorso" dei partiti consista nella "determinazione della politica nazionale" consente di escludere che la Costituzione riservi ai partiti una posizione monopolistica nella formazione della volontà politica del popolo. Per i Costituenti i partiti erano bensì canali privilegiati di trasmissione della

domanda politica dei cittadini nelle istituzioni pubbliche, ma tale loro compito non era formalizzabile. La specifica versione del pluralismo politico che i partiti stavano impersonando, un pluralismo fortemente competitivo e perciò sempre bisognoso di reciproche garanzie, mal si adattava a una qualsiasi configurazione dei partiti quali organi della volontà popolare e dunque a una loro dichiarata istituzionalizzazione o incorporazione nello Stato. D'altra parte, una traduzione del compito dei partiti in una funzione pubblica non avrebbe corrisposto alla visione della sovranità popolare prescelta dai Costituenti, che ... non cristallizza le forme di esercizio del potere sovrano, né stabilisce una gerarchia tra processi di decisione politica a seconda del grado di incidenza o di presenza dei partiti in ciascuno di essi»[2].

4.- Per meglio chiarire il concetto di “politica nazionale” può essere opportuno fare riferimento alla distinzione tra metapolitiche, mesopolitiche e micropolitiche, utilizzata dalla scienza politica per distinguere i tre piani diversi rispetto ai quali può essere condotta la contesa politica. Con la parola “metapolitiche” si intendono «le scelte che riguardano la definizione degli assetti fondamentali del regime politico, della comunità politica, o del sistema sociale ed economico, oppure la collocazione del paese in schieramenti internazionali quando questi siano caratterizzati da una logica di contrapposizione totale, o infine la adesione a visioni del mondo totalizzanti»[3]. In ogni caso, al di là di queste esemplificazioni contenutistiche, l'espressione sta ad indicare «il carattere trascendente (e insieme antecedente) di queste politiche rispetto alle altre due categorie»[4]. Con la parola “mesopolitiche” si indica il piano delle politiche di medio livello: «sono qui in discussione quelle scelte che, senza toccare il livello superiore, comportano modificazioni e specificazioni significative in importanti aspetti della politica economica, sociale, estera, istituzionale [quali] una riforma fiscale complessiva, un ampio programma di privatizzazioni, una trasformazione del sistema sanitario, una profonda riforma del sistema elettorale, l'adesione a un nuovo assetto monetario internazionale». Infine, con la parola “micropolitiche” si definisce il piano delle «scelte che comportano limitati ritocchi all'esistente, [...] orientate alla gestione e alla difesa degli interessi di categorie particolari»; il piano in cui «le *policies* si confondono con il *patronage*»; in cui, o «per la settorialità dei soggetti coinvolti o per la limitatezza della materia (o per entrambe le ragioni insieme) la competizione si colora fortemente dei tratti del particolarismo»[5].

Utilizzando queste espressioni per chiarire il contenuto dei termini costituzionali, si può dire che “politica nazionale” può essere intesa come a) un insieme di metapolitiche attinenti a.1) alla definizione delle linee fondamentali del sistema politico-costituzionale; o a.2) alla determinazione del *quantum* di effettività della costituzione, e soprattutto al mantenimento della “pace relativa” alla quale il suo *minimum* è preordinato; o a.3) alla gestione dei conflitti non costituzionalizzati; oppure come b) un insieme di mesopolitiche. L'espressione indirizzo politico, a sua volta, se inteso in senso normativo – che comprenda i significati della originaria definizione mortatiana e quelli sottesi alla formula “indirizzo politico-costituzionale – designa una “metapolitica” che coincide con i significati sub a.1), a.2) e a.3). Se inteso invece come “indirizzo politico di maggioranza” indica le direttrici delle mesopolitiche. Ovviamente a queste stesse direttrici si riferiscono le espressioni “politica generale del governo” e “indirizzo politico ed amministrativo”.

5.- La domanda cruciale cui occorre rispondere a fronte di questa pluralità di significati è se la politica nazionale intesa come “metapolitica” sia stata essenzialmente la contemplazione di una paralisi e la sua gestione rinunciataria ad opera delle forze di governo, oppure l'arte del mantenimento di un difficile equilibrio attraverso un “concorso” tra le forze di governo e quelle di opposizione.

Una citazione servirà a meglio chiarire il punto. «E' [...] abbastanza facile constatare che la competizione politica ha avuto i suoi punti di forza nei due livelli estremi, da un lato quello delle metapolitiche e dall'altro quello delle micropolitiche particolaristiche. Assai meno rilevante è stato invece il terreno intermedio di competizione [...]. Sul fatto che l'assetto del sistema politico italiano dopo la seconda

guerra mondiale sia stato definito in termini molto durevoli e nelle sue linee fondamentali (e tra queste va annoverata in particolare l'esclusione dei partiti "antisistema" dall'accesso alle responsabilità di governo) sulla base delle caratteristiche della competizione rispetto alle metapolitiche non c'è ovviamente bisogno di spendere molte parole. La contrapposizione sulle "scelte di civiltà" (politica, socio-economica, internazionale) ha a lungo egemonizzato la politica visibile tenendo banco, anche se con caratteri via via meno intensi, fino agli anni settanta (e, a dire il vero, producendo ancora qualche soprassalto negli anni ottanta). Certo è che il *big bang* iniziale, insieme ad una forte strutturazione del sistema partitico, lascia come eredità, difficile da superare, lo status peculiare delle opposizioni [...]. Ci sono buoni motivi per ritenere che proprio la cruciale importanza per il sistema politico delle questioni attinenti al primo livello abbia avuto un ruolo determinante nel produrre la relativa atrofia del secondo piano di competizione. La discussione sulle politiche di medio livello o è stata risucchiata al livello delle metapolitiche, assumendo caratteristiche proprie di questo (caricandosi per esempio di valenze ideologiche esagerate) e perdendo quindi la propria specificità, o è stata messa a tacere per non rischiare di mettere in pericolo le posizioni raggiunte nella competizione sul primo livello. Schieramenti elettorali e alleanze di governo, dettati principalmente da scelte relative al livello delle metapolitiche, richiedevano necessariamente che gli aderenti acconsentissero a mettere la sordina agli orientamenti programmatici divergenti là dove questi potevano essere più significativi, ossia sul piano delle politiche intermedie»[6].

L'alternativa è dunque chiara. Se si ritiene che la Repubblica sia nata da un *big bang*, allora la politica nazionale è un'attività delle sole forze di governo, mirata a non mettere in pericolo le posizioni raggiunte nella competizione sul primo livello (gli esiti del *big bang* medesimo), e che si è espressa essenzialmente producendo atrofia e "sordina", o inabissandosi nella politica invisibile; oppure all'origine della Repubblica e alla base della sua durata c'è qualcosa di più e di diverso da un *big bang*, e allora la politica nazionale non è stato affare solo delle forze di governo, e non può essere ridotta solo a comportamenti o invisibili o dilatori.

La tesi della maggioranza dei costituzionalisti è che il compromesso costituente abbia generato un equilibrio che non è esploso nel *big bang* della estromissione dei partiti "antisistema", ma che ha tenuto aperto un campo di aspettative di reciprocità nella gestione del conflitto politico. Un compromesso che ha continuato a trascendere la *conventio ad excludendum*, e che dunque non ha occultato, ma risolto, seppur con grandissime difficoltà, il problema dell'unità politica, essendo stato capace di immaginarla come una situazione – un equilibrio sociale oggettivo che si riflette in un contesto "spirituale" inclusivo – in grado di esprimere, seppur al livello più profondo, una metapolitica "nazionale". Ove l'aggettivo "nazionale" non comporta una qualificazione soggettiva (la politica posta in essere dalla nazione-persona), ma oggettiva: la politica capace di essere riconosciuta da tutte le componenti del sistema socio-politico come rispettosa dei rispettivi interessi di lungo termine.

6.- Per meglio comprendere la portata della scelta costituente è necessario mettere a fuoco i processi che hanno consentito, ai suoi protagonisti, di concepire nei termini ora descritti il problema dell'unità. Questa scelta è stata possibile perché il contesto costituente realizzava nei fatti la condizione che filosoficamente è indicata come quella del "velo d'ignoranza", che facilita la formazione del "consenso per intersezione": «Per i partiti presenti alla Costituente, la Costituzione era l'unico terreno comune alle loro fortemente antagoniste concezioni del mondo, per cui l'esclusione di ogni limite teleologico in capo ai partiti equivaleva a stendere una rete di protezione reciproca. Ma i Costituenti erano anche consapevoli della dimensione progettuale della loro opera, e nello stesso tempo erano privi di una tradizione costituzionale cui rifarsi. Protetti da un velo di ignoranza sulle future condizioni della convivenza democratica, essi operavano nella migliore condizione per ritenere che, una volta approvata la Costituzione, la libera circolazione di tutte le idee e convinzioni politiche fosse il miglior antidoto a possibili involuzioni totalitarie. Il loro non poteva essere semplice relativismo, visto il tenore delle scelte indicate nella Prima Parte della Costituzione. Era piuttosto fiducia nella virtù dei migliori, nella capacità

della politica democratica di accogliere e assorbire spinte e movimenti con essa potenzialmente confliggenti»[7].

7.- Questo atteggiamento – che a noi oggi sembra normale e “dovuto” – è stato il frutto della travagliata elaborazione di esperienze storiche che possono essere distinte in due tipi: quelle che vennero attraversate dal sistema politico-istituzionale, a partire dall’unificazione del Regno fino all’avvento del fascismo, nel corso delle quali i partiti costituenti (o i loro predecessori) erano stati tra loro nemici (fino ad essere tutti sconfitti dal fascismo), e sulle quali il loro giudizio era rimasto diviso durante il periodo della clandestinità; e, quelle vissute da questi stessi partiti dopo la caduta del regime fascista, durante il periodo della cd. costituzione provvisoria. L’elaborazione delle prime – esperienze di conflitto - è consistita in una dialettica rivisitazione retrospettiva necessaria per potersi riconoscere in una esperienza storica comune e per poter dare una base di giudizio minimamente condivisa alla progettazione costituente; quella delle altre – esperienze di cooperazione radicalmente nuove – fu più profonda, e portò ad un mutamento di giudizi e di impostazioni culturali senza il quale la costituzione non sarebbe potuta nascere, o comunque non sarebbe nata con i caratteri armistiziali che l’hanno contrassegnata.

L’elaborazione di queste esperienze è avvenuta in due contesti diversi. Il primo (se si vuole trovare una data simbolica) va da dal 9 settembre 1943 – il giorno, successivo all’armistizio e alla fuga del re, in cui, a Roma, i partiti antifascisti diedero vita al “Comitato di liberazione nazionale” (CLN) proclamando come suo scopo supremo la lotta e la resistenza - al 2 giugno 1946, giorno dell’elezione dell’Assemblea costituente. Il secondo coincide con la durata dei lavori dell’Assemblea[8]. La differenza fondamentale tra i due periodi sta nel fatto che solo nel primo i partiti agivano sotto il velo dell’ignoranza.

8.- Durante il primo periodo i partiti, per trovare e mantenere l’unità d’azione che – pur con difficoltà – avrebbero poi effettivamente mantenuto fino alla fine della guerra, dovettero – dopo vent’anni di isolamento reciproco – mettere alla prova la capacità di apertura delle rispettive culture politiche per trovare una base di giudizio – se non condivisa come un insieme di giudizi di valore, per lo meno accettata come un quadro di giudizi storici – sulle vicende italiane, così da costituire l’indispensabile premessa per la definizione dei principi fondativi del futuro stato. Le linee di frattura erano molteplici.

In primo luogo l’interpretazione delle cause sociali del fascismo. La contrapposizione intercorreva tra chi lo vedeva come una parentesi – ormai chiusa - nella storia del liberalismo, paragonabile ad una calata di barbari (come quella degli Hyksos in Egitto, nel 18° secolo a.C., secondo l’immagine di Benedetto Croce), e chi invece lo considerava una forma estrema e rapace del capitalismo (monopolista all’interno ed imperialista all’esterno) e dunque pronta a risorgere.

In secondo luogo le divisioni sull’interpretazione delle cause propriamente politiche dell’avvento del fascismo, e dunque delle fondamentali tappe dello sviluppo statuario - in particolare la svolta reazionaria di fine Ottocento, il fallimento dei tentativi riformistici di Zanardelli, Giolitti e Nitti, le tensioni sociali dell’immediato primo dopoguerra e soprattutto i comportamenti delle forze liberali e cattoliche che avevano assecondato l’ascesa, inizialmente parlamentare, del regime. A ciò si aggiungano le contrapposizioni ideologico-programmatiche tra i partiti di matrice liberale e cattolica e quelli di matrice marxista e, ancora, gli strascichi delle feroci divisioni indotte tra socialisti e comunisti dalla teoria del socialfascismo, non del tutto superate dalla successiva teoria dei fronti popolari. Malgrado tante divisioni di partenza, i partiti del CLN si riconobbero, reciprocamente, tutti degni di partecipare alla guida della resistenza e della futura attività costituente, con pari dignità e pari diritti, legati da un patto d’unità d’azione fondato (tendenzialmente) sulla regola dell’unanimità, non essendovi stata alcuna elezione e dunque alcuna possibilità di misurare il reciproco peso. E’ questo il primo punto da tenere fermo e da sottolineare con grande evidenza.

Se questa elaborazione ha potuto essere condotta - e rendere così possibile il *pactum unionis* costituente – è perchè, da un lato, l’ideologia dei partiti socialista e comunista, e il loro legame con l’URSS, non

hanno impedito ai partiti “nemici” di considerare indispensabile la loro collaborazione; e, dall’altro, perché l’evidente consenso di massa dei cattolici al fascismo (e al pétainismo), e il comportamento delle gerarchie cattoliche nei confronti del fascismo e del nazismo, non hanno determinato un rifiuto dei partiti laici e social-comunisti di collaborare con i cattolici liberali. L’atteggiamento dei cattolici e dei moderati nei confronti dei socialcomunisti era evidentemente dettato da ragioni di forza (ma anche da revisioni dei precedenti giudizi di “inimicizia assoluta”, indotte dal quadro internazionale e dal clima morale della resistenza). Quello dei partiti antifascisti nei confronti dei cattolici liberali dal fatto che anch’essi vennero considerati vittime del fascismo, e, anche qui, dal clima morale della resistenza che vedeva una consistente partecipazione di cattolici (anche se questa collaborazione politica non comportò la maturazione di un giudizio comune sui rapporti con la Chiesa).

Se esiti scontati della rielaborazione delle fratture storiche furono i giudizi sulla necessità di chiudere la pagina dello statualismo autoritario e del nazionalismo (dal quale il fascismo fu nutrito ai suoi inizi), merita di essere sottolineata, come non del tutto scontata, la decisione di considerare irrevocabile l’unificazione nazionale. Questa decisione comportò infatti il rifiuto di riaprire, a fronte della retorica risorgimentale enfaticamente propagandata dal fascismo a sostegno del suo autoritarismo accentratore, le aspre polemiche sollevate da chi aveva voluto vedere nell’unificazione soltanto un’occupazione militare. Il valore dell’epopea risorgimentale – come avrebbe poi dimostrato l’utilizzazione del volto di Garibaldi sul simbolo del Fronte popolare – non era del tutto appassito. Tra le esperienze strettamente costituzionali oggetto di elaborazione vanno ricordate la flessibilità dello Statuto (riletta, *ex post*, come incapacità di reazione giuridica nei confronti del fascismo avanzante), le degenerazioni del parlamentarismo (che caratterizzarono gli ultimi decenni dell’Ottocento e contribuirono in modo determinante al diffondersi dell’irrazionalismo e del nazionalismo), la scarsa indipendenza della magistratura e il centralismo amministrativo (soprattutto in quanto considerato oppressivo del Sud e delle isole).

9.- Dopo la svolta di Salerno (e cioè dopo che il Partito comunista nell’aprile del 1944 accettò di rinunciare alla pregiudiziale antimonarchica ed entrò a far parte del governo) il duplice processo di rielaborazione storica e di progettazione (in senso lato) costituzionale, subì un’accelerazione, perché divenne sempre più evidente che non era all’ordine del giorno né un’insurrezione armata rivoluzionaria, né, in prospettiva, l’instaurazione di uno stato socialista, avendo le forze di sinistra decisamente optato per l’edificazione di uno stato democratico, che superasse lo stato liberale, ma riprendendone l’impianto, garantendo le più ampie libertà politiche, sindacali e individuali (la teoria della “democrazia progressiva”).

Il punto più complesso fu il giudizio sulle istituzioni prefasciste risalenti allo Statuto albertino del 1848. Se concorde era la dura critica all’operato del re, divise erano invece le posizioni sulle prospettive della continuità monarchica. Con il colpo di stato del 25 luglio 1943, il re aveva tentato di salvaguardarla: eliminate le istituzioni che il regime fascista aveva sovrapposto allo Statuto, sarebbe bastato, al termine della guerra, eleggere una nuova Camera dei deputati (e rinnovare con nuove nomine il Senato), perché l’edificio statutario riprendesse il suo funzionamento. Il duro contrasto tra i sostenitori di questa soluzione e i fautori di una radicale scelta repubblicana fu risolto dal d.l. 25 giugno 1944, n. 151, che prevedeva l’elezione, al termine della guerra, di un’Assemblea costituente, che avrebbe deciso anche sulla forma dello stato. Si optò dunque per la netta discontinuità costituzionale, ma lasciando aperto il problema. Successivamente, i dirigenti dei partiti moderati ottennero che la scelta tra monarchia e repubblica fosse rimessa al popolo, tramite un referendum da tenersi contestualmente all’elezione dell’Assemblea costituente: avrebbero evitato, in tal modo, di doversi impegnare sul punto nel corso della campagna elettorale e di correre il rischio di un grave insuccesso, essendo per lo più di orientamento repubblicano, mentre gli elettori dei loro partiti erano in maggioranza di orientamento monarchico.

Sotto il velo dell’ignoranza, dunque, i partiti, prima dello svolgersi delle elezioni, e quindi prima di

conoscere il peso reciproco e l'assetto della coalizione vincente, sancirono, attraverso procedure consensuali (non certo formalizzate, ma consistenti piuttosto nell'essere, anche, "compagni d'armi", soprattutto all'interno del CLN-Alta Italia), non solo la decisione costituente (compreso l'impegno a rispettare l'esito del verdetto popolare), ma anche le grandi linee del futuro assetto costituzionale: i partiti sarebbero stati garantiti sia nella libertà organizzativa che ideologico-programmatica, la legge elettorale sarebbe stata rigidamente proporzionale, la costituzione avrebbe tracciato un quadro di principi guida, orientati ad eliminare le cause del fascismo e di un suo possibile ritorno (garanzie delle libertà individuali e collettive, funzione redistributiva dello stato, solide autonomie territoriali).

10.- Eletta l'Assemblea costituente, e caduto il velo d'ignoranza, i partiti, tennero fede a questo insieme di accordi. Si realizzò la convergenza di due ordini di fattori: da un lato un genuino consenso culturale tra i costituenti più prestigiosi; dall'altro un calcolo strategico, che rendeva indispensabile sancire in modo solenne e duraturo l'armistizio politico stipulato nei CLN, per avviare un processo politico di collaborazione che, per quanto conflittuale, scongiurasse la guerra civile: un pericolo latente sia per gli orientamenti rivoluzionari di consistenti settori popolari, sia per i possibili contraccolpi che questa situazione avrebbe potuto determinare negli ambienti conservatori, interni e internazionali, dato il delicato equilibrio post Yalta e l'incombere della guerra fredda.

Né le tensioni politiche connesse alla firma del trattato di pace, né l'estromissione dei social-comunisti dal governo, e dunque la fine della coalizione antifascista e della collaborazione propriamente politica tra i grandi partiti di massa, minarono l'accordo di fondo che resse i lavori della Costituente.

Accordo che – va ricordato - fu sottoposto a forti tensioni da parte degli anglo-americani. Se l'iniziale, e molto determinato, appoggio di Churchill al progetto di restaurazione della monarchia non ebbe successo, grande influenza ebbero invece le iniziative statunitensi. Il progetto sostenuto dagli Stati Uniti prevedeva la convocazione di un'assemblea costituente e l'abdicazione del re in favore del figlio o del nipote. La scelta costituente si indirizzò in tal senso, e, nei termini concordati dal CLN, fu formalizzata dal decreto-legge 25 giugno 1944, n. 151. Tale decreto non prevedeva l'abdicazione del re, ma questi la effettuò ugualmente (9 maggio 1946), contro il volere del governo e del CLN, compiendo quella che venne considerata una grave violazione della "tregua istituzionale", sfruttando l'appoggio degli Stati Uniti. Nello stesso disegno si iscrive l'avallo statunitense alla richiesta, avanzata dal luogotenente Umberto in un'intervista al New York Times del 7 novembre 1944, di un plebiscito sulla forma di governo^[9]: plebiscito che non era affatto previsto dal decreto-legge sopra citato, per cui l'intervista apparve come una provocazione mirata a modificare i termini della costituzione provvisoria. Anche in questo caso, però, la linea statunitense era destinata al successo. Pur senza ipotizzare nessi meccanici sembra comunque certo che il viaggio effettuato da De Gasperi negli Stati Uniti, nel gennaio del 1947, sia stata la premessa per la cacciata delle sinistre dal governo, che avvenne nel maggio dello stesso anno. E' certo però che nel marzo del 1947 vide la luce la dottrina Truman, sul contenimento globale dell'espansionismo sovietico. Si deve ancora ricordare come il Segretario di Stato americano Byrnes, su sollecitazione di De Gasperi, chiese, nell'ottobre del 1945, che i poteri dell'Assemblea costituente fossero delimitati in via preventiva, per evitare i rischi di una legislazione rivoluzionaria (richiesta che venne accolta e trasfusa nell'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98). In parallelo, va ovviamente ricordato l'interesse dell'Unione Sovietica, rimasta fuori dalla Commissione Alleata di Controllo, di fare entrare le sinistre nel governo. Sul piano più tecnico dell'elaborazione dei contenuti della costituzione va anche ricordata la consegna, in sede di lavori preparatori, di un progetto costituzionale "quasi-federale" del Postwar Planning Committee del dipartimento di Stato statunitense alla Commissione Forti^[10].

11.- Nel primo periodo costituente – quello che vide i partiti del CLN agire, da protagonisti, sotto il velo d'ignoranza – il conflitto di gran lunga dominante fu quello riguardante le sorti della monarchia. A questo va aggiunto il conflitto intorno ai poteri legislativi dell'Assemblea. Entrambi questi problemi

vennero risolti prima delle elezioni, cosicché l'Assemblea si trovò – quasi del tutto - libera da questioni preliminari di carattere dirimente, e poté concentrarsi sul merito dell'elaborazione della carta costituzionale. Anche se può apparire un paradosso, non possono essere definiti grandi temi conflittuali quelli, importantissimi, che portarono all'accordo sui principi fondamentali – e cioè sulla forma di stato in senso ampio – che costituirono il nucleo dell'armistizio costituente, e la guida dei lavori dell'Assemblea. E' comprensibile come il conflitto sia stato più aspro sui problemi istituzionali immediati che non sul disegno della costituzione futura, stante, come si è detto, l'*idem sentire* che accomunava i maggiori partiti intorno ai contenuti possibili dell'equilibrio strategico di lungo periodo che si doveva, con la costituzione, inaugurare.

A livello politico, due furono i principali motivi di contrasto. Un primo elemento di tensione fu rappresentato dalla questione del riconoscimento del ruolo delle forze protagoniste della Resistenza nelle nascenti istituzioni: a fronte dell'atteggiamento che rivendicava l'istituzionalizzazione dei CLN come organizzazioni di base della futura Repubblica, proveniente dalle forze politiche settentrionali (il c.d. Vento del Nord), si pose la maggior moderazione dei partiti radicati nell'Italia centro-meridionale. La tensione si risolse già durante la breve esperienza del governo Parri, il primo dei governi successivi alla liberazione, con una netta presa di posizione anche dei partiti della sinistra in favore delle forme classiche della democrazia.

Altro motivo di contrapposizione emerse in occasione della ratifica del trattato di pace, la cui legge autorizzativa passò con la polemica assenza di una consistente parte dell'Assemblea. Anche coloro che votarono a favore non riuscirono a nascondere il proprio disagio di fronte alla durezza delle condizioni, e lo stesso Capo dello Stato si limitò a prendere «visione» del testo, «così scaricando sul Governo e sulla maggioranza le responsabilità di una scelta peraltro inevitabile»^[11].

Quanto invece al merito della Costituzione *in fieri*, un solo problema capitale non era stato possibile risolvere nella fase del velo d'ignoranza: quello dei rapporti tra Stato e Chiesa. Il quadro era estremamente complesso: lo Stato italiano era nato dalla *debellatio* del Regno della Chiesa; il conflitto era stato composto dal fascismo con la stipulazione dei Patti Lateranensi; la Chiesa aveva apertamente appoggiato il fascismo e non aveva mai dimostrato di apprezzare la democrazia (anche se dava segni di voler passare, almeno in Italia, da una strategia di contrasto ad una strategia di controllo e gestione della democrazia stessa); la Chiesa premeva insistentemente per la rottura dell'alleanza di governo con i social-comunisti; il suo seguito tra la popolazione era tuttora enorme: che fare?^[12] Il Vaticano chiedeva l'inserimento dei Patti Lateranensi in Costituzione, così da attribuir loro forza derogatoria nei confronti delle norme costituzionali antinomiche; i partiti laici e i comunisti si opponevano strenuamente. Il 24 marzo 1947, però, al fine di evitare il conflitto religioso e tenere aperto il dialogo con il partito della Democrazia cristiana, dopo un'aspra discussione interna, i comunisti votarono a favore dell'art. 7, che col loro determinante contributo fu approvato (il 31 maggio sarebbero poi stati esclusi dal governo). In realtà l'art. 7 non costituzionalizza i Patti, ma modifica la forza passiva della legge di esecuzione, impedendo che possa essere abrogata o modificata unilateralmente con legge ordinaria: il che lascia intatta la loro sottoposizione alla Costituzione e dunque la possibilità di un pieno controllo di costituzionalità. Malgrado questa posizione sia stata limpidamente sostenuta in Assemblea, l'interpretazione che venne data, anche dalla dottrina dominante, dell'art. 7 fu a lungo nel senso della costituzionalizzazione.

Si può infine ricordare il conflitto che sorse intorno alla richiesta di inserire una clausola europeista in quello che diventò l'art. 11 Cost. Il rifiuto della maggioranza fu motivato sostenendone l'inutilità, visto il tradizionale europeismo dei partiti costituenti, e la sufficienza del testo; ma fu tuttavia dovuto essenzialmente alla preoccupazione di non irritare gli Stati Uniti e pregiudicare le future alleanze atlantiche.

12.- Non fu dunque solo un *big bang*. La capacità di rielaborare questi temi e queste antiche, e tragiche,

fratture, e dunque di gettare le basi per la possibilità stessa di pensare ad una futura “politica nazionale”, non va sottovalutata, e non è sminuita dal fatto che temi scottanti non entrarono a far parte del compromesso costituente. Ma questo può stupire solo chi non accetta l’idea di costituzione come compromesso, e dunque di atto che, contenendo solo ciò che è compromettibile, è per definizione parziale. Per quel che riguarda i problemi lasciati in sospeso per impossibilità di accordo, si deve ricordare che un consistente filone di pensiero - non senza dimostrare scarsa comprensione politica della situazione in cui la Costituzione venne alla luce, e scarsa comprensione intellettuale del carattere proprio che le costituzioni del secondo dopoguerra andavano assumendo, per la prima volta nella storia, di costituzioni non esito di unilaterali egemonie, ma di costituzioni armistiziali - accusò la Costituzione di essere frutto di un’intesa di basso profilo in base alla quale “per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione promessa” (con riferimento all’intera parte programmatica)[13]. Che le disposizioni di principio o programmatiche contengano, tutte, un rinvio, è un’affermazione al contempo vera e falsa. Se “rinvio” significa compromesso peggiore, viltà ... è falsa. Se “rinvio” vuol dire porre le premesse per il futuro formarsi, auspicato, di un *overlapping consensus*, è vera. Un caso emblematico, che può essere interpretato come una concessione illusoria o come una consapevole apertura ad esiti di profonda trasformazione, è rappresentato dalla formulazione dell’art. 3, secondo comma e degli articoli 41, co. 2 e 3, e 43. Tali enunciati potrebbero, infatti, consentire anche un’evoluzione dell’ordinamento verso una forma di Stato socialista. Se non si interpreta dunque in senso svalutativo (e truffaldino) la presenza di tali enunciati, si dovrebbe concludere che i costituenti hanno differito e lasciata aperta la scelta della costituzione economica.

Alla luce dell’effettività del compromesso costituente si può dunque dire che esso fu la manifestazione più alta di una “politica nazionale”. Quel che resta da accertare è se essa si esaurì nel compromesso medesimo o se è proseguita nei due significati fondamentali che – in quanto metapolitica – può avere in uno stato costituzionale: a) una politica che affronta temi non costituzionalizzati nell’ottica di un approfondimento/estensione del compromesso costituente; b) una politica che, pur essendo diversa dalla “politica del governo”, non è da questa radicalmente contraddetta. Si potrebbero spendere molte parole per definire una sorta di rapporto gerarchico tra politica nazionale e politica di governo, ma non si uscirebbe dal vago. Più semplice è dire che la politica nazionale è quella che le opposizioni non percepiscono come frontalmente contraria ai loro disegni e interessi.

13.- Per rispondere alla domanda occorre dunque esaminare se e come una politica nazionale sia rintracciabile nel periodo successivo all’entrata in vigore della Costituzione. E si dovrà chiarire se si sia trattato di una politica nazionale “sub costituzionale”, nel senso sopra descritto, oppure di una metapolitica nel senso più forte della parola, tale da ricomprendere la messa in discussione della costituzione stessa. Nel primo caso si dovrà distinguere a seconda che la percezione di un nucleo di fini politici da perseguire continuamente (senza radicalmente negarli, al di là delle differenze anche profonde sulle scelte degli interessi prioritari) sia stata ininterrotta; oppure se si siano succeduti diversi orientamenti che hanno reinterpretato politicamente la costituzione (posto che ciò non comporti necessariamente la messa in discussione della costituzione nel suo complesso).

Si può cercare di rispondere distinguendo, nella storia politico-costituzionale italiana, il susseguirsi di tre fasi.

La prima – che va dall’entrata in vigore della Costituzione all’assassinio di Aldo Moro - può essere complessivamente definita come quella del bipartitismo imperfetto. È caratterizzata da una percezione selettiva e divergente della normatività della Costituzione da parte delle diverse forze politiche, ma da un riconoscimento comune di interessi nazionali e di principi costituzionali (anche programmatici) fondamentali: il che rende possibile parlare di una “politica nazionale” come risultante consapevole di queste tensioni. Politica nazionale, potremmo dire, “di sfondo” o, se si vuole, “di sponda” reciproca tra i protagonisti del bipartitismo imperfetto: che è emersa poi come alleanza esplicita, concludendosi e

ricapitolandosi nei governi di unità nazionale dello scorcio degli anni Settanta.

La seconda fase è quella segnata dal dilagare di una “retorica della riforma” oggettivamente sintomatica di una caduta della percezione della validità giuridica della costituzione stessa e della validità politica degli orizzonti tratteggiati dalle norme programmatiche. Retorica soggettivamente progettata e coltivata in funzione della rottura degli sviluppi possibili dell’unità realizzatasi (o forse sarebbe meglio dire “intravista come non impossibile”) nel periodo del cd. “compromesso storico”. Fase che si conclude con la scoperta di “Tangentopoli” – che non è solo la città delle tangenti, ma anche la città degli ideatori e sostenitori di questo disegno di rottura - e con i risultati del referendum elettorale che, nel 1993, portò al crollo del sistema dei partiti, e, attraverso l’introduzione di una legge elettorale maggioritaria, a un sistema bipolare che il linguaggio giornalistico battezzò “Seconda Repubblica”.

La terza fase è quella attuale: quella definita da questa espressione, che, contestata solo dai giuristi, è divenuta popolare nel linguaggio degli *homines novi* che hanno sostituito la vecchia classe politica. Con sguardo retrospettivo potremmo definirla come quella della brutale, progressiva e sempre più accelerata semplificazione del linguaggio politico come sintomo della “indifferenza” per la costituzione e per ogni principio di cultura politica che possa porsi come fondamento di una politica nazionale nel senso prima definito.

Il susseguirsi di fasi così diverse rende necessario precisare che altro sono le vicende dell’ordinamento costituzionale, altro quelle della politica nazionale. Se, infatti, è possibile trovare, nella maggioranza del ceto dei giuristi (e dunque nelle magistrature, nella Corte costituzionale, nel foro e nei settori più riflessivi delle burocrazie) e in alcune, minoritarie, forze politiche e sociali, una “inerzia”, o una “persistenza”, della normatività della Costituzione (intesa come un “tutto” culturale), occorre invece rilevare che nella cultura della classe politica la percezione di tale normatività si è andata progressivamente perdendo. Non si può, in altri termini, dedurre dall’ininterrotta vicenda dell’interpretazione e dell’applicazione della Costituzione in via legislativa e giurisdizionale, un altrettanto ininterrotto sintomo del riconoscimento della Costituzione nella cultura delle forze politiche. Ed infatti l’interpretazione “convenzionale” della costituzione, operata *per facta concludentia* dalle forze politiche, è, oggi, la più lontana dall’intendere la costituzione come un complesso politico-culturale unitario. Ci limiteremo dunque ad esplorare la vicenda di questa percezione in chiave politica della Costituzione. La descrizione della sua inerzia, o persistenza, in chiave giuridica, e soprattutto giurisprudenziale, esula dai limiti della presente trattazione.

14. – La prima delle tre fasi sopra richiamate può ulteriormente essere distinta in tre periodi: l’armistizio fragile (1943 – 1955), l’armistizio consolidato (1956 – 1968), il disgelo (1969 – 1978). La seconda fase può essere definita come quella della nuova glaciazione (1979 – 1993). La terza – ad essere ottimisti – come quella del passaggio dalla “lotta sulla Costituzione” alla “lotta per la Costituzione” (tuttora in corso); ad essere pessimisti, come quella dell’avvento di un nuovo irrazionalismo, che si esprime nella rozza semplificazione dei comportamenti e del linguaggio politico, come conseguenza della incredulità nella possibilità stessa di immaginare l’esistenza di un nesso normativo efficace tra pensiero razionale e “cornice” (la politica nazionale) delle decisioni politiche (la “politica di governo”).

Questa periodizzazione è, ovviamente, molto discutibile, ma non vuole avere altro scopo che quello di evidenziare le diverse modalità con cui la Costituzione – come fonte e nello stesso tempo oggetto di una politica nazionale - è stata percepita.

15.- A) L’armistizio fragile comprende gli anni in cui la situazione geopolitica era aperta ad evoluzioni armate della guerra fredda. In quegli anni la Costituzione venne “congelata” ed attuata solo nelle parti che disciplinano lo “scheletro” della democrazia: le regole minime di coesistenza (sui diritti politici e sulla forma di governo) che rendevano possibile il non ricorso alla guerra civile. L’*idem sentire* che rese possibile la concordia costituente si rattrappì in un mantenimento della Costituzione che si esprime

essenzialmente nel rifiuto di delegittimarla, di appellarsi al popolo contro di essa.

Tra l'esclusione delle sinistre dal governo (31 maggio 1947) e la netta vittoria della Democrazia cristiana e dei suoi alleati contro il Fronte popolare (nelle elezioni del 18 aprile 1948, che assunsero i toni di uno "scontro di civiltà") fu eretta, per motivi politici intuibili, quella che poi sarebbe stata chiamata, nel linguaggio dei costituzionalisti, la *conventio ad excludendum*, e cioè una "convenzione sulla costituzione" secondo la quale i partiti "dell'area di governo" non avrebbero dato vita a maggioranze parlamentari con l'apporto della sinistra socialcomunista. Nel 1962 questa convenzione venne abbandonata nei confronti dei socialisti (con la formazione dei governi di centro-sinistra) e nel 1976 venne abbandonata – per breve tempo, fino al 1979, e poi ristabilita – nei confronti del partito comunista (con la formazione dei governi di solidarietà nazionale).

Effetti di questo fondamentale conflitto sono stati la selettività e i ritardi nell'attuazione della costituzione e l'accantonamento delle regole in materia di razionalizzazione, che vennero interpretate come deboli proprio perché erano rafforzate, sul fronte esterno, dalla *conventio ad excludendum* (la quale realizzava gli obiettivi sostanziali della razionalizzazione), cosicché, se non era garantita la stabilità dei governi, era però ferreamente assicurata la stabilità dell'area di coalizione.

Per illustrare il livello e la qualità del conflitto politico, e la durezza dello scontro parlamentare, andrebbero ricordate come emblematiche le vicende che accompagnarono l'adesione dell'Italia al Patto Atlantico nel marzo del 1949. Si trattò però della espressione di una inimicizia, di uno stato di fatto, che era nelle cose. Forse più significativo è ricordare, per gli effetti conformativi profondi che ebbero sul sistema politico e amministrativo italiano, e per gli intrecci di fondo che lasciavano emergere tra posizioni presenti nei partiti di maggioranza e di opposizione, le agitazioni contadine. La miseria del meridione agricolo era inimmaginabile. Nel 1954 un'inchiesta parlamentare dimostrò che, fatta 100 la media nazionale, il reddito pro capite era 174 in Piemonte e 52 in Calabria. Fin dai governi Badoglio la rivendicazione della terra produsse vasti movimenti di protesta, e durissime repressioni, che durarono fino al 1950, molte delle quali sono ricordate come "stragi". I tentativi di riforma agraria dei governi del CLN, soprattutto ad opera del ministro Gullo, raccolsero il favore dei contadini, ma non ebbero successo per la mancanza di supporto amministrativo e per l'opposizione della magistratura (e di autorevoli giuristi torinesi)[14]. E' un punto, questo, che merita di essere sottolineato. Si è parlato, a proposito di questa vicenda di "prematura scoperta della rigidità". Parte della giurisprudenza e della dottrina ritennero che l'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98/1946, tenendo distinte le competenze legislative ordinarie del Governo da quelle "in materia costituzionale" dell'Assemblea costituente avesse reso rigida la costituzione provvisoria. In forza di ciò si iniziò a contestare la legittimità dei decreti legislativi governativi o perché invadevano la "materia costituzionale, o (con un alto tasso di ambiguità) perché erano privi di una formale legge di delega e, come tali, si trasformavano in meri atti amministrativi, suscettibili di controllo giudiziario e di disapplicazione (seppur non di annullamento), ai sensi della legge del 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo. Il confronto tra queste posizioni e quelle che risultarono dominanti pochi anni dopo, in occasione della riforma agraria, e che furono sostenute dalla Corte costituzionale – che riconobbe la legittimità delle decreti legislativi di contenuto provvedimentale con i quali si realizzarono gli espropri – dimostra quanto profondamente il sopravvenire della Costituzione abbia modificato il contesto. Nel 1949 il movimento contadino riprese l'offensiva e l'occupazione delle terre, molto spesso innalzando cartelli sui quali era scritto l'art. 42 della Costituzione. De Gasperi riuscì a far approvare l'esproprio di una parte dei grandi latifondi e la redistribuzione della terra (leggi n. 230/1949 e n. 841/1950).

Al di là dei reali esiti economico-sociali della riforma, il conflitto agrario influi sullo sviluppo costituzionale per più motivi. Perché modificò in modo rilevante la costituzione materiale, dato il forte radicamento nel mondo contadino, e dunque il carattere vero e proprio di partito di massa, che impresse all'organizzazione della Democrazia cristiana (non più fondata solo sulle parrocchie e sulle altre

strutture ecclesiastiche). E perché si saldò con il drammatico disagio abitativo creato dalle distruzioni belliche e dalla immigrazione: politica agraria e politica abitativa furono i due fattori che diedero avvio all'intervento dello Stato nell'economia (e dunque parziale attuazione alle norme costituzionali concernenti il carattere misto della cd. "costituzione economica"). Con la legge n. 43/1949, venne approvato il "Progetto di legge per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori" (il cd. Piano Fanfani); piano che prevedeva una durata settennale, ma che venne prorogato sino al 1963. Con la quasi contemporanea istituzione della Cassa per il mezzogiorno (l. n. 646/1950) e l'approvazione (l. n. 647/1950) di un programma decennale di opere straordinarie di pubblico interesse, e, di lì a poco, con la creazione dell'Ente nazionale idrocarburi (l. n. 136/1953), il sistema di economia mista - che assumeva come modello di riferimento l'Inghilterra del piano Beveridge, ispirato delle teorie keynesiane - aveva posto le sue basi. E' indubbio che questo interventismo economico si riallacciava a solide esperienze del regime fascista (basti pensare alla creazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale del 1933).

B) L'armistizio consolidato fa riferimento agli anni successivi, in cui le prime attuazioni della Costituzione testimoniano che non era più in gioco la sua revoca. Il completamento parziale e selettivo del "quadro" istituzionale, realizzatosi in questi anni con l'entrata in funzione della Corte Costituzionale (1956) e del Consiglio Superiore della Magistratura (1958), è sintomo del fatto che il consolidamento della Costituzione riguardò in un primo momento il suo profilo di "cornice" (non di "disegno") della politica. La parte "non minima" della Costituzione (il suo progetto riformatore) restava congelata: era riconosciuta solo come orizzonte di valori, non di programmi che impegnano nel presente; come insieme di fini lontani, non di mezzi. La svolta avvenne con la formazione dei governi di centro-sinistra: nel dicembre 1962 la l. n. 1643/1962 nazionalizzò il sistema elettrico e istituì l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), cui venivano demandate "tutte le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta". La nazionalizzazione - che prendeva ad esempio le esperienze già effettuate in Francia ed in Inghilterra - era stata posta come condizione essenziale dai socialisti per entrare nella maggioranza di governo. Contemporanea fu la istituzione della scuola media unica obbligatoria e gratuita (avvenuta con la l. n. 1859/1962).

Avendo riguardo a questi due primi periodi si deve dunque concludere che il "gelo costituzionale" fu gelo sì, ma non fu proposito di rovesciamento, se non da frange minoritarie che furono dette, appunto, "eversive". Il che, dal punto di vista della politica nazionale (e cioè della forza di orientamento espressa dal sistema dei partiti) non è poco: anzi, tenuto conto del contesto internazionale e della cultura politica interna, della cd. società civile, è stato moltissimo. La svolta del 1962, certo relevantissima, non è tale però da segnare un netto spartiacque se paragonata alle vicende degli anni successivi al 1968. E' solo in quegli anni, infatti, che si riaffacciò la concreta possibilità di concepire una politica "nazionale" che non si riducesse più all'esercizio della saggezza necessaria a non far deragliare la competizione tra partiti dell'area di governo (nel frattempo allargata con il centro-sinistra) e partiti antisistema, ma che muovesse da una ispirazione comune riconosciuta da tutte le parti (che facilmente si configurò nella formula della "attuazione della costituzione").

C) Il disgelo comprende dunque gli anni in cui quell'*idem sentire* che aveva ispirato la scrittura della Costituzione (nei suoi protagonisti più riflessivi, al di là del crudo armistizio strategico) riacquista forza, e si fa consenso intorno ad un disegno di sviluppo sociale e (con meno chiarezza) di sviluppo politico. L'attuazione della Costituzione si pone come problema attinente alla realizzazione di un insieme di politiche, ma, soprattutto, al progressivo abbandono della *conventio ad excludendum* anche nei confronti del partito comunista, cui andavano i consensi di circa un terzo dell'elettorato. I partiti dell'arco costituzionale vedono nella Costituzione non più solo un insieme di regole armistiziali che disciplinano lo svolgimento della lotta politica, ma un modello complessivo di società (sono gli anni che vedono la riforma pensionistica del 1969, lo statuto dei lavoratori e l'attuazione delle regioni del 1970, il nuovo

diritto di famiglia del 1975, la realizzazione del servizio sanitario nazionale del 1978). In questo periodo l'eversione fu forte e feroce, ma il sistema politico, nella sua parte assolutamente maggioritaria, continuò – almeno pubblicamente - a tenere rigorosamente separato il problema della difesa dell'ordine costituzionale da quello di un suo cambiamento. Anzi, la piena attuazione della Costituzione era vista come la risposta all'eversione.

I conflitti che, in tutta Europa, dilagarono sul finire degli anni Sessanta aprirono dunque il decennio d'oro dell'attuazione costituzionale. Non è possibile descriverli con un minimo di attenzione, nemmeno limitatamente alle vicende italiane, che diamo dunque per note. Un richiamo specifico merita invece il conflitto politico-religioso – indubbiamente anch'esso legato ai rivolgimenti sociali di quegli anni - che si aprì attorno alla legge (n. 898/1970) che introdusse nell'ordinamento italiano il divorzio. Il suo tormentato iter parlamentare poté concludersi solo perché s'intrecciò con l'approvazione della legge che, dando attuazione dell'art. 75 della Costituzione, disciplinava, e rendeva dunque praticabile, le consultazioni popolari (l. 25 maggio 1970 n. 352). E' certo giusto dire che il referendum fu “moneta di scambio”, e sottolineare come, emblematicamente, l'appello al popolo per la totale abrogazione della legge sullo scioglimento del matrimonio sia stato annunciato il giorno stesso in cui essa venne approvata. Ma è altrettanto giusto – in una visione conflittuale e non olimpica dello sviluppo costituzionale – mettere in rilievo come la correzione del sistema rappresentativo fondato sui partiti abbia richiesto un intenso conflitto capace di far emergere – come già ai tempi del referendum istituzionale – fratture sociali che la capacità rappresentativa dei partiti non riesce a mediare.

16.- Ma i giudizi sul decennio erano divaricati, e il tarlo dell'”eccesso di democrazia”, o dell'eccesso di complessità, stava lavorando. La nuova glaciazione si è diffusa quando nel sistema politico italiano hanno trovato radici le suggestioni della rivoluzione passiva reaganiana e thatcheriana e le parallele suggestioni maggioritarie e leaderistiche. Le une in polemica con il modello di welfare tardivamente realizzato nel decennio precedente; e le altre (la “grande riforma” craxiana[15]) in polemica con l'evoluzione parlamentare del medesimo decennio, che avrebbe inevitabilmente portato in modo stabile il PCI nell'area delle forze di governo. Questa seconda glaciazione – che può essere collocata tra il ristabilimento della *conventio ad excludendum*, con il cosiddetto “preambolo”[16], e il *referendum* del 1993 sul sistema elettorale proporzionale - ha fatto regredire il riconoscimento della Costituzione del 1948 oltre i limiti ai quali si era fermata la glaciazione precedente. Non solo non si è più visto nella Costituzione un programma politico da attuare in funzione dello stabilimento di un modello di società attualmente condiviso, ma non si è più neppure accettato che la Costituzione rappresentasse un quadro soddisfacente di fini proiettati sul futuro; e soprattutto si sono messe in discussione le regole sulle forme della lotta politica e sulla forma della democrazia (da democrazia organizzata, fondata sulla mediazione dei partiti, a democrazia individualistica, fondata sul rapporto immediato tra singoli e rappresentanti). Con quest'ultimo passaggio - giunto a piena maturazione col *referendum* predetto, ma perfettamente presente già nella strategia della “grande riforma” - si è sancito che la Costituzione del '48 aveva cessato di rappresentare lo strumento essenziale di un equilibrio strategico vitale. Con questa ammissione si può dire che la costituzione materiale formatasi nel periodo del CLN sia entrata, propriamente, in crisi. E' questo dato di cultura politica che rileva sopra ogni altro, e non, di per sé, il terremoto che investì i partiti tradizionali a seguito delle inchieste giudiziarie, nel corso della breve XI legislatura (1992 – 1994), e la falciatura elettorale che, quasi tutti, subirono. Ed è questo dato culturale che impedisce di trovare, in questa seconda glaciazione - e nella successiva fase irrazionalistica - elementi di una “politica nazionale” in senso proprio.

Il “duello a sinistra” che venne combattuto tra socialisti e comunisti, nello scorcio degli anni '70 - sullo sfondo del declino della Democrazia Cristiana e a fronte della difficilissima situazione che aveva portato ai governi di solidarietà nazionale - è stato una delle cause scatenanti dell'avvento della “retorica delle riforme”, o del “revisionismo costituzionale”, che ha accompagnato la nuova glaciazione costituzionale calata sull'Italia dagli inizi degli anni '80. Ne diamo qui conto perché, pur trattandosi di un conflitto

strettamente politico, generò quella situazione di stallo – o di stagnazione – che fu l’incubatrice del grande conflitto tra potere giudiziario (e opinione pubblica) e classe politica che caratterizzò la crisi degli anni 1991-1993.

Come, dopo l’esclusione dal governo dei partiti di sinistra, fu eretta, nel 1948, la *conventio ad excludendum*, così, dopo la fine dei governi di solidarietà nazionale, fu sottoscritto, tra i partiti democristiano, socialista, repubblicano, socialdemocratico e liberale (il cd. pentapartito) un accordo che tornava a chiudere (con una regola “di sistema”) il perimetro della maggioranza. Contemporaneamente fu lanciata la campagna per una “grande riforma” costituzionale.

Il mantenimento del sistema parlamentare avrebbe rappresentato l’*habitat* entro il quale il sistema politico avrebbe potuto rielaborare le esperienze dei governi di solidarietà nazionale ed evolversi fino ad ammettere stabilmente il maggior partito di opposizione nell’area di governo, avviando così una possibile trasformazione della forma di governo parlamentare in senso maggioritario o comunque nella direzione di un multipartitismo “temperato” (analogo a quello tedesco). L’impianto di un sistema presidenziale, o semi-presidenziale, avrebbe invece favorito una competizione personalizzata, nella quale solo i candidati dei due principali partiti di governo (DC e PSI) si sarebbero contesi, con *chances* di successo, la *premiership*, in quanto solo il voto dato loro sarebbe stato utile. Il maggior partito di opposizione sarebbe stato confinato nel ruolo di bacino elettorale.

La posta in gioco era dunque altissima. In questa sede non è possibile tracciare una storia costituzionale dei tormentati anni ’80. Dobbiamo limitarci a questa considerazione: che la chiusura della maggioranza, prefigurando e garantendo possibilità di ricambio solo interne alla maggioranza medesima, esasperò la trasformazione, che già era in larga misura avvenuta, dei partiti di governo da partiti “cerniera” (tra società e stato) a partiti “di occupazione” degli organi costituzionali e, a cascata, degli uffici pubblici. Che in tutta Europa, negli anni ’80, si sia registrato un declino del processo democratico, non giustifica i termini “nazionali” del problema. Spiega solo come un complesso di argomenti ideologici incentrati su questa crisi della democrazia e della sua forma storica (lo stato costituzionale dei partiti orientato alla redistribuzione) si sia potuto in quegli anni diffondere facilmente, ed essere usato per sostenere lo spostamento dell’attenzione dal problema dello sviluppo politico a quello della grande riforma^[17].

Dal punto di vista dello sviluppo costituzionale effettivo gli anni ’80 costituiscono dunque l’incubatore della grande crisi scoppiata nel 1992, e del conflitto tra classe politica e potere giudiziario che ne determinò gli aspetti più vistosi e innescò i referendum che portarono a una profonda riforma del sistema elettorale e della stessa forma di governo.

Le inchieste giudiziarie che svelarono gli inquietanti intrecci tessuti dalla loggia massonica P2 (1981), il ruolo da protagonista isolato che la magistratura assunse nel contrasto al potere mafioso e alle sue collusioni politiche dopo le uccisioni del deputato La Torre, del presidente della Regione Sicilia Mattarella e del generale Dalla Chiesa (1982), i casi di corruzione torinesi e liguri messi in luce nel 1983, il conflitto tra giudici e governo sulla disciplina delle televisioni commerciali^[18] (1984) furono i prodromi di un conflitto, tra potere giudiziario e ceto politico, che ebbe un primo sintomo nel referendum sulla responsabilità civile dei giudici, voluto dal partito socialista, nel 1987, sull’onda dell’emozione suscitata dall’ingiusto arresto e condanna (riformata nei successivi gradi di giudizio) del presentatore televisivo Enzo Tortora. Per neutralizzare gli effetti politici del referendum – la cui giusta causa immediata era compromessa dai reali motivi di fondo – anche i partiti contrari dettero indicazione di voto in favore del “sì” al quesito referendario, così da annacquare gli effetti, rendendolo rappresentativo di una esigenza generale e non di una linea politica risultata vincitrice contro un nemico. Ulteriore prodromo della crisi fu la scoperta, nel 1990, nel corso di un’inchiesta penale, della rete clandestina armata, con funzioni antieversive, denominata “Gladio”, collegata ai servizi segreti.

L’insieme di questi fattori contribuì ad alimentare la percezione di un sistema di illegalità diffusa, che

spiega il sorgere del movimento referendario volto a colpire il sistema elettorale proporzionale, considerato il pilastro della stagnazione che alimentava la corruzione e l'irresponsabilità dei partiti. Nel 1990 vennero proposti tre referendum: per la riduzione del sistema proporzionale nelle elezioni del Senato, per la sua abolizione nelle elezioni amministrative e per l'eliminazione del voto multiplo di preferenza nelle elezioni della Camera (considerato fonte di corruzione perché suscettibile di vanificare la segretezza del voto). Solo quest'ultimo venne ammesso dalla Corte costituzionale, e, nel giugno 1991, riportò un nettissimo successo.

Il conflitto tra ceto politico e potere giudiziario, ai cui sintomi premonitori abbiamo prima accennato, esplose in tutta la sua forza nel 1992, con la sequenza di arresti e processi noti con il nome di Tangentopoli. "Considerata da vari punti di osservazione, la crisi del 1992 presentava i profili più diversi. Vista dal Palazzo di Giustizia di Milano, assunse l'aspetto di una battaglia contro la corruzione e per la restaurazione dell'autorità della legge. Dall'osservatorio della Banca d'Italia, prese la forma di una crisi di indebitamento, che avrebbe causato la sfiducia europea e internazionale nei confronti dell'economia italiana. Vista dalla Lombardia e dal Veneto, fu una rivolta contro Roma in nome del neolocalismo e della laboriosità virtuosa del Nord. A Montecitorio il centro focale della crisi sembrò consistere nella dissoluzione delle vecchie élites e nel bisogno impellente di definire nuove regole e nuove modalità di funzionamento del sistema politico. Nella fragile società civile di Palermo, assunse l'aspetto di una lotta disperata contro il potere mafioso."[\[19\]](#)

Dalla caduta del muro di Berlino al mercoledì nero delle valute (16 settembre 1992, quando la lira e la sterlina furono costrette a uscire dallo SME), dall'impennata delle richieste di autorizzazione a procedere contro parlamentari per reati di corruzione a fattori risalenti di natura politica, culturale, economica ... le cause della crisi furono molte e complesse. Costituisce dunque certamente una semplificazione concentrare l'attenzione sulla "questione morale", ma è attorno ad essa (che svelava, come si disse, il volto simoniaco – o, più laicamente, da barattiere – che il potere era andato assumendo) che si accese il conflitto pubblico che impresse una svolta allo sviluppo costituzionale.

La questione morale - che nel 1983 si era configurata come una questione politica di alto profilo (e che già nel 1989 aveva condotto ad attribuire, con la l. cost. n. 1/1989, alla giurisdizione ordinaria la competenza per i reati ministeriali) - in questi anni si caricò anche di valenze antipolitiche e populistiche, e con questo duplice volto ha segnato gli esiti delle elezioni del 1992, negativi, se non catastrofici, per tutti i partiti dell'arco costituzionale, destinati a dividersi, rivoluzionarsi o sciogliersi; l'emergere di spinte scissionistiche e comunque di rivendicazioni localistiche e autonomistiche accomunate da una confusa istanza di "federalismo"; la comparsa di nuovi soggetti politici, alcuni effimeri, altri radicati, come la lega Nord e Forza Italia; il risentimento antistatale che emerse in occasione delle uccisioni mafiose dei giudici Falcone e Borsellino (1992); il sostegno popolare delle iniziative giudiziarie che decapitarono i partiti di governo e i vertici di importanti imprese; la modifica, con l. cost. n. 3/1993, della disciplina costituzionale sulle immunità parlamentari (art. 68). E spiega il successo (nell'aprile del 1993) del referendum sulla legge elettorale del Senato: un referendum "di indirizzo" antiproporzionalista carico di umori "antipartitocratici". In questo clima vennero approvate, nel marzo 1993, la legge sulla elezione diretta dei sindaci e, nell'agosto, le due leggi elettorali - di ispirazione maggioritaria, seppur con correttivi proporzionalistici - della Camera e del Senato. Nello stesso mese venne approvata la l. cost. 6 agosto 1993 n. 1, intitolata "Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale", al termine di un procedimento che era stato aperto da una Risoluzione della Camera e da un Ordine del giorno del Senato intitolati "Istituzione di una Commissione bicamerale con il compito di una globale ed organica revisione della Costituzione". Il ruolo di capro espiatorio che la Costituzione del 1947 veniva assumendo risulta chiaro da questa concatenazione di eventi. I lavori della Commissione non ebbero seguito, e dunque nemmeno la polemica sul fatto che, pur non essendole stata assegnata la competenza a modificare il procedimento di revisione disciplinato dall'art. 138 Cost., tuttavia la legge costituzionale

che la istitutiva derogava, *una tantum*, tale procedimento per l'approvazione del testo approvato dalla Commissione. Per la prima volta il principio di rigidità veniva intaccato. Il preoccupante messaggio inviato alle Camere dal Presidente Cossiga, il 26 giugno 1991, aveva lasciato un segno, sia pur debole. Con quel messaggio il Presidente della Repubblica aveva avanzato l'ipotesi di una trasformazione del potere di revisione (costituito) in potere costituente, da esercitarsi dalle Camere stesse in forme diverse da quelle canonizzate in Costituzione, oppure attraverso "l'elezione di una Assemblea costituente dotata di veri e propri poteri costituenti e quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente".

17.- A partire dalla XII legislatura, per due volte, il potere di revisione previsto dall'art. 138 della Costituzione è stato formalmente utilizzato non come potere di emendamento, ma come potere che ha sfiorato, o toccato, la discontinuità costituente. Non solo dunque la trasformazione del sistema politico indotto dalle nuove leggi elettorali (riassunte nell'espressione corrente "Seconda Repubblica"), ma la esplicita messa in discussione della continuità costituzionale rende ragionevole vedere negli anni 1993-1994 l'inizio di una diversa fase, che è ancora in atto. Ulteriore elemento che conferma come le vicende di questo periodo abbiano segnato una discontinuità costituzionale è l'avvio del colossale processo di privatizzazioni che venne intrapreso nel 1992, fondato – oltre che sulla grave situazione della finanza pubblica – su un evidente ribaltamento dei giudizi che ispirarono la disciplina costituzionale dell'economia.

Nel 1994, sull'onda del successo elettorale della destra, venne istituita (con decreto del Presidente del Consiglio) l'ennesima Commissione di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, che raggrumava pulsioni apertamente ostili alla Costituzione e alla storia di cui essa era figlia. In quell'occasione Giuseppe Dossetti, (ex costituente e vice segretario della Democrazia Cristiana, ritiratosi in monastero quando la sua prospettiva di riformismo cattolico si infranse, nei primi anni '50, contro l'intransigenza vaticana) diede vita a Comitati per la difesa della Costituzione, che si mobilitarono con successo in tutto il paese. Quando la maggioranza cambiò, nel 1996, la prospettiva della riforma della Costituzione non venne abbandonata. Venne istituita (con l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1) una nuova Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, la cui presidenza fu assunta dal leader del maggior partito della coalizione (D'Alema). Tale commissione non ebbe l'appoggio della maggioranza dei costituzionalisti italiani, sia perché faceva tramontare - e ad opera proprio della coalizione nella quale si riconoscevano gli eredi dei partiti costituenti - l'interpretazione più restrittiva dell'art. 138: quella secondo cui – in armonia con la giurisprudenza che per i referendum abrogativi prevede la unitarietà del quesito – pretendeva che anche le leggi di revisione, dato il referendum potenziale, non potessero avere che un contenuto omogeneo; sia perché instaurava un procedimento in deroga a quello previsto dall'art. 138 per la trasformazione in legge costituzionale delle sue proposte; sia perché la sua competenza era estesa al cambiamento del procedimento di revisione stesso; sia per il merito delle conclusioni in materia di forma di governo (di profilo semi-presidenzialistico), e in materia di giurisdizioni (considerate restrittive dell'autonomia assicurata dalla Costituzione vigente). Anche i lavori di tale Commissione finirono nel nulla^[20]. Al di là dei giudizi negativi ora richiamati va sottolineato che la ragione ultima dell'opposizione incontrata dai lavori della commissione va ricercata, all'interno del centro sinistra, nel meta-conflitto concernente la reciproca legittimazione politico-morale dei due schieramenti. Simmetricamente, all'interno del centro destra, decisivo per il fallimento dei lavori, giunti ad un avanzato stadio di elaborazione, fu la presa d'atto, da parte dei suoi *leaders*, della non disponibilità, da parte del loro schieramento, di sottoscrivere un patto costituzionale con lo schieramento avversario. Analoga vicenda segnò il procedimento di approvazione della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, contenente modifiche al Titolo V della Costituzione (la riforma cd. federalista). Malgrado i larghi consensi che si erano raccolti sul testo, l'accordo all'ultimo momento non venne mantenuto dal centro destra – per resistenze e disorientamenti nella sua *constituency* - e la legge venne approvata dal solo centro sinistra, per una manciata di voti, pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere. Decisione psicologicamente comprensibile, ma che segnò il pesante precedente di una riforma

(organica) votata senza il concorso dell'opposizione parlamentare.

Per quanto formalmente rispettoso del procedimento di cui all'art. 138, il disegno di legge costituzionale concernente "Modifiche alla Parte II della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 è stato investito di forti critiche di incostituzionalità. Critiche troppo recenti per dover essere qui ricordate. Sottoposto a referendum il 25-26 giugno 2006, è stato respinto. Sugli effetti di questa pronuncia popolare torneremo più avanti. Qui preme notare che l'uso *ultra vires* del potere di revisione è il sintomo più chiaro del fatto che i fautori della permanente validità della Costituzione del 1947, e della permanente normatività della cultura politica che l'ha ispirata, sono divenuti sempre più deboli. Sopravvivono essenzialmente in "movimenti" spontanei e in settori della cultura giuridica e degli organi giurisdizionali. In questo senso si può dire che nell'attuale legislatura e nelle due precedenti la lotta sulla Costituzione sia stata sostituita dalla lotta per la Costituzione (che assume sempre più i connotati di una "resistenza": come tale sparsa e minoritaria); e che ciò che è venuto meno è precisamente quel rapporto – distante, invisibile, di sponda, consistente in un saggio controllo dei pericoli di deragliamento della lotta politica – in cui consisteva, per l'appunto, la "metapolitica" nazionale.

18.- Il referendum del 25-26 giugno 2006 non ha determinato una svolta duratura e profonda. Molti credero che avesse realizzato quasi una novazione del titolo di legittimità della costituzione, pensando che avesse segnato «nella storia della Repubblica uno spartiacque assai più duraturo e significativo del mutamento di classe politica da cui aveva tratto origine la formula retorica della "Seconda Repubblica"», perché aveva chiarito «la fondamentale domanda di senso sulla costituzione: [...] perché le scelte dei padri dovrebbero vincolare i figli?» Una domanda che «nonostante l'assenza di un dibattito e, prima ancora, di consapevolezza dei protagonisti politici [...] era latente nella situazione costituzionale italiana a partire dal 1993»[\[21\]](#). Il referendum del 25-26 giugno 2006 sembrò dunque poter essere interpretato come la dimostrazione del fatto che la maggioranza del popolo italiano aveva acquisito la consapevolezza che il vincolo che le scelte dei padri pongono sui figli non sta in una pretesa al mero rispetto di una tradizione, ma nell'attesa che quelle scelte vengano utilizzate come «una risorsa per l'apprendimento collettivo, che utilizza il passato per preparare il cambiamento futuro»[\[22\]](#).

Ma le vicende politiche successive hanno dimostrato – quale che sia il radicamento che la costituzione ha effettivamente nelle menti dei cittadini, e che probabilmente è davvero quello che nell'esito del referendum si è voluto vedere - che il ceto politico ha continuato ad essere lontanissimo dal percepire la costituzione (o comunque un quadro di pensiero con essa dialogante) come un punto di riferimento della propria azione[\[23\]](#). C'è stata, è vero, nello scorcio della passata legislatura, l'approvazione, da parte della Commissione Affari Costituzionali della Camera, del ddl AC-553-A, che aveva riscosso larghissimi consensi tra i costituzionalisti per la sua impostazione di «revisione rispettosa e costruttiva»[\[24\]](#); e si è cercato di modificare razionalmente (dialogicamente) la legge elettorale. Ma la fine anticipata, convulsa e torbida, della legislatura ha travolto entrambi i tentativi, fornendo un lampante esempio di vitalismo irrazionalistico, che ha letteralmente divorato quei conati di razionalità. Se i primi mesi della nuova legislatura stanno rendendo sempre più chiaro il carattere antiparlamentare del regime che l'opposizione di allora stava progettando e che la maggioranza di oggi sta di fatto rapidamente instaurando – esempio di irrazionalismo autoritario – non si può, d'altro canto, tacere il fatto che ciò è stato reso possibile dai comportamenti del ceto politico che dovrebbe raccogliere gli eredi dei partiti costituenti. Ceto che, nella legislatura passata, si è dimostrato, in larghissima misura, del tutto incapace di comprendere e riconoscere la doverosità di un disciplinamento della propria azione politica, in funzione della sua efficacia e della stessa legittimazione dei suoi autori, fornendo così un esempio di irrazionalismo egoistico e di fatuo insofferentismo.

19.- I conflitti che caratterizzano la fase attuale – e che hanno determinato la scomparsa della "metapolitica" sub costituzionale - non coincidono però tutti con il meta-conflitto di cui si è detto, concernente la reciproca legittimazione morale dei blocchi politici. Alcuni intercorrono tra parti della

società e i gruppi dirigenti di entrambi gli schieramenti parlamentari. E' così per il conflitto sulla guerra: una consistente parte dell'opinione pubblica non ammette che l'art. 11 della Costituzione, che ripudia la guerra e che incorpora (secondo l'interpretazione dominante) i limiti e le condizioni poste all'uso delle armi dalla Carta dell'ONU, sia stato considerato *tamquam non esset* anche dai leader del centro sinistra, quando erano al governo ai tempi della guerra del Kossovo. Non molto dissimile è dislocato il conflitto sul lavoro. Il movimento sindacale ha avuto momenti di forte frizione con la dirigenza dei partiti del centro sinistra, accusata di essere troppo arrendevole nei confronti della retorica della flessibilità e dell'auto-promozione sul mercato; ed è riuscito a sollevare imponenti mobilitazioni con le quali ha impedito l'abrogazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, che prevede la tutela reale, e non solo risarcitoria, nei confronti dei licenziamenti illegittimi^[25]. E' da sottolineare che nel corso di queste mobilitazioni il diritto alla tutela reale è stato presentato come un diritto costituzionale, o meglio – ed è ciò che è più interessante – come un diritto costituzionalmente acquisito attraverso la pluridecennale stabilità della legge ordinaria, considerata attuativa della Costituzione.

20.- Ricostruendo le prime due fasi in cui si è proposto di dividere la storia costituzionale (quella del bipartitismo imperfetto e quella della retorica della revisione) si è cercato di dar conto non di tutti i momenti critici, ma solo dei principali conflitti – caratterizzati anche da manifestazioni di protagonismo sociale – che hanno avuto come posta l'attuazione, o il cambiamento, della Costituzione, e che hanno lasciato intravedere in che cosa sia consistita la politica nazionale intesa come metapolitica, e la sua progressiva disgregazione. In particolare, si sono così potuti unificare alcuni aspetti della crisi del 1992-1993 attraverso uno loro *reductio* alla questione morale, al conflitto tra potere giudiziario e classe politica, e alla mossa difensiva, compiuta da quest'ultima, consistente nell'assumere la Costituzione come capro espiatorio e nel proporre un nuovo modello di democrazia fondato sulla personalizzazione del potere e sull'ampio ricorso – in entrambi gli schieramenti – a temi propri dell'antipolitica.

Applicare il medesimo criterio alle vicende degli anni successivi, è però difficile. I confini tra la seconda fase e quella successiva, tuttora in corso, sono labili. Infatti, se la “lotta sulla Costituzione” è il fisiologico, per quanto aspro, conflitto che ha per posta il prevalere di una o di un'altra sua interpretazione, e se la “lotta per la Costituzione” è invece il patologico conflitto tra chi ne difende l'attuale validità e chi ne afferma invece interpretazioni svalutative, al limite della desuetudine, invocando discontinuità sostanziali (e dunque l'instaurazione, di fatto o di diritto, di un nuovo ordinamento), è evidente che profili di “lotta per la Costituzione” erano già presenti negli anni Ottanta.

La crisi del sistema politico, d'altro lato, non si è affatto conclusa. Al contrario, nell'ultimo decennio ha alimentato, nel corpo della nazione, un acuto conflitto che ha assunto toni, si è detto, perfino più aspri di quelli della guerra fredda. Ma questo conflitto comprende in sé temi diversi, catalizzati da elementi simbolici (il che è perfettamente normale) e non facili da districare analiticamente. Si potrebbe dire, paradossalmente, che la posta in gioco, in termini costituzionali, si è fatta globale: i singoli conflitti, di cui è intessuto lo scontro parlamentare, appaiono essenzialmente dei sintomi di un unico conflitto più profondo. In questo senso potrebbero formare oggetto di una storia costituzionale condotta in termini idiografici, ma non hanno, ciascuno, una radice sociale autonoma e una portata costituzionale circoscritta.

I disegni di riforma del potere giudiziario, ripetutamente accusato di essere politicamente inquinato, la legislazione in materia radiotelevisiva, la legislazione “a basso livello intenzionale di generalità e astrattezza” manipolatrice del sistema penale e penale-processuale, il disegno (seppur non riuscito) di riscrivere l'intera parte seconda della costituzione (dall'art. 55 al 139), il decisionismo del “governo in parlamento”, la “frontalizzazione” dei rapporti con l'opposizione ... sono, considerati *ex parte populi*, tutte espressioni di un conflitto che ha ad oggetto l'affermazione, o la contestazione, del tipo di rappresentanza che la maggioranza del corpo elettorale ha scelto, o accettato, con le elezioni del 1994, del 2001 e del 2008. Per tentare di ridurre ad unità i molteplici profili dell'attuale complessa situazione

si deve mettere al centro dell'attenzione il fatto che una consistente parte della società considera inaccettabile, in termini di etica pubblica, che il *rassemblement* investito della funzione di governo da quelle elezioni si sia costituito attorno ad una fusione di interessi imprenditoriali, mediatici, finanziari e politici che rappresenta un allontanamento dai cardini dello Stato costituzionale. Il che ovviamente determina atteggiamenti simmetrici nello schieramento politico opposto. In questo senso si deve ammettere – per propiziare l'avvento di una politica costituzionale che sappia, secondo l'insegnamento platonico, responsabilmente tessere fili oggi sparsi e divisi – che il popolo italiano è attraversato non solo dal conflitto, ma dall'inimicizia politica. Questo meta-conflitto è molto grave, perché dimostra che si è perso l'insegnamento più prezioso dell'esperienza costituente, e cioè il fatto che le élites politiche, pur combattendosi, non cessavano di rivolgersi alle “masse elettrici” degli altri partiti ipotizzando una comunanza di fondo di interessi, e, alla radice, esprimendo un apprezzamento morale.

21.- Ma in che cosa consiste esattamente il nuovo irrazionalismo – o meglio il nuovo vitalismo irrazionalistico – che ha ispirato la seconda glaciazione costituzionale? Se non ha più il volto del nazionalismo e del decadentismo che caratterizzarono i decenni a cavallo tra Ottocento e Novecento, quale nuovo aspetto ha assunto? Le insorgenze di razzismo e di bellicismo non bastano da sole a delineare il volto del nuovo irrazionalismo. Sembra ci sia qualcosa di più profondo, di più connaturato alla situazione del discorso pubblico contemporaneo: post-moderna, o comunque la si voglia definire.

Si può avanzare l'ipotesi che la morsa entro la quale è presa la rilevanza stessa del costituzionalismo all'interno del nostro sistema politico (e, probabilmente, di molti altri paesi) risulti dal convergere di due serie di cause. Da un lato, la pressione dei fenomeni che vengono sintetizzati con le espressioni: globalizzazione, decentramento produttivo, imprevedibilità e incontrollabilità giuridica e fiscale dei mercati, degrado ambientale, penuria energetica, immigrazione, scontro di civiltà (dentro e tra le nazioni), terrorismo, rigurgiti di razzismo, neocolonialismo...; dall'altro, da un dato specificamente nazionale: la riottosità delle diverse componenti il sistema politico (non solo i “partiti in Parlamento”, ma le rappresentanze locali, gli organi di stampa, le burocrazie...) a sottoporre i loro interessi immediati ad un processo di generalizzazione in un'ottica dotata di un minimo di respiro progettuale e dunque temporale. In sostanza, il loro rifiuto di ripetere la scelta hobbesiana circa la razionalità dell'uscita dallo stato di natura e, conseguentemente, il rifiuto di sottoporre se stesse a un disciplinamento che consenta loro di uscire dalla ricerca vitalistica del massimo di profitto politico immediato.

Per quanto i grandi temi e le grandi tragedie planetarie possano influire sul modo d'essere del nostro sistema politico – in quanto le difficoltà derivanti dallo scontro dei sistemi, dai conflitti delle volontà, dalle collisioni dei discorsi, dal politeismo dei valori sono movimenti tellurici che certo non favoriscono la coltivazione di un discorso razionale “nazionale” – è però difficile vedere in essi la causa necessaria e sufficiente di quel conflitto di spontaneità, di quel ripiegamento particolaristico e anarchico, che caratterizza il nostro sistema politico, e dal quale derivano i mali del nostro sistema amministrativo.

Il dato che appare centrale è lo schiacciamento della *leadership* politica sull'evento, sull'attimo, sulla costruzione mediatica del gesto, e dunque sulla totale, assoluta indifferenza per la riconduzione dei comportamenti e delle parole ad un qualche quadro di pensiero, ad una qualche continuità riflessiva, ad un qualche sistema di principi e di argomentazioni. Usando le parole di Kant - «... *pratica* [è *l'atto*] che attua uno scopo ed è pensato in rapporto a certi principi della condotta rappresentati nella loro generalità»^[26] - si dovrebbe concludere che la pratica politica ha come unico scopo quello della visibilità e come unico principio della condotta quello di massimizzarla ad ogni costo per godere dei benefici che si traggono dall'agire sotto lo scudo protettivo della comunicazione (che la visibilità rende efficace) e dell'immaginario da essa creato. Appare conseguentemente ragionevole ritenere che il ripiegamento particolaristico e anarchico che caratterizza il nostro sistema politico sia sintomo del fatto che i suoi attori lo intendono – e intendono il senso del loro agire in esso – nel senso di un nichilismo volgare, nel quale la ricerca vitalistica del massimo di profitto politico immediato non concede alcun posto né rilievo per la dimensione degli atteggiamenti razionali e morali, individuali e collettivi, su cui si

fonda il carattere dialogico della costituzione e la possibilità di una politica nazionale di lungo periodo. In questo senso si può dire che da anni stiamo attraversando una nuova glaciazione, caratterizzata non più dall'ostilità ideologica verso la nascita e i contenuti della costituzione, e nemmeno dall'insofferenza per tutto ciò che richiama il passato e non nutre la vertigine del "nuovo", ma, più profondamente, dall'indifferenza e dall'insofferenza per la normatività in sé. Si può essere nemici della legge perché è la legge del nemico (o del tiranno, del padrone...), o perché è la legge. Se il discorso pubblico si colloca su questa china, come oggi si sta collocando, vuol dire che siamo ormai fuori sia dalla "lotta sulla costituzione" che dalla "lotta per la costituzione", perché domina un'incredulità che coinvolge non solo la costituzione e le sue matrici culturali, ma la forza normativa della cultura politica in sé, e che produce una pratica nella quale sono rinvenibili, applicando concetti basilari della teoria psicoanalitica, palesi sintomi di perversità.

22.- In conclusione si può dunque sottolineare che:

a) La fase costituente è dimostrazione di una "metapolitica" costituzionale.

b) La fase del bipartitismo imperfetto lascia intravedere una "metapolitica" subcostituzionale: una metapolitica, cioè, che si esprime essenzialmente nel mantenimento della lotta politica entro confini che non mettano in pericolo l'assetto costituzionale e la reciproca libertà di competizione dei partiti. Una politica di "reggimento" che autodisciplina il conflitto e, all'occorrenza, fronteggia i pericoli (trame eversive e terroristiche).

c) Questa metapolitica ha schiacciato il Governo sui partiti, perché il mantenimento dell'equilibrio metapolitico attraverso mesopolitiche e micropolitiche, era, in tutte le sue forme e in tutte le occasioni, un problema di equilibrio interpartitico.

d) Il progressivo attenuarsi del conflitto "contenuto" da questa metapolitica ha portato ad una progressiva attuazione della costituzione/programma. Non ha portato però ad attribuire al governo una maggiore autonomia dai partiti, valorizzando le regole sulla razionalizzazione del parlamentarismo. Ammesso che la democrazia o è *party government* o non è, occorre anche ammettere che una relativa "distanza" tra governo e partiti (che si tratti del partito di maggioranza in un ambiente maggioritario o dei partiti di coalizione in un ambiente consociativo) è necessaria ai fini della legittimazione del governo come organo capace di esprimere una politica nazionale. Dalla ferrea delimitazione della maggioranza, indotta dalla *conventio ad excludendum*, discendeva – come elemento di articolazione di un sistema altrimenti monolitico - la separazione tra leadership di governo e leadership di maggioranza. Da questa dissociazione, mai superata, è nata l'idea del governo che prende ordini dal di fuori, del governo al guinzaglio, del governo paralizzato dai veti provenienti da questo comando esterno. La leadership di governo non ha mai potuto godere della legittimazione connessa alla responsabilità istituzionale; e, parallelamente, i partiti si sono esposti alla critica di essere autori di interferenze illegittime, egoistiche, disordinate e rissose. E così il *party government* è stato identificato col termine spregiativo di partitocrazia, che ha continuato a nutrire oscure (nel senso di non concettualmente chiarificabili) ipotesi di governo (*soi-disant* democratico) diverso dal *party government*.

e) Il processo di superamento del proporzionalismo – che è un fondamentale dato di cultura politica prima che una tecnica di legislazione elettorale – ha indotto, in modo solo apparentemente paradossale, una frantumazione del sistema politico superiore a quella generata dal proporzionalismo stesso.

f) Questo contesto di *party government* fragile e delegittimato, una volta rimasto privo dei vincoli che derivavano dal bipolarismo internazionale, non è stato in grado di produrre un meta-reggimento interno (che non può che essere duale). Ciascuno dei contendenti principali ha giocato una propria meta-politica (caratterizzata dai fortissimi elementi di "inimicizia" di cui si è detto), che non è riuscita ad imporsi stabilmente.

4) Ne è derivata una situazione di sospensione nella quale l'impotenza della mesopolitica nazionale propria della fase precedente non si è dileguata. Non è aumentato lo spazio per mesopolitiche di ampio respiro, di lungo sguardo: si sono enfatizzati i significati simbolici degli scontri in funzione di veto: scontri ricondotti tutti, come specifici episodi, al conflitto metapolitico principale. Lo scontro durissimo sulla politica fiscale praticata nella XV legislatura ne è esempio lampante.

5) In questo contesto si è espresso in tutta la sua virulenza l'irrazionalismo di cui si è detto, del quale il trasformismo, la corruzione e gli intrighi che hanno posto fine alla XV legislatura sono evidente manifestazione.

6) All'irrazionalismo impotente dei polli di Renzo si è sostituita una forma di esercizio del potere politico che, per ora, esaspera il ricorso ai "diritti della maggioranza autosufficiente", tendendo all'estremo gli spazi istituzionali utilizzabili per l'azione del governo e del suo leader. Per definire questa "forma" (questo "regime", in senso tecnico), mancano ancora le parole.

[1] M. Dogliani e C. Pinelli, *Italien*, in A. von Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, volume I, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, C.F. Muller Verlag, Heidelberg 2007, p. 308.

[2] *Ibidem*.

[3] M. Cotta, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. Cotta e P. Isernia (a cura di), *Il gigante dai piedi d'argilla*, il Mulino, Bologna 1996, p. 29.

[4] *Ibidem*.

[5] *Ivi*, pp. 29-30.

[6] *Ivi*, pp. 31-32.

[7] C. Pinelli, *op. cit.*, *ibidem*.

[8] Lavori che si conclusero nel maggio 1948 con l'insediamento del nuovo parlamento. L'approvazione della Costituzione era avvenuta nella seduta del 22 dicembre 1947. La Costituzione venne promulgata il 27 dicembre successivo ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

[9] Cfr. E Di Nolfo, *Gli alleati e la questione istituzionale in Italia*, in «Quaderni costituzionali», 1997, pp. 211 ss.

[10] D.W. Ellwood, *Nuovi documenti sulla politica istituzionale degli alleati in Italia*, in «Italia Contemporanea», n. 119, 1975, pp. 97 ss.

[11] L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 50-51.

[12] Su queste vicende v. Giovanni Sale, *De Gasperi, gli Usa e il Vaticano all'inizio della guerra fredda*, Jaca Book, Milano 2005, con introduzione di Francesco Margiotta Broglio.

[13] P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. Calamandrei e A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze 1950, vol. I, p. CXXXV.

[14] P. Bodda, E. Crosa, *Sulla costituzionalità del D.P.L. 22 giugno 1946, n. 44, sui prezzi del grano e di altri cereali del raccolto 1946 e sui premi di anticipata trebbiatura*, in «Giur. It.», 1946, pp. 145 ss. e Id., *Illegittimità del D.P.L. 1 aprile 1947, n. 277, recante provvedimenti in materia di fondi rustici*, in «Giur. It.», 1947, pp. 242 ss.

[15] Lanciata sull'«Avanti!» il 27 settembre 1979.

[16] Dal nome di un documento approvato nel 1980 dal XIV Congresso della DC.

[17] La prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (cd. Bozzi) istituita con mozioni votate dalle due Camere il 12 ottobre 1983 concluse i suoi lavori nel gennaio 1985, presentando una relazione che non ebbe alcun seguito.

[18] Sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 202/1976, che vietava “l’installazione e l’esercizio di impianti ... di portata ... eccedente l’ambito locale”, i Pretori di Torino, Roma e Pescara ordinarono che i ripetitori delle tre reti nazionali dell’imprenditore Berlusconi fossero oscurati. Il Governo Craxi, con un decreto legge approvato quattro giorni dopo l’emanazione delle ordinanze pretorili, autorizzò per sei mesi la prosecuzione delle trasmissioni. Il decreto legge non venne convertito dal Parlamento, per difetto dei requisiti di costituzionalità, ma il governo ne presentò un secondo, successivamente convertito.

[19] P. Ginsborg, *Storia d’Italia 1943-1996*, Einaudi, Torino 1989, pp. 873-874.

[20] Una eco di tale tentativo di riforma si trova nella l. cost. n. 1/1999, che introdusse l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, nell’ambito di una forma di governo a marcata tendenza presidenzialista.

[21] C. Pinelli, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in «Diritto pubblico», 2006, n. 2, pp. 607-612.

[22] *Ivi*, p. 612, citando S. Holmes, *Passioni e vincoli. I fondamenti della democrazia liberale*, Comunita, Milano 1998, p. 255.

[23] Basti ricordare che pochissimi giorni dopo il referendum, il 5 luglio 2006, si tenne a Roma un Convegno il cui tema - “Una cura (ri)costituente per l’Italia” - era così illustrato: «L’Italia ha bisogno di rifondare su nuove basi il sistema politico, di riscrivere in modo condiviso le regole comuni, di rinnovare profondamente la classe dirigente, di ritrovare la strada dello sviluppo economico, di riscoprire lo spirito fondativo della Repubblica. Archiviato (*sic*) il referendum, contribuiamo ad aprire una “fase costituente”, una nuova stagione politica dedicata al rilancio del paese». All’iniziativa e al suo “manifesto” aderirono, tra gli altri, Gianni Alemanno, Giulio Andreotti, Augusto Barbera, Gavino Angius, Franco Bassanini, Raffaele Bonanni, Renato Brunetta, Massimo Cacciari, Pellegrino Capaldo, Alfonso Celotto, Lorenzo Cesa, Sergio Chiamparino, Giacinto Della Cananea, Franco De Benedetti, Gianni De Michelis, Giuseppe De Rita, Piero Fassino, Anna Finocchiaro, Publio Fiori, Domenico Fisichella, Marco Follini, Tommaso Edoardo Frosini, Giuseppe Guarino, Antonio Meccanico, Antonio Martino, Altero Matteoli, Luca di Montezemolo, Enrico Morando, Carlo Nordio, Stefano Passigli, Renata Polverini, Ermete Realacci, Michele Salvati, Bruno Tabacci, Massimo Teodori, Tiziano Treu, Adolfo Urso, Giuseppe Vacca, Michele Vietti, Luciano Violante, Valerio Zanone. Cfr. «La Repubblica», 4 luglio 2006.

[24] Secondo l’espressione di Chaim Potok, *Il libro delle luci*, Garzanti, Milano 2004, p.129, sul quale

v. Mario Dogliani, *Validità e normatività delle costituzioni*, in *Costituzionalismo.it – Archivio*, Giappichelli, Torino 2006, p. 21.

[25] Negli ultimi anni l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, oltre ad essere stato sottoposto a tentativi di riforma in via legislativa, è stato anche oggetto di due iniziative referendarie di segno opposto: l'una, votata nel maggio 2000, che mirava ad abrogare l'obbligo di reintegro nel posto di lavoro; l'altra, di reazione alla precedente, votata nel giugno 2003, che si proponeva di estendere la tutela reale anche ai dipendenti delle imprese più piccole. Entrambi i referendum non hanno però raggiunto il *quorum* richiesto perché la consultazione potesse essere considerata valida.

[26] Immanuel Kant, *Sopra il detto comune «Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»*, [1793], in Id., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, tradotti da Gioele Solari e Giovanni Vidari, ed. postuma a cura di Norberto Bobbio, Luigi Firpo e Vittorio Mathieu, Utet, Torino 1965, p. 237.

* Relazione al Convegno di questa Rivista svoltosi ad Ascoli Piceno il 14-15 marzo 2008, pubblicata in versione definitiva in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.