



**NOMOS**  
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **RIPENSARE LA COSTITUENTE\***

di Paolo Pombeni\*\*

**N**on vorrei avere preso troppo sul serio la richiesta di contribuire alla riflessione del Convegno sui giuristi della Sapienza e la Costituente con un intervento dal titolo così impegnativo come “Ripensare la Costituente”. Del resto nel contesto di riflessioni di autorevoli giuristi e studiosi di storia del diritto cosa di diverso si poteva chiedere ad un modesto storico della politica, se non di ragionare oltre il tema delle tecnicità che si erano presentate nell’ambito della prima e sinora unica assemblea a cui è stato affidato il compito di scrivere la Carta fondamentale della repubblica italiana?

Si può dunque partire ponendosi il tema di cosa dobbiamo intendere con il termine “costituente”. Non è difficile oggi concordare sul fatto che esso non può essere riferito semplicemente al lavoro della Assemblea Costituente propriamente detta, senza estendersi al contesto in cui essa operò, se vogliamo davvero capire come sia stato strutturato il nostro sistema costituzionale, che è qualcosa di più complesso di quanto semplicemente registrato nelle norme della Carta fondamentale. Se muoviamo da quest’ottica si comprenderà più facilmente cosa possa significare ripensare la Costituente: intendere sia quale possa essere davvero considerata la costituzione in senso materiale (per riprendere il famoso concetto elaborato da Mortati: cioè cosa sia il nucleo portante e che ne determina e organizza l’interpretazione) sia quali possano essere le radici delle problematiche che essa ha affrontato e che oggi affronta il sistema costituzionale nato dal combinarsi del disegno espresso nella Carta con la vita delle sue istituzioni e della comunità politica a cui ha dato forma.

Il primo dato su cui mi permetto di richiamare l’attenzione è il fatto che la Carta del 1948 è un documento bifronte: ottimista su un versante, pessimista e preoccupato sull’altro. Non che questa sia una caratteristica anomala: molte costituzioni uniscono un impegno a

---

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno. Relazione presentata al Convegno *I ‘Costituenti’ de ‘La Sapienza’*, svoltosi il giorno 30 novembre 2017, presso il Rettorato – Aula degli Organi Collegiali, Università La Sapienza di Roma.

\*\* Professore emerito di Storia contemporanea presso l’Università degli Studi di Bologna

costruire un nuovo contesto per la propria comunità politica (e nel fare questo non possono che mostrare fiducia nelle capacità creative o almeno evolutive dei consociati e nell'orizzonte storico che essi hanno davanti) con una certa consapevolezza della debolezza della natura umana e di conseguenza della politica, in quanto tale necessitante limiti e contenimenti contro le inclinazioni poco commendevoli verso cui facilmente tende a scivolare chi, persona o istituzione, si vede affidato un potere. Tuttavia nel nostro caso sono peculiari i contesti in cui si sono formati sia l'ottimismo della parte che seguendo una convenzione definiremo programmatica, sia le preoccupazioni pessimistiche che hanno connotato la regolamentazione del sistema dei poteri soprattutto nella seconda parte della Carta.

La parte dei principi fondamentali ha le sue radici nell'interpretazione apocalittica (in senso tecnico: cioè intesa come disvelamento ultimo) che si era data di quanto avvenuto nella prima metà del Novecento. L'esperienza della Prima Guerra Mondiale e di quanto ne era conseguito aveva già prodotto la convinzione che il mondo che si rifaceva al positivismo post-illuminista del costituzionalismo liberale, per quanto parzialmente rimodulato dall'affermarsi del socialismo come elemento per una sua democratizzazione, fosse da considerare ormai, per usare una formula letteraria, un "mondo di ieri". L'impatto delle grandi dittature e della grave crisi economica fra fine anni Venti e prima metà degli anni Trenta aveva rilanciato la domanda di una nuova definizione degli equilibri politici e sociali, per non dire che aveva spinto alla ricerca di più o meno grandi utopie. Il precipitare della crisi di quel ventennio nella prova della Seconda Guerra Mondiale, con tutto ciò che essa aveva comportato, aveva confermato quella che sembrava l'inevitabilità di procedere a fondare un mondo nuovo. Del resto sul significato di quel ventennio interbellico i contemporanei avevano riflettuto a lungo e in maniera ampia, per quanto contraddittoria: lo sfociare di quel confronto nella contrapposizione fascismo e antifascismo, ciascuno di essi inteso come parte dell'apocalisse, non sarebbe stata una caratteristica transeunte.

La domanda che saliva dalle società di tutta l'Europa sconvolta dalle macerie di una guerra che aveva sovvertito più o meno tutto quel che si era ritenuto fondante era che si potesse disporre di un orizzonte di ricostruzione. Questo termine andrebbe preso più seriamente di quanto a volte non si faccia, perché non riguardava solo il ristabilimento di condizioni di vita accettabili e di una economia in grado di produrre il sostentamento, se non ancora il benessere delle popolazioni. Si pensava necessario promuovere un ripensamento globale del contesto storico in cui si era assistito da un lato alla crisi dell'Occidente europeo e dall'altro all'affermarsi delle nuove egemonie americana e sovietica, ciascuna portatrice, si riteneva, della proposta di un "nuovo mondo".

Ma che cosa richiedeva un contesto di questo tipo per la produzione di quella progettualità che è elemento indispensabile per ogni ricostruzione? Rispondere a questa domanda non è oggi difficile alla luce dei molti studi storici di cui disponiamo. C'era bisogno di leadership, di ideologie progettuali, di ordine nei vari settori della vita. Mi permetto di dire che la produzione di queste risposte costituisce la costituzione in senso materiale.

La presenza di leadership è un bisogno elementare in tutte quelle che Max Weber definirebbe delle “comunità di destini”. La semplice trasposizione delle funzioni di leadership prodotte naturalmente dalla società in quelle che sono necessarie al governo della sfera politica era stata in fondo la scelta che si supponeva implicita nel costituzionalismo delle origini, non a caso spesso connotato come un sistema di “notabili”. Questo meccanismo si era rivelato inadatto al governo di un contesto nel quale lo sviluppo economico e culturale portava ad una notevole mobilità nella formazione delle elite sociali, un fenomeno che non era sfuggito agli osservatori più acuti nel passaggio fra XIX e XX secolo, basti qui citare Pareto, ma anche Mosca. Occorreva dunque che la politica fosse in grado di assecondare e forse anche di disciplinare questa circolazione delle elite in modo che non mettesse in questione gli equilibri di sistema, ma anzi ne promuovesse un rinnovamento virtuoso e non traumatico. Dimostratosi disastroso il tentativo di affidare a forme di dittatura, per non dire di tirannide la soluzione del problema, non era restato che fare perno su quelle nuove strutture di raccordo fra le comunità sociali e la sfera della gestione politica che erano i partiti nella “forma” che avevano progressivamente assunto fra fine Ottocento e prima fase del Novecento.

Il momento costituente in Italia aveva investito appieno questa realtà. Quei partiti che il fascismo aveva condannato come camarille, si erano rivelati le uniche strutture capaci di salvare e saldare il rapporto fra identificazione delle comunità sociali col loro destino e produzione di forme di regolamentazione della sfera pubblica nel momento in cui l’assunzione di questo compito da parte della burocrazia si era rivelata più che catastrofica, inesistente.

La cosiddetta “repubblica dei partiti” ha la sua radice materiale negli eventi di dissoluzione del precedente sistema costituzionale italiano con la catastrofica gestione della guerra, ma soprattutto con il vuoto di potere che si determinò nel luglio 1943 quando divenne evidente che la capacità di gestione di un cambio di regime da parte delle istituzioni politico-amministrative dello stato semplicemente non era stata nemmeno tentata con un minimo di credibilità. A farsi “portatori” del sistema di disciplinamento tanto delle istituzioni quanto delle reti sociali erano stati quei partiti che il colpo di stato del 1924-25 aveva creduto di poter espungere per sempre dal nostro orizzonte politico.

Il disegno della nostra Carta costituzionale formalizzerà quella funzione di asse portante dei partiti che di fatto si era stabilita nella difficile transizione del 1943-46, anche se lo farà, mi si permetta di dirlo, con una certa reticenza. Non è qui solo questione del fallimento del tentativo di costituzionalizzare, regolandoli, i partiti. Come è noto il tentativo di Mortati, ma anche più tiepidamente di altri, si infranse contro le diffidenze delle classi dirigenti partitiche, ma in specie di quelle comuniste, di vedere declassata, se così posso dire, la loro sfera di egemonia sottoponendola al controllo esterno di istituti giuridici della cui capacità di essere *super partes* dubitavano in molti. Va piuttosto ricordato che di fatto tutta la gestione dei nostri equilibri politici veniva implicitamente affidata ai partiti, a cominciare dalla teoria del “governo di direttorio” che come espressione forse decadde presto, ma che come realtà durò molto a lungo. Qualcosa di simile si può dire per l’organizzazione della rappresentanza

e basterà ricordare la questione delle modalità di formazione della seconda Camera per toccare con mano come in fondo non si sia mai riusciti ad andare oltre la formalizzazione di una certa simbiosi fra rappresentanza politica e rappresentanza partitica per realizzare il coinvolgimento democratico dei cittadini nella res publica.

Ovviamente qui bisogna fare una piccola riflessione. Nel momento in cui fu varata la Carta e poi per lunghi decenni la rappresentanza partitica era in gran parte la formalizzazione di componenti sub culturali, ovvero in parte sociali e in parte ideali, che avevano una consolidata tradizione nella storia italiana e che rappresentavano delle realtà facilmente individuabili persino a livello di esperienza del comune cittadino. Quando progressivamente verrà meno questa caratteristica dei partiti, ovvero quando essi diventeranno davvero quelle temute “macchine politiche” denunciate dai liberali (Einaudi usò espressamente questo termine nel dibattito costituente, riprendendolo dalla polemica politica fra Otto e Novecento) e di fatto la società italiana perderà quella caratteristica di essere una federazione di “mondi vitali” (uso per semplicità questa formula che si deve ad Ardigò, che la usa ad altri propositi) la nostra costituzione in senso materiale vedrà messo in discussione prima e poi in crisi uno dei suoi pilastri fondanti senza che tuttavia fosse stato possibile emendare davvero la struttura che affida ai partiti la gestione di molte articolazioni dei poteri dello stato. E questo avviene perché la costituzione è stata reticente nel formalizzare questo ruolo di pilastro dei partiti, soggiacendo alle obiezioni di quei teorici difensori del vecchio costituzionalismo liberale che pensarono di evitare il potere di queste agenzie politiche non formalizzandolo e che di fatto, credo io, resero loro possibile di monumentalizzarlo, preservandolo oltre la loro stessa esistenza nella tipologia che originariamente aveva giustificato quel loro ruolo preminente.

Era evidente che la realtà dell'origine del nostro sistema costituzionale nell'azione concorrente dei partiti che avevano partecipato alla gestione della Resistenza non avrebbe potuto essere rimossa essendo mancato in Italia quel concorso all'operazione della tradizionale nervatura dello stato che invece in Francia, grazie a De Gaulle, aveva avuto un ruolo da protagonista parallelo della rinascita. Si poteva mantenere nel vago la definizione della “forma” che i partiti avrebbero dovuto assumere per esercitare quel ruolo di forze strutturanti della società da un lato e dell'organizzazione dei pubblici poteri dall'altro, così si evitava di esprimere un giudizio su quanto avrebbero dovuto fare per mantenere la loro legittimazione all'esercizio di quel ruolo costituzionale che veniva loro assegnato. Per questo ci si affidava di fatto alla registrazione implicita di un certo fatto storico con le sue articolazioni. Quando quel quadro fosse venuto mutando non era chiaro in base a quali meccanismi eventuali trasformazioni dei partiti storici o eventuali ingressi di nuovi partiti avrebbero ottenuto la legittimazione necessaria ad esercitare quel ruolo “fondativo” e di “pilastro” che si era adombrato nel sistema costituzionale.

Si deve ora passare all'esame di quella componente che ho chiamato ideologia progettuale. Le costituzioni hanno inevitabilmente, in maniera implicita o esplicita, un contenuto progettuale che è una componente essenziale nella costruzione della legittimazione politica. In fondo le regole si accettano, sia in termini di diritti che di doveri, in quanto ciò consente

ai consociati di ottenere quel *pursuit of happiness* a cui aspirano sia gli individui che le comunità. Chi elaborò nella nostra fase costituente quei contenuti progettuali? Anche in questo caso non è semplice rispondere.

Per quanto riguarda ciò che è registrato nella Carta sappiamo che fu una pattuglia piuttosto ristretta di costituenti i quali si sentirono investiti della sfida di disegnare il progetto di stato verso cui doveva orientarsi la nuova repubblica e che si presero di fatto un potere che i partiti che li avevano designati non furono in grado né di revocare né di temperare, sebbene io dubiti che al momento di designare quei costituenti i partiti avessero intenzione di conferire loro un mandato così ampio e impegnativo.. Che cosa avevano a disposizione? Ci si deve interrogare se esistesse davvero una cultura nazionale sufficientemente autonoma e condivisa alla quale fosse possibile ispirarsi. A me pare che questa esistesse, ma fosse piuttosto debole. Era la cultura che era stata forgiata dal sistema di educazione pubblica delle élite, la scolarità nei suoi diversi ordini e gradi, non diversamente da quanto era avvenuto negli altri paesi europei. Era però debole perché non era riuscita ad assumere la veste di una moralità pubblica capace di inglobare tutte le componenti sub culturali presenti in una società assai poco omogenea come era quella italiana. Nel paese persistevano in forma assai radicata diversi percorsi di formazione culturale identitaria, filiere di selezione delle élite che rispondevano ad universi sociali di riferimento i quali non avevano trovato che una fusione relativa nello spazio pubblico comune creato dall'unificazione italiana. Certo il fascismo aveva, grazie alla sua impostazione dittatoriale e totalitaria, forzato una certa omogeneizzazione della cultura nazionale, ma non era riuscito a sradicare quegli universi sociali che connotavano la società italiana.

Perché questa realtà culturale che era al tempo stesso articolata in subculture diverse e unificata per certi aspetti dal formarsi di una *koïnè* culturale nazionale come portato storico si traducesse in formule giuridiche condivise c'era dunque bisogno di tentare di operare una sintesi ed è quel che si fece non tanto, mi si consenta di dirlo, in una specie di incontro dialettico fra le tre tradizionali componenti delle subculture nazionali, quella cattolica, quella laico-liberale, quella socialista con le sue varie confessioni, bensì per la maggior parte nell'operazione che una limitata avanguardia della cultura cattolica fece assumendosi essa l'onere di proporre un nuovo quadro interpretativo e tirandosi dietro la confluenza innanzitutto della leadership comunista e in qualche caso anche di altre componenti. Ciò dipendeva da un fatto che in genere non si vuole ammettere. La cultura laico-liberale non aveva avuto in Italia l'occasione di elaborare una sua compiuta teoria della comunità politica come comunità di destini, in parte perché travolta dal nazionalismo, in parte perché ideologicamente diffidente verso approcci di tipo non positivisticco. La cultura socialista era legata alla prospettiva del futuro come attesa e compimento della rivoluzione, cosa che le impediva di proporre in termini netti la sua impostazione ove non fosse stato possibile far accettare la premessa della teleologia rivoluzionaria. Certo una intelligenza brillante come quella di Togliatti se la sarebbe cavata proponendo la teoria della "democrazia progressiva", teoria che in parte era debitrice della stagione dei Fronti Popolari negli anni Trenta, ma che ancor più era un espediente sottile per reintrodurre dalla finestra quella teleologia

rivoluzionaria che non poteva entrare dalla porta: in fondo in quell'ottica il "progresso" non poteva essere che il prodromo della rivoluzione.

Non la cultura cattolica in generale, ma la cultura di una certa avanguardia cattolica era invece meglio attrezzata per assumersi il compito di elaborare il contenuto progettuale della nostra Carta. Chi avesse dubbi su questa spaccatura interna alla cultura cattolica basta che si rilegga i progetti di costituzione e gli interventi collegati dei padri de "La Civiltà Cattolica" e vedrà un mondo non solo lontano, ma oggettivamente estraneo alle nostre dinamiche costituenti. I cosiddetti professorini, cioè il gruppo che si raccolse sotto la leadership di Giuseppe Dossetti, avevano invece davanti la necessità di rispondere a quella che a loro avviso era la sfida storica del cristianesimo: il suo rapporto con la modernità, in questo caso con la modernità politica. Essa era stata di fatto condannata dalla Chiesa gerarchica (tralasciamo per ragioni di spazio la posizione di Pio XII sul punto che è un po' più complicata) che vedeva la modernità come il fenomeno che aveva voluto negare alla religione il ruolo di pilastro del consorzio civile. In fondo era alla restaurazione di questo specifico ruolo che si ispiravano gli ambienti del conservatorismo cattolico ben collocati nei vertici vaticani (e si tratta di una visione che, magari con qualche aggiustamento, avrebbe a lungo pesato nel rapporto fra le gerarchie ecclesiastiche e alcuni gruppi dirigenti del partito cattolico: basterebbe rileggere la travagliata storia della cosiddetta "apertura a sinistra" dalla metà degli anni Cinquanta alla prima metà degli anni Sessanta del secolo scorso).

Ora, nella temperie degli eventi dei primi quattro decenni del XX secolo, la modernità politica, cioè il costituzionalismo, non si presentava più come l'astratto regime che con la separazione del trono dall'altare aveva impedito, come disse La Pira alla Costituente, che i cattolici dessero il loro apporto alla costruzione del nuovo sistema fondato sulla sovranità che appartiene al popolo. Sentendosi rappresentanti in senso forte della *koïnè* della cultura giuridico-politica che si era formata nel travaglio della prima metà del Novecento, Dossetti e i suoi amici si assunsero l'onere di essere in un certo senso i registi del lavoro di costruzione delle formule di convergenza in cui iscrivere le progettualità di una sovranità popolare che doveva esercitarsi oltre l'ambito delle garanzie dei diritti per estendersi alla loro implementazione evolutiva.

Ciò che va sottolineato è che essi trovarono lo strumento per realizzare questa operazione più nel pensiero giuridico che nel pensiero politico. Sono consapevole di fare così una affermazione forte, ma cerco di spiegarmi. La scelta del pensiero giuridico costituzionale di rescindere, almeno a livello di dichiarazione d'intenti, i suoi legami con il pensiero politico, che risale alla rivoluzione culturale di fine Ottocento (non occorre spiegarla in questa sede) lo aveva reso fruibile come "tecnicità", mentre ciò non era facile per un pensiero politico che ovunque, ma in Italia in specie, era stato molto "partigiano". Fu attirando i componenti della prima sottocommissione su questo terreno, che i professorini riuscirono a farsi promotori di quella sintesi progettuale che sono gli articoli della prima parte della nostra Carta: in questo modo essi non apparivano legati direttamente ad alcuna delle "ideologie" che si contendevano il campo, ma facevano in modo che ciascuna potesse, magari con qualche sforzo, ritenersi rappresentata. Non si trattava dunque della Costituzione scritta

“metà in latino e metà in russo” secondo la famosa battuta, ma della sostanziale vittoria di quello che in altri paesi si sarebbe chiamato il “nuovo liberalismo” ed è curioso che essa sia stata realizzata ad opera di uomini che erano seriamente convinti di essere degli anti-liberali. Ma questa non è una colpa loro ma dell’arretratezza cronica del liberalismo ufficiale italiano.

Proprio perché siamo in sede di “ripensamento” va spesa una parola sul significato che mantiene o meno questa operazione di inserzione nella nostra Carta dei famosi articoli programmatici. Mi si consenta qui di accennare a quello che ritengo essere un grave problema. Il giuridicismo positivistico che progressivamente ha preso il sopravvento sta minando il significato di quella parte programmatica. Sembra curiosamente che si sia superata la famosa querelle sui diritti azionabili che portò Calamandrei ad esprimere forti riserve su quegli articoli. E ciò non è avvenuto solo perché il lavoro di risistemazione ad opera della Corte Costituzionale di una quota non piccola del sistema giuridico ereditato dal fascismo è avvenuto grazie a quegli articoli che non si sono dimostrati prediche inutili, ma perché, anche sulla scia di quest’opera, essi ora tendono ad essere trasformati in diritti azionabili quasi nel senso immaginato da Calamandrei. Cosa voglio dire? Mortati quando li difese disse che essi non disegnavano diritti in capo ai cittadini tali da poter essere reclamati davanti a qualche corte, ma doveri in capo allo Stato per orientare e stimolare il suo intervento sull’evoluzione del sistema.

Ebbene, sembra a me che oggi si tenda invece a considerare quelle prescrizioni come base per un diritto di mettere sotto accusa lo Stato, ma, si badi, non tanto sul piano della dialettica politica, perché ciò sarebbe perfettamente consono alla loro funzione, nemmeno sul piano altrettanto importante del sindacato di legittimità sulla legislazione, altrettanto sacrosanto, quanto sul piano della verifica astratta della legittimità dell’azione del potere pubblico da esercitarsi per le vie brevi (talora brevissime) da parte di chiunque, con la conseguenza che la presunta esistenza di una violazione di questa legittimità, ovviamente auto asserita da chi contesta, consentirebbe di sollevare dal dovere di fedeltà nel lavoro di partecipazione alla gestione della sovranità popolare.

Non meravigli se poi sull’onda di questa tipologia fasulla di azionabilità per quanto sancito nella parte programmatica ci si è spinti ad una sopravvalutazione del ruolo delle magistrature, che appunto sono le sedi deputate all’esercizio del contenzioso sulla azionabilità. Il potere giudiziario corre così il rischio di trasformarsi da “potere neutro” destinato a dirimere conflitti di interpretazione fra i titolari dell’azione pubblica in un potere attivo che crea proprie interpretazioni che devono essere considerate “autentiche”: il rischio di finire in una “repubblica dei giudici” è un totem polemico, ma qualche riflessione sul tema merita di essere condotta.

Un tema senz’altro difficile da affrontare riguarda il problema della fase costituente come momento per restaurare una forma di ordine nel nostro sistema nazionale. Come è noto la questione coinvolge da un lato l’aspetto della continuità degli ordinamenti giuridici e dall’altro la preminenza gerarchica dell’ordinamento costituzionale capace di imporre al sistema giuridico, ma anche a quello più in generale amministrativo, l’adeguamento ai suoi principi. Tutto ciò deve avvenire nel quadro di un riordino del sistema di governo a cui

devono poter risalire l'azione per disciplinare la transizione necessaria in una prima fase e in una seconda fase le tensioni inevitabili fra i due ambiti che ho citato.

Può essere discutibile chiamare sistema di governo ciò che è normalmente rubricato come i poteri dello stato, ma lo faccio per rendere evidente che non ha molto senso immaginare quei poteri come monadi distinte e in contrapposizione fra loro, per di più senza tenere conto che il sistema di fatto va ben al di là della semplice tripartizione scolastica fra legislativo, esecutivo e giudiziario imputabili ciascuno in qualche misura ad una sola sede preminente. Si deve invece considerare che il quadro costituzionale deve puntare a creare un sistema di collaborazione dialettica fra quegli ambiti e non di contrapposizione, perché il fine di tutti, tenuto anche conto delle articolazioni che interessano ciascuno di essi, è il governo in senso forte della comunità politica che così viene non solo preservata, ma portata a sviluppare le sue potenzialità.

Sebbene questo orizzonte fosse presente alla componente più responsabile degli attori che gestirono la fase costituente, si finì qui per scontare il peso di due limitazioni: una era data dal contesto di elaborazione delle dottrine giuridiche così come si erano venute articolando nel confronto con la crisi della prima metà del Novecento; l'altra consisteva nel vincolo posto dalla necessità di preservare al massimo possibile il sistema amministrativo esistente per evitare che in una fase di transizione venissero meno gli strumenti per il disciplinamento della vita pubblica e di quella economica.

De Gasperi fu particolarmente sensibile a questa ultima componente, perché aveva davanti lo spettro di quel che era successo nella Germania post 1919, quella famosa "repubblica senza repubblicani" che era stata la repubblica di Weimar. Il suo disegno fu quello di riportare le istituzioni amministrative (intendiamo il termine in senso lato) al servizio del nuovo sistema di governo senza però metterne veramente in discussione né la composizione, né gli spazi di azione. Era una strategia sottile la quale, in un'epoca che era potenzialmente revisionista se non anche rivoluzionaria, avvertiva la pubblica amministrazione ereditata dal periodo precedente che poteva godere di una sua sfera tutelata a patto che si allineasse al servizio al nuovo governo. In ciò vi era ovviamente una ambiguità che in seguito sarebbe emersa e avrebbe esigito dei prezzi da pagare: il servizio al governo non era automaticamente quello all'istituzione-governo che era disegnata dalla costituzione, ma facilmente scivolava nell'essere quella semplicemente al governo in carica. In più, essendo questo un governo di coalizione, diventava possibile muoversi all'interno delle competizioni fra le sue componenti ed essere al tempo stesso vittima di queste. Senza indebite generalizzazioni, qui sta una radice del sistema di corruzione dello spirito dei "public servants" e della lottizzazione, più o meno riuscita, delle varie branche dell'amministrazione.

E' curioso notare che la scelta da un lato di preservare la continuazione del sistema amministrativo e dall'altro di affidare il suo reclutamento ad un sistema che in teoria non consentisse quasi in alcun caso di scegliere se non sulla base di parametri astratti e "per concorso pubblico" produsse contemporaneamente una corporativizzazione semi autonoma degli ambiti dell'amministrazione e una necessità di ricorso alla manipolazione



più o meno corruttiva nei meccanismi di selezione per raggiungere quelle che in linea di principio potevano anche essere le esigenze di arrivare a scelte basate sul criterio della omogeneità dell'apparato amministrativo coi fini di governo evolutivo richiesti dal sistema costituzionale, ma che in seguito finivano spesso per diventare i grimaldelli per una lottizzazione di sempre più basso profilo.

Se questa scelta comunque consentì nella fase più immediatamente costituente dei risultati di preservazione degli equilibri sociali ed economici, evitando pericolosi conflitti con le classi dirigenti della burocrazia, comunque necessarie per il loro deposito di competenze e per la conoscenza dei meccanismi di funzionamento del sistema amministrativo, essa al tempo stesso depotenziò la progettazione di un sistema politico di governo che avesse le potenzialità per realizzare appieno quanto si andava prefigurando nel disegno di ciò che doveva essere il nuovo stato repubblicano. Nell'elaborazione di questa parte della nostra Carta emerse quel pessimismo a cui ho fatto cenno all'inizio. Le articolazioni del nostro sistema dei poteri finirono in parte per essere disegnate sul principio della sfiducia nella possibilità che esse potessero operare rettamente se non circondate di vincoli, cautele e limitazioni.

Lo si vede bene nell'esaminare le posizioni sia del Presidente della Repubblica, sia del Presidente del Consiglio e dei ministri, ma anche dello stesso sistema parlamentare. Tutto finisce per essere disegnato col presupposto implicito di rendere impossibile che si vada oltre una articolazione moderata del potere politico-sociale che di fatto si ritiene debba rimanere nelle mani dei partiti gestori e difensori delle articolazioni socio-culturali su cui si fonda la repubblica, senza consentire l'emergere di alcuna preminenza momentanea (quella determinata dai successi elettorali), perché la si considerava semplicemente l'anticamera di una preminenza che si sarebbe probabilmente trasformata in definitiva, così come in fondo era accaduto con l'insediamento del regime fascista.

Il lungo confronto che si ebbe in costituente sulla questione delle modalità di formazione della seconda Camera è, a mio giudizio, assai rivelatore, soprattutto se lo si iscrive anche nell'ambito della scelta per il sistema di fiducia al governo che pure era dubbio potesse essere razionale attribuire in egual misura a due organi rappresentativi che avrebbero dovuto essere diversi. In realtà si vide chiaramente in quella occasione che non c'era modo di uscire dal nesso fra rappresentanza e partiti, essendo evidentemente il ritorno al vecchio collegio uninominale una nostalgia dell'età dei notabili e al contrario la ripresa della rappresentanza su base corporativa un azzardo impossibile per le reminiscenze del sistema fascista. E' questo che in definitiva portò, con tutti gli escamotage per fingere che non fosse così, ad una semplice duplicazione della domiciliazione dei rappresentanti dei partiti, accontentandosi che così si salvasse il principio della doppia lettura delle leggi (il che ovviamente qualche ragione la può pure avere) senza che questo comportasse problemi di conflitto politico fra le Camere, perché l'identità in esse della presenza dei partiti garantiva l'orientamento complessivo del sistema senza alcun reale spazio per divergenze fra due sedi che, tutto sommato, dovevano semplicemente essere le camere di ratifica di quanto deciso a livello di partiti.

L'esecutivo stesso era posto nella cornice di questa costituzione fondata sulla convivenza dialettica dei partiti, ma più specificamente di quel tipo particolare di partiti, che inoltre convenivano di vedere nel presidente della repubblica il notaio, certo autorevole, che certificava e all'occorrenza sosteneva col suo prudente consiglio quella loro convivenza negli equilibri che di volta in volta uscivano dalla consultazione del paese attraverso le elezioni.

Non si può negare che questo sistema sia stato in grado di garantire a lungo un ordine al nostro sistema. Certo intendiamo questo nel quadro delle capacità della natura umana, che non conosce paradisi, ma solo terre che si coltivano col sudore e la fatica. Tuttavia il sistema reggeva finché avevano corso e significato i partiti del tipo specifico che avevano costruito prima il passaggio alla repubblica e poi i suoi decenni iniziali. Quando quelle tipologie di formazioni politiche vennero progressivamente esaurendosi, al di là ovviamente del mantenimento dei loro nomi storici per le burocrazie interne e per il professionismo politico che avevano prodotto e che sopravvivevano, il nostro sistema costituzionale entrò in crisi.

Oggi per esempio è difficile non avere un sorriso quando si legge Vittorio Emanuele Orlando criticare in Costituente le norme sul Presidente della Repubblica che diventava, a suo dire, un "fannullone": al di là dell'osservazione che in realtà tutti i Presidenti hanno trovato poi modo di esercitare una loro presenza politica, è banale rilevare che mano a mano che le componenti partitiche perdevano la loro legittimazione originaria, il presidente più che essere il notaio che registrava i contratti, diventava, se mi si passa l'immagine, l'onesto mediatore attivo che cercava di portare le parti a concluderli.

Osservazioni analoghe si potrebbero fare sulla crisi del ruolo del parlamento o sui tormenti circa la capacità d'azione da assegnare ai presidenti del Consiglio ed ai loro governi. Del resto questa è semplicemente la registrazione di quella storia infinita che è l'opera che si cercò di fare per portare a compimento i lavori della Costituente che si era chiusa con la netta sensazione da parte di buona parte dei suoi membri più attivi nella costruzione della nuova Carta che si fosse piantata a mezzo quella progettazione di un nuovo sistema politico che era nei loro voti. E' appena il caso di ricordare che di questa insoddisfazione per un lavoro lasciato per tanti versi in sospeso si trovano eco nei discorsi di alcuni autorevoli costituenti tenuti negli anni seguenti alla conclusione dei lavori. Sia consentito citare il caso di Giuseppe Dossetti, ultimamente fatto passare per un difensore tetragono dell'intangibilità della Carta, che invece più volte ricordò, anche in discorsi tenuti negli ultimi anni della sua vita, l'insoddisfazione per alcuni passaggi normativi in cui, come per esempio nel caso degli articoli sul Senato, non si erano raggiunti i risultati auspicati da una ragionevole architettura costituzionale.

Quanto si era per così dire lasciato in sospeso venne in seguito affrontato con due distinte strategie in due diversi momenti. In una prima fase si ebbe il lavoro per il compimento di quanto progettato col dettato costituzionale sia attivando gli istituti che erano stati previsti ma che si erano lasciati letteralmente sulla Carta, sia adeguando, soprattutto su impulso della Corte Costituzionale, il nostro sistema giuridico al nuovo impianto. In seguito si iniziò a

parlare in maniera più diretta di una revisione per una serie di norme, ma anche da parte di qualcuno di una più generale rimessa in discussione dell'impianto della Costituzione. Questo percorso, che durò decenni, ebbe poi un primo momento di coagulo nel lavoro delle Commissioni bicamerali per poi arrivare alle riforme tentate sull'onda di quei lavori, alcune giunte all'approvazione definitiva, altre cassate dai referendum confermativi.

Non rientra nel contesto di questo intervento soffermarsi su questi aspetti. Voglio invece concludere ricordando due elementi che mi paiono interessanti. In primo luogo il fatto che la memoria dalla Costituente sia servita nel trentennale del 1976-78 a rilanciare per un tratto la consapevolezza che la costituzione in senso materiale è inscindibile dalla valorizzazione di un momento costituente in cui le forze politiche furono capaci di convergere nella ricerca di dare le basi a quella comunità di destini che doveva essere la nuova repubblica. Certo allora si stava affrontando la dura sfida del terrorismo a cui si associava l'emergere di una sensibilità in espansione verso gli elementi di fragilità che stava rivelando il tessuto connettivo del nostro paese. In secondo luogo voglio richiamare che dall'apoteosi che si volle lanciare allora del momento costituente interpretato come *union sacrée* e della Carta come quasi testamento biblico di quelle alleanze non sono derivate solo conseguenze positive. La monumentalizzazione di quella fase ha portato all'immagine corrente di una Carta intangibile salvo modesti ritocchi, sicché per ripensarne anche solo una parte sarebbe stato necessario riesumare quell'arco costituzionale di partiti che nel frattempo stavano cessando di esistere. Questo rappresentava al contrario, a mio avviso, un falso storico, perché cancellava il fatto che nella scrittura della seconda parte della Carta non si era più trovata la via per condividere un nuovo modello compiuto di organizzazione dei poteri dello stato e dei loro istituti e si era di conseguenza per gran parte ripiegato su mediazioni determinate dalle contingenze politiche che venivano sia dalla memoria delle esperienze precedenti sia dalle esigenze cautelative di partiti fra cui non c'era fiducia reciproca, sia infine dalle incertezze di interpretazione su quale avrebbe potuto essere il futuro degli equilibri geopolitici.

Ripensare la costituente significa dunque riprendere un'ottica di fiducia verso il futuro e contenere il pessimismo circa i limiti e le tentazioni connessi alla vita politica entro i confini di una razionalità che sa che comunque il rischio è una componente inevitabile per rendere governabile una sfera pubblica e non si può evitare di affrontarlo.