
LA COSTITUZIONE COME PATTO

un percorso didattico a cura di Laurana Lajolo e M. Paola Villani

La proposta didattica, La Costituzione come patto, è destinata agli allievi dell'ultimo anno della scuola secondaria, riteniamo utile che questo percorso interpretativo rientri a pieno titolo nella trattazione storica del passaggio dalla dittatura alla democrazia in Italia, considerato alla luce del processo di elaborazione politica del testo costituzionale e non limitato al corso di educazione civica.

Indicazioni Bibliografiche

Abbiamo assunto come elemento di giudizio storico-giuridico il testo di Norberto Bobbio *Origine e caratteri della Costituzione*, (in *Dal fascismo alla democrazia*, Milano, Baldini e Castoldi, 1997, pp. 159-183), da cui abbiamo tratto la categoria interpretativa della Costituzione come **compromesso**, come **patto** tra i partiti. Utile è anche la lettura di N. Bobbio *Profilo storiografico del '900*, Milano, Garzanti, 1990.

Si considerano inoltre come fonti bibliografiche utili alla definizione del tema i due saggi, contenuti in AAVV *Storia d'Italia*, vol. 5**, (Torino, Einaudi, 1973) di G.G. Ambrosini *Costituzione e società* (pp.2001-2041) e G. Filangi *La Costituzione e i cittadini* (pp.2045-2069).

Sono interessanti per la nostra proposta didattica i due contributi dati alla voce *Costituzione* da U. Terracini, *La carta Costituzione* (pp.164-173), e da E. Cheli, *Il dibattito storiografico* (pp. 174-181), contenuti in AAVV *Storia d'Italia-I*, Firenze, La nuova Italia, 1978.

Per un riferimento più ampio alle problematiche dello studio della Costituzione si fa riferimento a N. Bobbio *L'età dei diritti*, (Torino, Einaudi, 1992) e a *Progetto storia*, a cura dell'IRRSAE Piemonte, (Torino, 1995), in particolare ai contributi (contenuti nel volume II, parte VI *La nascita della Repubblica*), di F.Pizzetti, F. Traniello, *Introduzione*, (pp. 691-704), di P.A. Faita, *Il processo di formazione della Costituzione nella repubblica Italiana* (pp.705-718), di A. Pietrasanta, *Costituzione ed elementi di discontinuità istituzionale* (pp.719-730), di L. Cometti, *Diritti dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*.

Tra i materiali strutturati per la didattica, citiamo la *Scheda didattica*, a cura di M.Paola Villani, per la tesi n. 6 *La nascita della Repubblica*; AAVV *I percorsi della democrazia*, a cura dell'ISRAT, Asti, 1995, e i manuali di educazione ai diritti di G. Zagrebelsky *Questa repubblica*, Firenze, Le Monnier; I. Vergnano *I diritti umani*, Torino, Paravia; M. Ridolfi *Una scuola nella società*, Bologna, Zanichelli.

Criteria del Percorso Didattico

- *Motivazione :*

La nostra riflessione prende le mosse dalla domanda di quale possa essere il punto di partenza per gli studenti per comprendere il significato storico della Carta costituzionale per la definizione dello stato repubblicano e quale contributo la Carta abbia dato alla costruzione della democrazia.

Partiamo dal presupposto che la Costituzione non sia stato un atto perfettamente concluso al momento della sua promulgazione (1 gennaio 1948) e neppure un fenomeno di elaborazione giuridica e politica circoscritto alla discussione avvenuta nell'Assemblea Costituente tra il 1946 e il 1947. La Carta che caratterizza la nostra democrazia, nella storia dell'Italia repubblicana, ha attraversato fasi diverse di attuazione, di stagnazione, di trasformazione.

Consideriamo che sia particolarmente difficile per gli studenti di oggi orientarsi nel panorama dei partiti degli anni della Costituente, capirne le motivazioni ideologiche e comprenderne la complessa dialettica politica, come crediamo sia molto estraneo al loro campo di interessi e di orizzonti culturali il dibattito della Commissione Bicamerale (composta da deputati e senatori) per la riforma di ampia parte della Costituzione. Eppure sia il confronto politico avvenuto nell'Assemblea Costituente, che ha fondato le istituzioni democratiche e ha definito i diritti dei cittadini, quindi anche quelli di cui fruiscono oggi gli studenti, sia i lavori della Bicamerale, con le profonde modifiche delle regole della democrazia, riguardano in modo diretto le opportunità delle nuove generazioni in campo politico, sociale ed economico.

Inoltre la politica è osservata con occhio fortemente critico dai giovani, che in larghissima maggioranza, non ne fanno esperienza diretta e considerano gli accordi politici delle forme deteriori di compromesso e di difesa di interessi di parte.

Pertanto ci è parso che offrire un'ottica di approfondimento dello studio della Costituzione dal punto di vista del compromesso alto tra diverse componenti politiche e ideologiche possa costituire un'opportunità per gli studenti di misurarsi con una tematica politica di assoluta rilevanza storica per le nostre istituzioni democratiche e uno strumento per confrontare un itinerario politico del passato, quello percorso dall'Assemblea Costituente, con quello attuale della Commissione Bicamerale, dove si è raggiunto un altro compromesso tra forze politiche.

Per capire le proposte di riforma di oggi, infatti, risulta necessario allo studente impadronirsi della conoscenza storica di ciò che è avvenuto intorno alle forme e alle regole della democrazia negli ultimi cinquant'anni. Per il tema specifico di questo percorso didattico ci pare di grande interesse che gli studenti conoscano il dibattito e i confronti politici, che sono avvenuti intorno alle origini e ai principi della Costituzione e al ruolo che la monarchia e i partiti hanno svolto in tale contesto.

La crisi dei partiti e la profonda trasformazione, intervenuta recentemente nel nostro sistema elettorale e rappresentativo, pone il problema di quale conoscenza e di quali strumenti interpretativi debbano possedere gli studenti per la formazione di una propria coscienza democratica e consapevolezza politica (non partitica) riguardo al dibattito in corso.

- *Procedure del Percorso :*

La traccia del percorso è incentrata sui processi di discussione e di elaborazione, avvenuti in sede politica e giuridica, sulle forme istituzionali della democrazia dal 1943 al 1948, affinché gli studenti possano, attraverso i

documenti e i saggi storiografici, rendersi conto dei contenuti e del significato delle decisioni prese riguardo alla Costituzione, definita come patto o compromesso alto tra i tre grandi indirizzi ideologici e politici : liberalismo, marxismo, spiritualismo cattolico.

- *Obiettivi :*

- Lettura e interpretazione dei documenti relativi alla posizione della monarchia nel 1943 e alle scelte politiche dei partiti.
- Lettura e comprensione di brani di saggi storiografici sull'elaborazione del testo costituzionale e sugli intendimenti dei Costituenti.
- Individuazione delle categorie interpretative sulla base dei documenti proposti.
- Costruzione del giudizio storico che il testo costituzionale risulta essere un "prodotto di mediazione" tra posizioni ideologiche diverse al fine della definizione di principi giuridici di valore universale.

- *Finalita' :*

- Uso critico del documento storico e storiografico.
- Comprensione delle interpretazioni storiografiche e loro messa a confronto.
- Applicazione di categorie interpretative per la formulazione di un giudizio storico su un fatto, un fenomeno, una situazione complessa di carattere storico-sociale.
- Utilizzo delle procedure dello storico, applicate a un "caso" predefinito in sede di laboratorio didattico.

- *Strumenti :*

- Documenti ufficiali (Decreti-legge)
- Brani ricavati da saggi storiografici e giuridici.

- *Procedure :*

- *PRIMA FASE : I DOCUMENTI SULLE FORME ISTITUZIONALI DALLA CADUTA DEL FASCISMO AL REFERENDUM ISTITUZIONALE (luglio 1943 - giugno 1946).*

Gli attori sono : la monarchia e i partiti antifascisti, in via di ricostituzione. La monarchia rappresenta la legalità, nel senso del potere legittimo dello Stato come istituzione, i partiti sono portatori di programmi di rifiuto della dittatura e di profonda innovazione degli organismi e della carta fondativa dello Stato. Considerate le componenti ideologiche, ampiamente diversificate, i partiti trovano un elemento unificante nell'antifascismo, per giungere ad accordi programmatici sul nuovo Stato, da istituire a guerra finita.

Si propone una selezione antologica di documenti, ritenuti essenziali per segnare le date importanti e l'articolazione del dibattito sulle forme e le regole della nuova democrazia, caratterizzato dalle posizioni di conservazione del vecchio stato prefascista e fascista, sostenute dalla monarchia, e dall'assunto dell'antifascismo, da parte dei partiti aderenti al Comitato di Liberazione Nazionale, quale fondamento etico e giuridico della nuova Costituzione.

I documenti selezionati sono tre decreti-legge (1943-1946), tre passaggi fondamentali del rapporto dialettico tra monarchia e partiti. I documenti sono brevi e lineari. Sono facilmente accessibili per gli studenti e consentono una lettura critica con l'immediata evidenziazione delle diverse posizioni.

SECONDA FASE : IL DIBATTITO DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE E IL COMPROMESSO TRA LE DIVERSE COMPONENTI IDEOLOGICHE.

Il primo intento unitario dei Costituenti è quello di definire l'impianto dichiaratamente antifascista della Costituzione, per impedire un possibile ritorno al fascismo, inteso come antidemocrazia e sovvertimento del nuovo Stato. Il confronto si svolge, nel concreto della dialettica dei partiti, tra il mantenimento e la continuità di certe istituzioni statuali e la radicale innovazione delle forme e delle regole della democrazia.

Per interpretare tale situazione si fa riferimento all'uso della categoria storiografica continuità - rottura, applicata allo studio della definizione dei principi costituzionali e del concreto processo della loro attuazione nel contesto politico del dopoguerra.

Si propongono agli studenti un discorso politico coevo e testi storiografici, da cui emerge l'analisi della situazione politica dell'Italia subito dopo la fine della guerra e le valutazioni del percorso anche contraddittorio dell'attuazione degli articoli della Carta, in considerazione della connessione tra potere politico e istituzioni dello Stato.

In questa fase si richiede agli studenti una capacità di lettura approfondita dei testi e di confronto critico, al fine di rintracciare le ipotesi interpretative, con riferimento alle categorie storiografiche.

TERZA FASE : RIFLESSIONE STORIOGRAFICA SUL SIGNIFICATO DELL'ACCORDO COSTITUZIONALE NELLA STORIA DELL'ITALIA REPUBBLICANA.

Si propone la lettura della parte conclusiva del saggio di N. Bobbio *Origine e caratteri della Costituzione* (1976, cit.), come riferimento - guida per operare una riflessione sul valore del compromesso costituzionale nella storia della democrazia italiana. Si consiglia ai docenti anche la lettura di N. Bobbio *Profilo bibliografico del '900*, (cit.), soprattutto degli ultimi tre capitoli, *Gli anni dell'impegno, la democrazia alla prova, Verso una nuova repubblica ?*. In appendice del testo di Bobbio vi è una corposa bibliografia curata da Pietro Polito.

Il tema centrale dell'interpretazione di Bobbio è che la democrazia in Italia si è sviluppata come un processo, anche intrinsecamente contraddittorio, perché determinato da attuazioni e sussulti, e che la Costituzione è stata una norma efficace, anche se intermittente. La Carta ha rappresentato, nel contesto politico, una battaglia strategica di fondamentale rilevanza. Nel saggio è, inoltre sottolineato il rapporto problematico tra Costituzione e Stato nel suo complesso, tra stato parlamentare e stato burocratico, con un richiamo esplicito alla categoria continuità - rottura.

- *Svolgimento del Percorso Didattico.*

PRIMA FASE : I DOCUMENTI SULLE FORME ISTITUZIONALI

Per capire l'origine e il contenuto della Costituzione bisogna partire dalle vicende storiche e della legislazione e far emergere le forze in campo : la monarchia , unico polo legittimo nel senso giuridico e i partiti politici, tornati ad operare apertamente dopo la caduta del fascismo (25 luglio 1943) e costituitisi dopo l'8 settembre in Comitato di Liberazione Nazionale (C.L.N.).

Esaminiamo il REGIO DECRETO LEGGE (R.D.L.) 2 AGOSTO 1943.

Il re, dopo aver sciolto la Camera dei Fasci e delle Corporazioni proclama :

(...) sarà provveduto, nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, alla elezione di una nuova Camera dei Deputati e alla conseguente convocazione ed inizio della nuova Legislatura.(...)

Il re parla di nuova legislatura, cioè di una continuità totale con il passato, di una restaurazione dello Statuto Albertino.

Poco dopo il Comitato di Liberazione Nazionale, in data 16 ottobre 1943, dichiara, al contrario, di voler convocare il popolo, alla fine della guerra, per decidere in merito alla forma istituzionale.

Il 28 gennaio 1944 I partiti del C.L.N. tengono il loro congresso a Bari, ribadendo questa posizione, ma nell'aprile del 1944, Togliatti, segretario del P.C.I., rientrato in Italia da Mosca, con la cosiddetta *svolta di Salerno*, riconosce l'autorità della monarchia e rinvia ogni decisione. Dopo la liberazione di Roma, (giugno 1944), il principe ereditario Umberto di Savoia assume la Luogotenenza.

Sull'alternativa monarchia - repubblica, i partiti discutono a lungo. Le soluzioni prospettate erano sostanzialmente tre : 1) riconoscere il potere legittimo della monarchia ; 2) proclamare subito la repubblica ; 3) far abdicare il re con conseguente nomina di un Consiglio di reggenza. L'accordo di rinviare la decisione definitiva è frutto di un compromesso, raggiunto, attraverso confronti e mediazioni.

Il senso del compromesso è contenuto nel R.D.L. 25 GIUGNO 1944.

art.1 : dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, un'Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato.

art.2: e' abrogata la disposizione concernente la elezione di una nuova Camera dei Deputati e la sua convocazione entro quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, contenuta nel comma terzo dell'art. unico del R.D.L. 2/8/43."

L'abdicazione del re consente ai partiti di affermare la posizione di compromesso raggiunta e di cominciare a delineare le nuove forme della democrazia, chiaramente espresse nel decreto : 1) le forme istituzionali saranno scelte dal popolo, a suffragio universale, che è la prima vera affermazione di un principio fondamentale della nuova democrazia, che riconosce il diritto di voto anche alle donne ; 2) elezione di un'Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione, senza alcun rimando allo Statuto Albertino ; 3) l'attuale decreto abroga quello precedente, che abbiamo esaminato, che rispondeva alle intenzioni del re e non dei partiti.

Questo decreto segna una svolta importante nel passaggio tra dittatura e democrazia, tra monarchia e repubblica. Alcuni decreti, nell'arco del 1944, ripristinano i principi liberali sul diritto di riunione e associazione , sui diritti nel processo penale e abrogazione di alcune leggi di polizia restrittive della libertà personale. Vengono anche annullate le leggi antisemite.

L'ultimo documento che si propone all'esame è il R.D.L. 16 MARZO 1946, che indice il referendum istituzionale. Questo decreto è un altro elemento del compromesso tra diverse posizioni politiche e in particolare tra i partiti di sinistra, che sostengono la competenza decisionale sulle forme istituzionali all'Assemblea Costituente, e la Democrazia Cristiana, insieme ai partiti conservatori e di destra, in prima istanza i monarchici, che richiedono il voto popolare, fiduciosi di una prevalenza di suffragi per la monarchia.

(...) contemporaneamente alle elezioni per l'Assemblea Costituente, il popolo sarà chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato.(...)

Limitandoci all'esame di questi tre documenti legislativi, possiamo cominciare a delineare il significato del *compromesso istituzionale* tra i partiti.

L'origine della nostra democrazia si fonda su una volontà e prospettiva di cambiamento politico, ma anche su forti permanenze del passato, per le stesse connotazioni ideologiche dei partiti. Essi, pur partendo da presupposti spesso contrastanti, hanno trovato, comunque, nella fase difficile e complessa di preparazione del testo costituzionale, un compromesso di alto valore nella stesura dei principi fondamentali della Costituzione e dell'ordinamento del nuovo Stato parlamentare. Ma analogo cambiamento non è avvenuto negli organi dello Stato burocratico, in cui permane la continuità con il passato, consentendo anche inadempimenti di attuazione della Costituzione.

Va tenuta in debita considerazione che nella situazione politica del tempo non tutti gli attori politici sapevano come andare oltre lo Statuto Albertino e quali forme di stato costruire.

Uno dei punti più alto di travaglio è la discussione riguardo al futuro della monarchia, se cioè essa fosse o meno conciliabile con la democrazia, stante la sua totale compromissione con il fascismo. Il R.D.L. del 16 marzo 1946 è una concessione alle forze favorevoli alla monarchia, preoccupate della prevalenza di partiti di ispirazione repubblicana nell'Assemblea Costituente. Va anche detto che i partiti repubblicani sono certi di una maggioranza schiacciante del voto per la repubblica e quindi accettano la soluzione referendaria. Come è noto, invece, l'esito del referendum del 2 giugno 1946 segna una affermazione repubblicana di stretta misura, con contestazioni e tentativi di resistenza del re Umberto II, prima di accettare l'abdicazione e di allontanarsi dall'Italia.

Un secondo momento di aspro dibattito è sui poteri dell'Assemblea Costituente, che per le sinistre dovrebbe avere poteri legislativi ordinari e che, invece, mantiene soltanto la facoltà costituente, così come definito dal R.D.L. 16 marzo 1946. E' il governo ad esercitare la funzione legislativa ordinaria in attesa della promulgazione della Costituzione. Anche su questo punto la soluzione trovata è una soluzione di compromesso.

Quale motivazione hanno i diversi partiti per stabilire patti di mediazione su un terreno così importante di confronto, quello della democrazia? Sicuramente l'obiettivo prioritario di costruire la democrazia, dopo venti anni di regime fascista, tiene insieme aspirazioni differenziate e spesso contrastanti, così come è accaduto durante il periodo della lotta di liberazione.

La mediazione avviene perché le destre abbandonano la difesa dello Statuto e dello Stato prefascista, mentre le sinistre rinunciano ai programmi di rivoluzione sociale e politica, dichiarando fedeltà al sistema democratico.

Va, infine, ricordato che la discussione politica, così rilevante e su tanti fronti, avviene in una condizione di inferiorità dell'Italia nei confronti degli Alleati: il nostro Paese è trattato come paese sconfitto al tavolo della pace di Parigi, è nell'orbita di influenza degli Stati Uniti e, nel contempo, ha anche il partito comunista più forte d'Europa, legittimato dalla sua partecipazione alla Resistenza.

Inoltre, il nuovo governo democratico deve affrontare l'epurazione del personale fascista dagli organi dello Stato, epurazione annunciata, ma subito interrotta e senza conseguenze di mutamento dell'apparato burocratico. La stessa legislazione, salvo alcune riforme immediate, a cui abbiamo accennato prima, non viene rivisitata completamente alla luce delle nuove norme democratiche.

SECONDA FASE : IL DIBATTITO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE.

I partiti di massa, ispiratori del patto, danno una valutazione altamente positiva del risultato raggiunto, riferendosi alla visione realistico dell'impatto innovativo della Costituzione con il paese reale. La situazione

italiana del tempo è contraddistinta da ritardi strutturali, lacerazioni ideologiche interne, divario di sviluppo economico, ingiustizia sociale, arretratezza culturale. In questo quadro la Costituzione rappresenta un impulso allo sviluppo equilibrato del paese e al superamento delle difficoltà.

Di diverso avviso sono gli esponenti dei piccoli partiti, che sottolineano in senso negativo il compromesso raggiunto dai partiti di massa, che di fatto limita notevolmente il loro peso politico.

Vediamo ora come valutano la situazione politica e il compromesso della Costituzione due deputati dell'Assemblea Costituente, Piero Calamandrei, esponente del partito d'azione, e il comunista Umberto Terracini, presidente dell'Assemblea.

Il discorso di Piero Calamandrei, di cui riportiamo un brano, è dell'ottobre 1945, quando a capo del governo c'è Ferruccio Parri, uomo della Resistenza, e non è ancora nominata l'Assemblea Costituente.

P. Calamandrei, *Discorso per la Costituente*, 14.10.1945, Firenze, piazza S.Croce

(...) Oggi la guerra è finita e la liberazione è compiuta: oggi noi abbiamo in Italia un governo che si appoggia a tutte le forze politiche che hanno contribuito accanto agli alleati a questa liberazione, e che proprio è sorto col compito preciso e specifico di preparare la Costituente. Sembrerebbe dunque che tutto debba esser pronto per attuarla: mai situazione giuridica fu più chiara di questa. E tuttavia si indugia ancora, si temporeggia ancora, e il popolo sente vaganti nell'aria minacce di sorprese e di insidie.

Da che parte vengono queste minacce? Io credo che esse vengano da tre direzioni.

Prima di tutto esse vengono da coloro che temono la Costituente, perché sentono che essa attaccherà i loro privilegi e farà giustizia delle ingiustizie di cui essi si sono finora nutriti. Essi sanno che la Costituente porterà la repubblica, l'autonomia regionale, lo Stato decentrato, sburocratizzato e smilitarizzato, e una democrazia vera e piena, basata soltanto sui diritti politici del cittadino, ma anche sui diritti sociali del lavoro, primo titolo di dignità umana e di libertà morale. Essi lo sanno e temono ognuno per sé, per le loro cariche, per le loro rendite, per il loro ozio, per i loro blasoni: la monarchia, certi circoli militari che pensano con nostalgia ai loro camerati tedeschi, certa alta burocrazia e certa alta finanza. Tuttavia questa gente timorosa non ha il coraggio di opporsi a viso aperto alla Costituente: oggi a parole tutti sono per la Costituente, come a parole tutti sono democratici...

Una seconda serie di ostacoli deriva, è tempo di dirlo francamente, dall'armistizio e dagli alleati: e qui il discorso si fa necessariamente più delicato e penoso. L'Italia, voi lo sapete, deve agli alleati se non la sua libertà, certo l'occasione che le è stata data di riconquistarla: se gli alleati non avessero vinto, il popolo italiano non avrebbe potuto ribellarsi al fascismo... E anche dobbiamo esser grati agli alleati per gli aiuti materiali, generosissimi, che essi ci hanno dato e ci danno... Ma i popoli, come gli uomini, non vivono di solo pane: vivono anche di dignità. E proprio questo, di restituire agli uomini ed ai popoli il senso della dignità, doveva essere il grande frutto della libertà... Da un recente discorso di Parri si è potuto intuire che anche la soluzione della crisi costituzionale interna dipende ancora dal beneplacito degli alleati: non siamo liberi di scegliere senza il loro consenso il sistema elettorale, né il tempo delle elezioni...

Vi è un terzo pericolo che minaccia la Costituente: e questo è dentro di noi, non fuori. È il nostro rilassamento, il nostro scetticismo, il nostro egoismo, la fede tepida o mancante, il nostro desiderio, del resto umano e comprensibile, di tornare dopo tante prove ciascuno a occuparsi del proprio tornaconto individuale, e tirare a campare, e lasciar perdere la politica e disprezzare chi se ne occupa. Questo forse è il pericolo più grave...

Per questo chi oggi reclama la immediata convocazione della Costituente serve la restaurazione dell'ordine. L'unica strada che porta alla legalità, alla vera legalità, che non è quella imposta dall'alto ma quella voluta dal popolo, è quella che passa per la Costituente: e chi cerca altre vie è un pericoloso suscitatore di disordine e di sedizione.

*(in G.G. Ambrosini, *Costituzione e società*, pp. 2001-2041, in *Storia d'Italia* vol. 5, Torino, Einaudi, 1973)*

Un primo dato, che emerge dal discorso, è la preoccupazione di Piero Calamandrei che vi possano essere minacce e attacchi alla costituenda Assemblea, che deve istituire *la democrazia piena*. Dall'elencazione dei contenuti della democrazia gli studenti possono facilmente individuare quali dei provvedimenti, che l'oratore

auspica, si siano attuati e quali no. Sono proprio le affermazioni di diritti che possono essere contrastati da coloro che, in quella fase storica, non vogliono il cambiamento.

Calamandrei indica, inoltre nella presenza degli Alleati in Italia un forte condizionamento al pieno esercizio delle libertà e della dignità degli italiani, intervenendo gli americani direttamente nelle questioni politiche e in particolare nella soluzione della crisi istituzionale, cioè nella scelta tra monarchia e repubblica.

Il terzo pericolo al lavoro della Costituente è visto da Calamandrei in una certa mancanza di tensione etica, poiché la maggior parte degli italiani vuole ritornare alle incombenze quotidiane e lasciar perdere la politica. “Questo è forse il pericolo più grave”, dice l’oratore fiorentino, che richiede con forza la immediata convocazione della Costituente per mettere mano alle regole democratiche.

E dieci anni dopo, lo stesso Calamandrei (*La Costituzione e le regole per attuarla*, in *Dieci anni dopo 1945-1955*, Laterza, Bari, 1955) denuncia chiaramente che le aspirazioni di rinnovamento dei Costituenti non sono state attuate, in particolare per quanto attiene ai diritti sociali, dal governo e dal Parlamento.

Il brano di Umberto Terracini è tratto da un suo contributo alla voce *Costituzione*, (contenuto in *Storia d’Italia-I*, cit.), scritto nel 1978, quindi a trent’anni di distanza dalla promulgazione della Costituzione.

(..) Esercitando però fin dalla sua promulgazione i diritti civili e politici che essa sancisce, nonostante i sempre rinnovati tentativi delle forze conservatrici e anche reazionarie, che continuavano ad occupare posti decisivi nell'apparato statale, di limitarli e anche di sopprimerli (mai è stata abrogata la legge di polizia fascista!), i cittadini hanno costruito nel corpo della società nazionale un robusto tessuto associativo che lo rende sempre più capace di condurre le lotte necessarie per potenziare i diritti economici e sociali che la stessa costituzione a quelli accompagna. E' stato così raggiunto in misura apprezzabile l'obiettivo di assicurare in generale ai cittadini uno standard di vita migliore per quanto compatibile col sistema storicamente in atto. Solo quando questo processo non avrà più margini ulteriori di svolgimento e cioè quando saranno storicamente maturate le condizioni per il passaggio ad un sistema economico-sociale diverso e più avanzato si porrà il problema non già di questa o quella revisione parziale della costituzione democratica, ma della sua sostituzione totale.

(da *Costituzione : la Carta Costituzionale*, Umberto Terracini (a cura di), in AAVV, *Storia d’Italia*, vol.1, Firenze, La Nuova Italia, 1978)

Terracini, a trent’anni di distanza dalla promulgazione della Costituzione difende il valore della Costituzione e sottolinea come la forte e costante opposizione di certi settori politici ed economici abbia impedito la piena attuazione dei diritti e delle riforme previste dalla Costituzione. Riconosce, comunque, che, nonostante tutto, la qualità della vita dei cittadini sia decisamente migliorata. Accetta l’ipotesi di una revisione della Costituzione soltanto quando il processo avviato avrà portato a un sistema sociale ed economico più avanzato.

Il brano del giurista Enzo Cheli, tratto da *Il compromesso costituzionale*, (AAVV *Storia d’Italia-I*), propone un’analisi dell’intesa dei tre partiti di massa (D.C., P.S.I., P.C.I.) sul testo definitivo della Costituzione.

2. Il compromesso costituzionale.

Incertezze e divergenze ancora maggiori ha suscitato, in questi anni, il dibattito intorno al tema del compromesso costituzionale. Fin dal tempo dei lavori in assemblea la critica al compromesso, cioè all'intesa tripartita che andava segnando l'intera fisionomia della nuova Carta, era stata condotta dalle forze minori su due piani: da un lato si sottolineava come l'incontro forzato tra ideologia marxista e dottrina cattolica avesse determinato (specialmente in tema di diritti di libertà) formulazioni generiche e ambigue, di impossibile o difficile applicazione pratica; dall'altro, si rilevava l'esistenza di una profonda contraddizione tra prima e seconda parte del testo, l'una ispirata ad una prospettiva ancora indeterminata ma di sostanziale rinnovamento della società, l'altra orientata, invece, in direzione di un semplice riassetto, con poche varianti, del vecchio stato parlamentare. Questa contraddizione veniva spiegata come il frutto di una tacita spartizione di campo tra forze progressiste e forze moderate, sulla cui base << per compensare le

forze di sinistra della rivoluzione mancata >>, le forze di destra non si sarebbero opposte “ ad accogliere nella costituzione una rivoluzione promessa >> (Calamandrei). Il compromesso costituzionale avrebbe operato cioè come un “ patto leonino ”, a tutto svantaggio delle forze di sinistra, costrette a barattare la corposa sopravvivenza delle strutture ereditate dall'età liberale con l'affermazione di principi carichi di tensione innovativa, ma del tutto spogliati di efficacia reale, in quanto proiettati verso un futuro interamente affidato alle mani del legislatore ordinario. A tali critiche replicavano con fermezza, nel corso dei lavori dell'assemblea, i maggiori esponenti dei partiti che all'intesa avevano dato il loro apporto determinante.

“ Che cos'è un compromesso?—si chiedeva l'onorevole Togliatti nella seduta dell'11 maggio 1947, dedicata alla discussione generale sul progetto di costituzione — Gli onorevoli colleghi che si sono serviti di questa espressione, probabilmente l'hanno fatto dando ad essa un senso deteriore. Questa parola non ha però in sé un senso deteriore, ma se voi attribuite ad essa questo senso, ebbene scartiamola pure. In realtà, noi non abbiamo cercato un compromesso con mezzi deteriori... Meglio sarebbe dire che abbiamo cercato di arrivare ad una unità, cioè d'individuare quale poteva essere il terreno comune sul quale potevano confluire correnti ideologiche e politiche diverse, ma un terreno comune che fosse abbastanza solido perché si potesse costruire sopra di esso una costituzione, cioè un regime nuovo, uno Stato nuovo e abbastanza ampio per andare al di là anche di quelli che possono essere gli accordi politici contingenti dei singoli partiti che costituiscono, o possono costituire, una maggioranza parlamentare ”.

Concetti non dissimili esprimevano, nel corso dello stesso dibattito, l'onorevole Tupini per la Democrazia cristiana (<< non sono mai venute meno la volontà di conciliazione e la convinzione responsabile che la carta fondamentale di un popolo non può riflettere l'intransigente pensiero del minimo numero possibile di cittadini, uniti da una medesima fede, sibbene il pensiero del maggior numero di essi, consenzienti su una sostanza comune di pensiero e di unità. Ciò dimostra come sia ingiusto affermare che il nostro è un progetto e comunque sarà uno statuto di compromesso>>) e l'onorevole Basso per il Partito socialista (<< si è da più parti mossa a questo progetto di costituzione la critica che esso rappresenti il frutto di un compromesso; si è parlato, da qualche parte, riguardo a questo progetto, che esso contenga in sé l'equivoco del tripartito. Se con questo si vuol dire che il progetto di costituzione è il frutto di uno sforzo di diversi partiti per trovare un'espressione concorde che rappresenti l'espressione della volontà della grande maggioranza degli italiani, questo non è un difetto. Noi non abbiamo mai pensato che si potesse portare a questa Assemblea una costituzione che fosse il frutto di punti di vista particolari>>).

Chiudendo la discussione generale, Ruini, quale presidente della Commissione dei 75, si soffermava anch'egli sul tema rilevando che compromesso vuol dire che “ parecchi fanno promesse insieme, assumono un impegno, stipulano un patto; e non c'è nulla di male, ed è necessità elementare di vita. Vi è bensì un senso deteriore ed è il baratto, il mercato, la combinazione oscura di interessi e non d'idee. Per evitare l'equivoco liberiamoci pure della parola. Cambiamola: parleremo di patto, parleremo di accordo, parleremo di convergenza di pensiero e di forze sopra punti determinati ”.

Sin qui le posizioni dei costituenti: rispetto alle quali c'è stato chi, di recente, ha posto in guardia contro “ il mito storiografico del “compromesso” costituzionale, formula tanto ovvia quanto approssimativa e alla quale manca in ogni caso finora il conforto di una ricognizione analitica di vicende e di istituti” (Ungari). L'avvertimento è giustificato ove miri a escludere l'esistenza di un patto formale, di un accordo preciso e datato riferibile all'intero assetto del nuovo sistema istituzionale. Tale accordo, in realtà, non esiste e sarebbe del tutto vano cercarlo, dal momento che la costituzione è nata gradualmente, pezzo su pezzo, attraverso mediazioni laboriose maturate (specialmente all'interno delle varie sotto commissioni) su singole norme e singoli istituti. Questo non significa, peraltro, negare “ che vero compromesso vi sia stato ” (Quazza) ovvero riconoscere che lo stesso si sia risolto in un semplice “ accordo di carattere tattico ”, nel quale non sarebbe individuabile neppure alcuna “ omogeneità d'interessi contingenti ” (Ambrosini). Coloro che, da ultimo, hanno sostenuto tale orientamento muovono dalla convinzione che nei lavori della costituente siano mancati “ i termini di *do ut des* che caratterizzano il compromesso autentico, cioè l'accordo nel quale il dare e l'avere si pareggiano ”: anziché di accordo si dovrebbe, dunque, parlare di concessioni gratuite, cioè di veri e propri cedimenti delle sinistre. È evidente come questa tesi finisca per rappresentare un corollario di quella, innanzi ricordata, che vede nella costituente un momento di riflusso del paese verso posizioni conservatrici e moderate: per essa possono, dunque, valere le stesse obiezioni che abbiamo accennato nei confronti dell'altra. Più rispondente alla realtà pare, pertanto, la posizione di chi ha riconosciuto il carattere effettivo e non fittizio del “ dialogo ” sviluppatosi in assemblea tra le forze fondamentali. L'accordo che derivò da tale dialogo — secondo questa posizione — finì per

investire non tanto i dettagli, quanto le basi della costruzione costituzionale, con una obiettiva confluenza delle diverse componenti verso il potenziamento della "persona sociale", che "trova la comune radice nel messaggio evangelico, nel quale persona e società sono collegati fra loro come due aspetti di una stessa realtà" (Mortati).
(da *Costituzione : Il dibattito storiografico*, a cura di E. Cheli, in *AAVV Storia d'Italia*" vol.1, Firenze, La Nuova Italia, 1978)

Cheli riprende le critiche dei partiti minori al compromesso costituzionale, evidenziate soprattutto nella contraddizione tra la prima parte, quella dei principi ispiratori profondamente innovatori, e la seconda parte, i cui articoli erano un semplice ammodernamento del vecchio stato parlamentare. Questo era dovuto sostanzialmente alla spartizione politica tra i tre partiti di massa, che si era rivelata svantaggiosa per le forze di sinistra, che avevano accettato, nonostante le affermazioni di principio, soluzioni reali moderate.

Le posizioni dei partiti di massa sono sintetizzate nelle affermazioni del comunista Togliatti, del democristiano Tupini e del socialista Basso, che possono essere sintetizzate così : il compromesso è stato frutto della ricerca di un terreno comune per costruire uno Stato nuovo. Anche Ruini, presidente della Commissione dei 75 della Costituente, in cui è avvenuto il lavoro di elaborazione e di confronto politico tra gli esponenti dei partiti, sottolinea il valore del patto, non come baratto, ma come convergenza di pensiero e di forze su alcuni punti qualificanti.

Cheli riporta anche la critica, sviluppatasi dopo, al mito storiografico del compromesso, perché la Costituzione non è stata un accordo preciso e definitivo, ma si è formata nel corso degli anni, con successivi aggiustamenti, attuazioni e silenzi. In sostanza la Costituzione sarebbe un momento di riflusso politico su posizioni moderate.

Cheli riconosce, invece, il valore di accordo sulla base di un dialogo effettivo e non fittizio, avvenuto sui principi generali più che su singole parti.

Cheli afferma, inoltre, (nella seconda parte del suo contributo intitolato *Attuazione costituzionale e "rendimento" storico della Costituzione italiana*) che il disegno costituzionale può dirsi completato, anche se restano aperte e da sviluppare le grandi direttrici di democrazia sociale, tracciate nei principi fondamentali della Carta. Circa il tema del rinvio dell'attuazione della Costituzione, sottolinea che il testo fondante la democrazia ha dovuto essere messo alla prova con una lettura concreta del contesto sociale, e non può essere disconosciuto un accentuato distacco tra Costituzione e sistema delle leggi ordinarie.

Cheli riprende alcune posizioni espresse da esponenti di primo piano della vita politica. Il democristiano Tupini sostiene che la carta deve riflettere il maggior numero dei cittadini consenzienti su una sostanza essenziale di pensiero e di vita. Il leader comunista Togliatti evidenzia il tentativo costante di raggiungere l'unità e la confluenza tra diverse concezioni, trovando un terreno comune di incontro.

Per dare ancora qualche elemento ai contorni del dibattito va ricordato che Salvemini definisce la Costituzione un pateracchio e Croce lamenta la mancanza di coerenza e di armonia.

Ci sembra di aver fornito materiali di riflessione sufficienti perché gli studenti possano cogliere la sostanza del dibattito che si è svolto nell'Assemblea Costituente nel delineare il *compromesso costituzionale*, o meglio il risultato dell'incontro tra culture politiche diverse. La componente liberale ha portato la visione delle libertà individuali, la sinistra marxista ha espresso il valore dell'eguaglianza e della giustizia sociale e i cattolici hanno difeso i valori della persona. Tale incontro è perfettamente leggibile nei principi fondamentali previsti nei primi 12 articoli della Carta Costituzionale.

TERZA FASE : RIFLESSIONE STORIOGRAFICA.

Per avere il bilancio delle posizioni che, via via, nel corso dei cinquant'anni di repubblica, sono state espresse facciamo riferimento alle ultime pagine del saggio di Norberto Bobbio. *Origine e contenuti della Costituzione*, (cit.), che abbiamo assunto come testo ispiratore del nostro percorso didattico.

Bobbio, nel saggio del 1976, esprime un giudizio sostanzialmente positivo sul compromesso. Non condivide cioè interamente l'atteggiamento di profonda delusione sull'attuazione della Costituzione, manifestato in più occasioni da esponenti della resistenza, profondamente delusi delle vicende dell'Italia repubblicana.

La nostra Costituzione è stata un compromesso, non una combinazione. Stiamo ai dati di fatto. È vero che due mesi dopo che Tupini e Togliatti avevano celebrato l'incontro storico fra marxismo e cristianesimo, De Gasperi formò il suo terzo governo sciogliendo la coalizione coi comunisti e coi socialisti, e inaugurò il lungo dominio del partito di maggioranza relativa: dominio che fu rafforzato, quasi direi incoraggiato, dalla clamorosa sconfitta del Fronte popolare nelle elezioni del 1948. Ma è anche vero che il precipizio che avrebbe potuto travolgere in pochi anni non dico il compromesso storico ma lo stesso spirito della Costituzione, fu fermato dalla sconfitta della coalizione governativa nelle elezioni del 1953, quando non scattò il premio di maggioranza previsto dalla nuova legge elettorale, certamente incostituzionale. È vero che per una decina d'anni l'attuazione della Costituzione fu congelata; ma è anche vero che nel 1955 con l'elezione del secondo presidente della repubblica, Giovanni Gronchi, eletto col voto determinante delle sinistre, il periodo di congelamento finì, e furono istituite in breve volger di tempo la Corte costituzionale nel 1956, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (organo a dire il vero nato morto) nel 1957, e il Consiglio superiore della magistratura nel 1958. È vero che dal 1960 seguì un altro periodo d'inerzia costituzionale; ma è anche vero che questo nuovo periodo d'inerzia costituzionale fu compensato da una più intensa attività riformatrice del primo governo di centro-sinistra (1962-1965), durante il quale ebbe per la prima volta esecuzione l'art.43, che prevede la nazionalizzazione delle imprese "che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia", e fu provveduto all'istituzione della scuola obbligatoria della durata di 8 anni secondo il dettato dell'art.34. Non c'è dubbio che l'attuazione della Costituzione abbia proceduto a sussulti, a zig zag, secondo alti e bassi che corrispondono ai diversi equilibri, più o meno avanzati, che si vengono a stabilire fra le forze politiche presenti sulla scena. Ma è altrettanto indubbio che abbia proceduto: anzi per una Costituzione che sembrava già senescente nel 1953 è sorprendente la vitalità di cui ha dato prova, quando nel corso della quinta legislatura con la istituzione delle regioni a statuto ordinario e con la legge sul referendum, il sistema politico che essa aveva disegnato a larghi tratti più di vent'anni prima è stato condotto quasi a compimento. Ho detto: stiamo ai dati di fatto. Ebbene stando a questi dati non si può negare che il compromesso abbia resistito alla prova dei logoramenti, degli insabbiamenti, delle resistenze attive e passive, dei tentativi d'inversione e di sovversione. Qualche pezzo manca ancora. Ma le fabbriche del duomo - e una costituzione non è una casa qualunque - sono durate, come si sa, dei secoli, e nonostante ciò, di cattedrali veramente finite non ve n'è nemmeno una.

Ci si può esprimere anche in quest'altro modo. Quando una norma o un insieme di norme sono effettivamente osservate per un certo periodo di tempo, i giuristi dicono che sono efficaci. L'efficacia di una norma dipende sia dal perdurare e dal continuo rinnovarsi della volontà politica che le ha dato vita, sia dal permanere delle condizioni oggettive da cui ha tratto origine e scopo. Non si può negare che sino ad oggi [1976, n.d.c.] - siccome non faccio il profeta dico sino ad oggi (di doman non c'è certezza) - la Costituzione abbia dimostrato di essere una norma efficace, tanto più efficace quanto più intermittente (perché dopo ogni fermata ha ripreso a camminare). Il fatto che a più di vent'anni di distanza due degli istituti più importanti previsti dalla carta costituzionale siano stati, come dicevo, finalmente messi in opera, dimostra, piaccia o non piaccia, la continuità di un'aspirazione, e che avevano ragione, tutto sommato, coloro che avevano impostato la battaglia per la Costituzione come una battaglia strategica, non soltanto tattica. Se pur si parla oggi [1976, n.d.c.] da più parti, ma senza troppa convinzione, di ritocchi costituzionali, nessuno, se non la destra eversiva, si avventura a chiedere mutamenti radicali o addirittura un'altra costituzione. Anche la nuova sinistra, pur non accettando il sistema democratico-parlamentare (per sostituirvi che cosa? il sistema, ahì noi!, assembleare?), come meta, lo accetta come strumento, anzi dà opera instancabile, spesso anche utile (chi per primo ha denunciato la strategia della tensione?), a condannarne il cattivo uso o peggio tutte le tentazioni di deformarlo.

A questo punto il problema è un altro. Il problema cruciale di questi anni è quello del rapporto fra

costituzione, organi previsti e regolati dalla costituzione, e lo stato nel suo complesso. Il discorso diventerebbe molto lungo se dovessi svolgerlo sino in fondo; mi limiterò a qualche osservazione. Anzitutto bisogna liberarsi da quella che si potrebbe chiamare la "illusione costituzionale", e su cui bisognerebbe richiamare continuamente l'attenzione dei giuristi, ma anche dei "politologi", degli storici, e, perché no?, dei politici. Chiamo "illusione costituzionale" la credenza che in una costituzione ci sia tutto, voglio dire tutto ciò che ha qualche rilevanza per l'intero sistema politico di un paese. No, nelle costituzioni non c'è tutto. Non parlo del sottogoverno, cioè del fenomeno patologico del sistema, giacché, è chiaro, sfugge alla regolamentazione. Non parlo neanche del "potere occulto" che per definizione, se è davvero occulto, non può essere, come avrebbe detto il signor de la Palisse, palese. Parlo di organi e funzioni che appartengono a pieno diritto alla macchina statale, di cui la macchina statale si serve, senza le quali un sistema, politico non sopravviverebbe, e dei quali non c'è alcuna traccia o ci sono tracce scarsissime, quasi evanescenti, in una costituzione.

Bisogna risalire un po' indietro. Le nostre costituzioni scritte sono figlie delle costituzioni illuministiche, che sono nate a un tempo con l'abbattimento dell'assolutismo e con l'instaurazione di regimi rappresentativi. Quando la classe borghese, consapevole della propria forza, chiedeva una costituzione, chiedeva di fatto la trasformazione di uno stato assoluto in uno stato rappresentativo. Storicamente c'è perfetta identità fra la nascita delle costituzioni scritte e la nascita del sistema rappresentativo. In altre parole, il sistema rappresentativo passa attraverso quelle tavole di leggi cui diamo il nome di costituzioni, donde il nome di monarchia costituzionale ad una monarchia che concede alla nuova classe in ascesa una parte del potere attraverso la creazione dei parlamenti. Ma questa non è tutta la storia della formazione dello stato moderno. Il grande apparato dello stato moderno, la macchina burocratica, analizzata da Max Weber, quell'insieme di uffici, funzioni e funzionari, cui Weber ha dato il nome di potere legale-razionale per distinguerlo dal potere tradizionale, proprio di tutte le società precapitalistiche, era nato, nell'Europa continentale, prima dei parlamenti. ovunque tranne in Inghilterra, il sistema parlamentare fondato sulla rappresentanza degli individui e non dei ceti, è stato innestato su un tronco già robusto, e che lo sviluppo vertiginoso dei compiti dello stato ha reso sempre più gigantesco. Di fatto lo stato parlamentare, il solo, si badi, regolato dalle costituzioni, non si è mai sovrapposto completamente allo stato burocratico. I due stati sono cresciuti parallelamente, contrastandosi. La crescita dell'uno si chiama processo di democratizzazione. La crescita dell'altro si chiama processo di burocratizzazione delle strutture statali. Ebbene, via via che aumenta la democratizzazione dello stato parlamentare aumenta la burocratizzazione dello stato-apparato; ma si tratta di due processi non omogenei, se pur convergenti. Il primo va nel senso dell'allargamento della base del potere; il secondo nel senso opposto, del rafforzamento di strutture gerarchiche. Ho scritto altrove: "Mentre il sistema rappresentativo è ispirato al modello del potere che parte dal basso per procedere verso l'alto, il sistema burocratico è ispirato al modello contrario del potere che scende dall'alto in basso... Mentre il sistema rappresentativo tende al decentramento e prolifera tanti parlamentini quanti sono i centri di potere territoriale, il sistema burocratico tende alla concentrazione, alla polarizzazione verso il centro. Ancora: mentre il sistema rappresentativo è caratterizzato dalla pubblicità, lo stato burocratico preferisce il segreto. Sono due immagini antitetiche dello stato: lo stato come cosa dei cittadini, e lo stato dei funzionari, lo stato poli-litico contro lo stato mono-litico".

Che processo di democratizzazione e processo di burocratizzazione siano avanzati parallelamente, è un dato di fatto inconfutabile. In cento anni gli elettori in Italia sono passati dal 2% al 60%. Ma nello stesso tempo è quadruplicato il numero dei ministeri: al tempo dei primi governi dopo l'emanazione dello statuto albertino i ministeri erano sette, dico sette (interno, esteri, guerra, grazia e giustizia, finanze, istruzione, lavori pubblici). Dopo quasi un secolo nel 1933 erano ancora soltanto raddoppiati (tredici). Nel 1943 col primo governo Badoglio erano diventati sedici; nel 1945, col primo governo De Gasperi, diciannove. Poi sono divenuti, tra ministri con e senza portafoglio, una trentina. 121~l'ene, di tutto questo immenso apparato nella nostra Costituzione - e in genere nelle costituzioni moderne, il cui compito principale è sempre stato quello limitato di inserire il cappello del parlamento su un vestito già fatto - non c'è nulla o quasi nulla. Assumiamo la consueta e ovvia divisione fra amministrazione militare e amministrazione civile. Alla regolamentazione dell'esercito la nostra Costituzione dedica in tutto e per tutto un solo comma di un articolo, che non si può neppure considerare una norma programmatica perché è soltanto l'espressione di un pio desiderio: "L'ordinamento delle Forze armate s'informa allo spirito democratico della Repubblica" (art. 52, comma 3). Quanto alla pubblica amministrazione, gli articoli sono due, ma sono anch'essi fra i più generici e meno impegnativi di tutto il documento, e anche fra i più ovvi. Uno di questi dice: "I pubblici impiegati

sono al servizio esclusivo della nazione” (art. 98). Ben detto: finalmente coloro che hanno sempre creduto con Marx e coi più realisti degli scrittori politici di qualsiasi altra parte, che i pubblici impiegati fossero al servizio della classe dominante, sono una volta per sempre smentiti. (Basta un articolo di una costituzione per cambiare il mondo.) Si badi che non è sempre stato così. Nella Costituzione francese del 1791 un titolo intero è dedicato alla forza pubblica; una sezione di otto articoli all’“ amministrazione interna ”. Egualmente nella Costituzione del 1793 e in quella del 1795. Queste disposizioni cessano nelle carte della restaurazione. Si direbbe che via via che lo stato-apparato s’ingigantisce e diventa quindi più potente, si sottrae al controllo costituzionale, e ciascuna delle sue propaggini fa corpo a sé. oggi è diventato quasi un luogo comune parlare di “corpi separati”. Ma questi corpi separati non sono nati ieri. La loro separatezza è un fenomeno antico: dipende dal fatto che lo stato-apparato nasce per necessità imprescindibili, connesse al processo di concentrazione del potere del principe e all’esercizio delle funzioni pubbliche, prima del regime parlamentare, e non vi si è mai sottomesso.

Sarebbe un madornale errore credere che gli effettivi rapporti di forza siano riflessi per intero nei rapporti formali previsti dalla Costituzione. Non soltanto vi è una costituzione materiale che non corrisponde mai alla costituzione formale; ma vi è uno spazio sempre più ampio in cui agiscono forze extra-costituzionali (per non parlare di quelle anti-costituzionali). Ho chiamato in causa la illusione costituzionale, cioè la credenza che nella Costituzione ci sia tutto, per mettere in guardia contro la credenza altrettanto fallace, che, poiché nella Costituzione c’è tutto, il problema fondamentale sia quello di attuare sino in fondo la Costituzione. Sarebbe bello, se fosse vero. La crisi dello stato italiano è di portata molto più vasta. Non so se possa avere una soluzione: e del resto il conflitto fra stato popolare e stato burocratico, in cui risiede la ragione profonda di crisi dello stato moderno, non è stato ancora risolto da nessuno stato. Quel che è certo è che la soluzione non può essere cercata dentro alla Costituzione perché sta al di fuori di essa.

(N. Bobbio, Dal fascismo alla democrazia, Milano, Baldini e Castoldi, 1997)

La prima affermazione di Bobbio, nel brano riportato è che la Costituzione è stata un *compromesso*, non una *combinazione*. E questa definizione merita una approfondita discussione nella classe per valutare se, a conclusione di questo percorso di letture, gli studenti hanno acquisito gli strumenti per una valutazione personale della problematica proposta.

Il filosofo propone anche una scansione cronologica degli avvenimenti che hanno più pesato sulle fasi attuative della Costituzione, che hanno subito varie interruzioni e ripensamenti. Nonostante questo, la Costituzione è rimasta, però, nel corso di più di cinquant’anni una *norma efficace*, anche se intermittente, e dimostra che la battaglia per la Costituzione è una *battaglia strategica*, di lungo periodo, e non tattica e momentanea.

Detto questo, per Bobbio rimane comunque un problema aperto di grandi proporzioni, che è il rapporto tra Costituzione e gli organi previsti e lo Stato nel suo complesso, che è rimasto permanente (nella continuità con il passato) nei suoi apparati burocratici, che sono vitali, comunque, per la vita del sistema politico. Si è attuato un percorso parallelo tra lo stato parlamentare e lo stato burocratico, che non sono stati processi omogenei e convergenti. Questo è sostanzialmente la ragione della crisi profonda dello stato moderno e quindi anche il problema ancora attuale della nostra democrazia.

Conclusioni

La nostra traccia vuole essere soltanto un’ipotesi di lavoro a disposizione dell’insegnante, che, naturalmente, la deve adattare ai suoi percorsi di lavoro e ai bisogni formativi espressi dal suo gruppo-classe.

L’ipotesi vuole essere un percorso problematico, che suscita dubbi, più che infondere certezze, che pone domande nuove, non previste nella traccia, che suscita il confronto tra generazioni (docente-discenti), che non ha necessariamente una conclusione univoca di valutazioni.

Noi poniamo come conclusione del nostro lavoro una frase di Bobbio, suggestiva e indicativa del metodo della ricerca :

Chi non rendendosi conto della situazione pubblica e morale, in cui fu costruita pezzo per pezzo la nostra Carta costituzionale, ha parlato di rivoluzione tradita (quale rivoluzione ?), non ha fatto opera di storico, ma di ideologo che scambia i propri desideri con la realtà e condanna senza prima cercare di capire.