

Primo piano:

Raffaele Romanelli

L'Italia e la sua Costituzione. Una storia

Roma-Bari, Laterza, 2023, ISBN 978885150269, Euro 35, pp. 491

LUIGI LACCHÈ

L'ultima fatica di Raffaele Romanelli propone al lettore un vero e proprio viaggio nei meandri della storia politica e sociale italiana vista attraverso la lente della Costituzione e delle istituzioni repubblicane. Si tratta di temi tutt'altro che nuovi per l'Autore: da sempre Romanelli è tra gli storici 'generali' più competenti e più attenti al dato politico-istituzionale e costituzionale in senso proprio, dall'età liberale in poi. Il libro in discussione è, per certi versi, la sistemazione 'definitiva' di un lungo itinerario di lavoro e di riflessione su quelli che – ricorrendo ad una formula cara all'amico Mario Sbriccoli – possono essere considerati i «caratteri originari» e i «tratti permanenti» della storia repubblicana.

Come si evince subito dal sottotitolo, si tratta di «Una

storia», ovvero quella che secondo l'Autore è la via maestra per ricostruire in profondità e in ampiezza l'intera parabola della storia del dopoguerra giungendo sino alla formazione del Governo Meloni. È sì *una storia*, ma contiene una *pluralità di storie*, di piani e livelli tematici che, una volta delineati, si intrecciano tra loro, sembrano talvolta scomparire in un fiume carsico per poi ricomparire in momenti o fasi che segnalano un determinato passaggio storico. È, inevitabilmente, un saggio complesso, di alto profilo scientifico, e la cui lettura richiede molta concentrazione e, talvolta, un po' di pazienza.

Il libro si apre con una domanda: «Come è fatto il nostro paese?». Domanda tutt'altro che scontata. Se ad una persona corrisponde una costituzione fisica, così ad un

paese come l'Italia corrisponderà una 'certa' costituzione. Una parte fondamentale di essa è il testo fondativo, l'ordinamento costituzionale, l'architettura valoriale e istituzionale, insomma la Costituzione con la C maiuscola. La Costituzione «È un testo autorevole, un monumento del costituzionalismo europeo uscito dalle dittature e una delle più longeve tra le costituzioni scritte del continente». Ma non basta dire che è *la Costituzione più bella del mondo* perché lo sia davvero. Come non mai, il testo costituzionale è 'bello' – semmai abbia senso parlare di costituzione 'belle' o 'brutte' – se esso *vive* nel concreto della società, della politica, dell'economia, in quella che viene chiamata, non sempre a ragione, *la costituzione materiale*. «Ed è guardando in questa prospettiva che me-

glio appaiono le ardite ambizioni e le esaltanti novità del testo costituzionale, sul quale si concentra qui l'attenzione, ma anche le pratiche impotenze, i cedimenti e i luoghi oscuri che nessun terapeuta ha saputo rischiarare nonostante le ripetute cure e diagnosi, e in alcune fasi anche un certo accanimento terapeutico» (p. 4). Mi pare che il volume di Romanelli si avvicini molto ad un modo di fare storia costituzionale che ci consente di evocare Maurizio Fioravanti. «[...] questa alla fine è la storia costituzionale, così come noi la intendiamo. Non è mai la storia della singola Costituzione formalmente intesa, e della sua vigenza, ma è piuttosto la storia di un Paese, o di un territorio, dal punto di vista delle dottrine e delle istituzioni, ovvero degli elementi codificati, teorici e pratici, che danno vita ed identità a quel Paese, a quel territorio»¹.

L'acritico «patriottismo costituzionale», la mera monumentalizzazione non bastano a sostenere la Costituzione. Le tante luci, i punti di forza non devono occultare i limiti e le ombre della Costituzione *vivente* considerata nella sua trama storico-politica che non può che partire dalle origini, dal momento costituente. Il primo corposo capitolo («Più valori che norme», pp. 3-112) è così dedicato all'elaborazione del testo e al contributo ideale e operativo delle culture e delle forze politiche che

hanno più inciso sul dettato costituzionale. La tesi di fondo iniziale – seguendo una suggestione di Claudio Pavone – è che la Resistenza non essendo in grado di fornire ai lavori dell'assemblea «un coerente e chiaro progetto istituzionale [...] fornì più valori che norme» (p. 5). È indubbio il fatto che i Costituenti non avessero alle spalle una spiccata cultura istituzionale e amministrativa. Tuttavia – a nostro avviso – la domanda che occorre farsi è: ma perché i Costituenti avrebbero dovuto avere già un 'progetto' costituzionale coerente e sufficientemente completo? Le Costituenti democratiche sono ovviamente caratterizzate dal pluralismo politico e culturale ed è proprio il *momento costituente* quello decisivo per preparare materiali di studio, idee, termini di comparazione, proposte e soluzioni. È impressionante il lavoro che viene fatto tra il 1944 e il 1947. Solo una parte dei Costituenti, e tra questi diversi grandi giuristi e leader politici, era pienamente consapevole dei problemi da affrontare, ma anche questa sembra una costante "elitistica" del lavoro di assemblea.

Romanelli insiste giustamente nel primo capitolo sulle sinergie, sulla sintonia che fu possibile costruire tra le principali correnti politiche e i partiti che, pur lontani per cultura, orientamenti e luoghi di frequentazione, trovarono

nella comune sensibilità solidaristica (solidarismo cattolico, umanesimo socialista, collettivismo comunista) un potente *trait d'union*. La solidarietà, la centralità dei diritti sociali, il personalismo e non l'individualismo, la comune inclinazione 'corporativa', la dimensione laburistica, furono determinanti nel proiettare la Costituzione verso il futuro. L'A. definisce e illustra in profondità e con grande precisione i caratteri di queste culture (cattolica, social-comunista, la galassia della terza via laica), le costellazioni associative, i 'luoghi', le idee, i progetti, mostrando tanto gli elementi comuni che le differenze. Un altro aspetto sottolineato nel libro è «[...] lo scarso interesse per gli ordinamenti costituzionali, una materia propria semmai della cultura liberale, o liberal-democratica [...]» (p. 22) poco frequentata dalle forze politiche maggioritarie.

Un'idea di fondo che attraversa il volume è che «L'enfasi sul significato ideale della Costituzione – più che sui contenuti organizzativi e procedurali – accompagnò tutta la fase costituente e anche in seguito fu sempre molto utile nel distogliere l'attenzione dei principali nodi strutturali che si presentavano nelle istituzioni repubblicane» (p. 69). La parte più innovativa della Costituzione italiana quale esempio mirabile del costituzionalismo novecentesco fu criticata dal-

la vecchia tradizione liberal-statalistica. La «rivoluzione promessa» e la «democrazia progressista» trovarono nelle norme programmatiche della prima parte quel fattore di politicità che assegnava alla Costituzione l'indirizzo politico-costituzionale, prestando minore attenzione ai temi più legati alla tradizione del costituzionalismo liberale, come la forma di governo e gli istituti della rappresentanza della seconda parte. Questo *cleavage* tra le culture politiche dominanti e quelle laico-riformiste in materia istituzionale e socio-economica ha contribuito a dare un *imprinting* costituzionale orientato più all'attuazione della prima parte che all'implementazione istituzionale della seconda.

Non a caso Romanelli dedica il secondo capitolo al problema della forma di governo (pp. 113-209). Tra storia dei sistemi costituzionali, comparazione e analisi del contesto italiano Romanelli prende in esame tutte le grandi questioni politico-istituzionali, lo fa 'a strati', in questo capitolo e poi in varie parti dei successivi. A cominciare dal celebre ordine del giorno presentato dal giurista Tomaso Perassi, approvato il 5 settembre 1946 dalla seconda sottocommissione dei Settantacinque, e dalla proposta di Egidio Tosato sulla nomina del presidente del Consiglio, il tema della 'razionalizzazione' della forma

di governo parlamentare viene messa al centro della riflessione. Alla fine però il sistema approvato dai costituenti non introdusse quei «disciplinamenti» che avrebbero potuto garantire stabilità ai governi e al complessivo ordinamento politico.

Ampio spazio viene dedicato al nodo del bicameralismo e al problema della lenta attuazione costituzionale. Romanelli coglie in quella fase, per esempio attraverso la critica di Piero Calamandrei contro l'«ostruzionismo della maggioranza», il carattere compromissorio delle scelte costituzionali. L'Autore si domanda se il compromesso, giudicato negativamente da Calamandrei, sia stato «un elemento duraturo di debolezza» «[...] o invece rappresentò il capolavoro della politica italiana, la sua maggiore virtù, come pure si può pensare. Dovremo dunque parlare di consensualismo, o di consociativismo nella storia politica italiana [...]» (p. 145). In quegli'anni, la Costituzione divenne per le forze di opposizione la bandiera da sventolare, il testo da difendere tradito dalla mancata attuazione. La difesa della Costituzione riguardò la prima parte, quella dei diritti e delle finalità sociali contenuti nelle norme programmatiche, mentre il consolidamento dei congegni istituzionali fu costantemente visto più come una 'minaccia' ai valori e ai principi che un

complessivo adeguamento volto a completare e sviluppare la Costituzione nel suo insieme.

L'esame della lunga e inconcludente stagione delle riforme costituzionali e dei sistemi elettorali (con la dimensione originaria, 'costitutiva', del proporzionale e la pregiudiziale ideologica contro il maggioritario), lo sviluppo della 'partitocrazia', il crollo dei partiti costituenti nei primi anni '90, l'emersione del fenomeno Berlusconi e lo 'sdoganamento' degli ex-fascisti, rivelano ancora una volta la difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra l'inveramento socio-economico della prima parte e l'adeguamento della seconda. Il compromesso 'alto' delle origini fu al tempo stesso salvifico nell'immediata congiuntura postbellica ma conteneva anche «il germe della successiva degenerazione». «In questo senso a noi viene la tentazione di definirlo un compromesso *troppo* alto, un compromesso che non generò chiari indirizzi di governo» (p. 180).

Quali fantasmi hanno dunque aleggiato sulla Costituzione rendendo al tempo stesso necessario e però impossibile intervenire su alcuni dei nodi più intricati del regime politico-costituzionale? Nel terzo capitolo («Fantasmi e fascinazioni», pp. 210-289) l'A. cerca di cogliere alcuni elementi strutturali dell'evoluzione storico-politica. «Ma

perché – si chiede – in questo paese era tanto difficile scegliere e decidere? Le questioni erano radicate negli equilibri del periodo costituente, non c'è dubbio, ma a ben vedere segnalavano elementi strutturali, relativi alla formazione del sistema politico italiano, se non alla stessa unificazione del paese, giacché riguardavano le condizioni storiche del processo unitario, e dunque l'attribuzione delle funzioni del comando politico» (p. 210). L'analisi storica si rivela allora imprescindibile per comprendere talune scelte o le mancate decisioni. Bisogna riavvolgere il nastro e tornare ancora più indietro, ad alcuni temi della storia dello Stato liberale o, per altri versi, al periodo fascista per cogliere le difficoltà dei costituenti nel costruire un sistema di governo più capace, sin dal *design* istituzionale, di combinare le ragioni della mediazione con quelle della decisione politica. Assemblearismo, proporzionalismo, debolezza dell'esecutivo, paura del tiranno hanno pesato a lungo. Anche quando è sembrato che il sistema politico avesse imboccato la strada del superamento del consociativismo e fosse giunto il momento del maggioritario, la dura realtà ha poi smentito le previsioni. I mutamenti del sistema politico non hanno raggiunto il piano degli assetti costituzionali. Bisogna quindi entrare anche *dentro* la di-

mensione antropologica. «La struttura sociale, mentale, politica italiana era policentrica, fazionale, conflittuale, e dunque difficilmente riconducibile ad una pacifica logica binaria» (p. 261). Con un patriottismo costituzionale fragile, nonostante il lavoro svolto da alcuni presidenti della Repubblica (da Ciampi a Mattarella), con divisioni sulle questioni costituzionali e identitarie, era a dir poco complicato radicare un vero sistema bipolare, ispirato al modello Westminster seppur in salsa italiana. L'inconcludente dibattito politico e i tentativi falliti di riforma costituzionale sono sotto gli occhi di tutti ma bisogna pur chiedersi perché tante energie sono state profuse. «Per avere qualche risposta a questi interrogativi, – scrive Romanelli – sarebbe forse necessario riprendere la narrazione dagli inizi. O forse indagare la trama di una "costituzione materiale", o di quella che altri hanno chiamato "una costituzione invisibile"» (p. 289).

Il quarto e ultimo capitolo si intitola, appunto, «La costituzione invisibile» (pp. 288-422), categoria² che, secondo l'Autore, può suggerire «un ampliamento del concetto di costituzione materiale verso un insieme di regole non scritte, prassi più o meno complicate, dottrine retrostanti, implicite o esplicite, interpretazioni, valori, tradizioni, decisioni giudiziarie» (p. 289). Quest'ulti-

ma parte del lavoro è dedicata alla pluralità di caratteri, originari o meno, che ha esercitato grande influenza sulla Costituzione formale e sugli equilibri di governo. Si tratta di una fenomenologia vastissima e diversificata che meriterebbe una trattazione analitica e che spazia dal policentrismo istituzionale e corporativo alla strategia della tensione, dal terrorismo alla criminalità organizzata, dall'antipolitica alle ondate plebiscitarie e al populismo, dal ruolo dei giudici nella storia repubblicana alla forte implementazione dei principi operata dalla Corte costituzionale mediante l'elaborazione e lo sviluppo di tecniche interpretative.

Due grandi temi restano vivi nelle conclusioni di questo volume che avrebbe potuto giovare, a beneficio del lettore, di una più agevole divisione interna per paragrafi e temi. Da un lato il *fil rouge* delle diverse forme di attaccamento e di mobilitazione che, nel corso dei decenni, hanno contribuito a ingigantire la dimensione dei valori della prima parte della Costituzione non educando però «alle regole del costituzionalismo – inteso come liberalismo politico, ovvero come complesso di regole e istituzioni che definiscono i modi, i limiti, le responsabilità nell'esercizio del potere» (p. 422). Dall'altro le indicazioni di lettura sull'attualità che ci devono far riflettere

sul livello di 'costituzionalizzazione' delle forze politiche che non si ispirano all'eredità degli originari 'portatori della Costituzione'. Le Costituzioni che durano – e quella italiana è ormai, a parte la mitica costituzione inglese, la più antica del Continente europeo – più si allontanano dalle ragioni del passato più devono poter rinnovare ad ogni generazione il senso dei valori condivisi e di un'appartenenza attiva. Libri come questo di Raffaele Romanelli ci aiutano in questo difficile cammino.

¹ M. Fioravanti, *Lezioni di storia costituzionale. Le libertà fondamentali. Le forme di governo. Le costituzioni del Novecento*, Torino, Giappichelli, 2021, p. X.

² Presa a prestito da R. Dixon, A. Stone (eds.), *The Invisible Constitution in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.