

Quarant'anni or sono la firma della Carta
«Ha retto bene, ci ha uniti, ispira il rinnovamento»
Nilde Iotti ricorda quegli storici momenti

Costituzione, un baluardo

Tu hai visto nascere la Costituzione. Ora la riforma del sistema politico viene messa all'ordine del giorno come una esigenza necessaria. Significa che la carta costituzionale non ha retto alla prova delle trasformazioni della società italiana?

La mia risposta è subito questa: no. La carta costituzionale ha retto - e anche egregiamente - alla prova delle trasformazioni del paese. Proprio perché si ispirava ai principi della guerra di liberazione e dell'antifascismo, la Costituzione è stata anche un baluardo e un motivo di coesione tra le forze politiche democratiche nei momenti più drammatici di questi quaranta anni. Ritengo che questo sia stato in fondo il suo merito più grande. Penso, ad esempio, al periodo della lotta contro il terrorismo. Se è stata possibile quella unità - non parlo tanto della maggioranza di unità nazionale, parlo dell'unità contro il terrorismo - nata prima e rimasta intatta dopo quella esperienza - se c'è stato questo, ed è stato fondamentale per sconfiggere il terrorismo, senza dubbio lo si deve anche alla Costituzione e al suo spirito animatore. Quel spirito, nonostante tutti i tentativi di soffocarlo, resta come forza unificante del paese.

Quando la Costituzione fu approvata nel dicembre del '47, il clima politico era già radicalmente mutato nel giro di pochi mesi. Si sentivano le armi per un lungo scontro frontale. Che doveva essere la Costituzione appena nata? Noi comunisti temevamo - e ricordo quando Togliatti lo disse in una riunione con i compagni che facevano parte della commissione del '75 - che la Dc potesse modificare le sue scelte sulla Costituzione. Quella volta approvata l'art. 7 sui rapporti fra Stato e Chiesa e il trattato di pace, due punti politicamente tra i più rilevanti in quel periodo. Non dimentichiamo, infatti, che la rottura si era consumata nel maggio del '47 mentre la carta costituzionale fu poi approvata in dicembre. Togliatti dava un giudizio nel complesso positivo del testo che si andava elaborando. Tanto è vero che avrebbe poi dichiarato, non solo che la Costituzione era profondamente democratica, ma che rendeva possibile un cammino per il socialismo.

Quale timore avrebbe allora dopo il maggio del '47? Temeva appunto che la rottura dell'unità nel governo potesse portare la Dc a modificare atteggiamenti nei confronti del testo della Costituzione. Questo non avvenne. In realtà chi aveva portato avanti

per la Dc la battaglia alla Costituzione era stato il gruppo dei cosiddetti «professori». C'era in primo luogo Dossetti. Poi La Pira, Moro, Fanfani, Lazzari. C'erano Mortali e Tosi. Devo dire che De Gasperi lasciò che fossero ancora questi - che erano tutti elementi progressivi all'interno della Dc e personalità, come Dossetti, che uscivano dalla guerra di liberazione - a portare avanti fino alla conclusione il discorso sulla carta costituzionale. Non so se in lui ci fosse anche la convinzione che la Costituzione dovesse essere fatta così. Ma è certamente un suo merito se non ci fu uno spostamento dell'asse di condotta della Dc nella fase finale dei lavori dell'Assemblea costituente. Anche se non mancarono le battaglie come quella sulla filipponia del Senato.

È un tema di attualità. Quali furono allora i termini del discorso sulla futura assemblea di palazzo Madama?

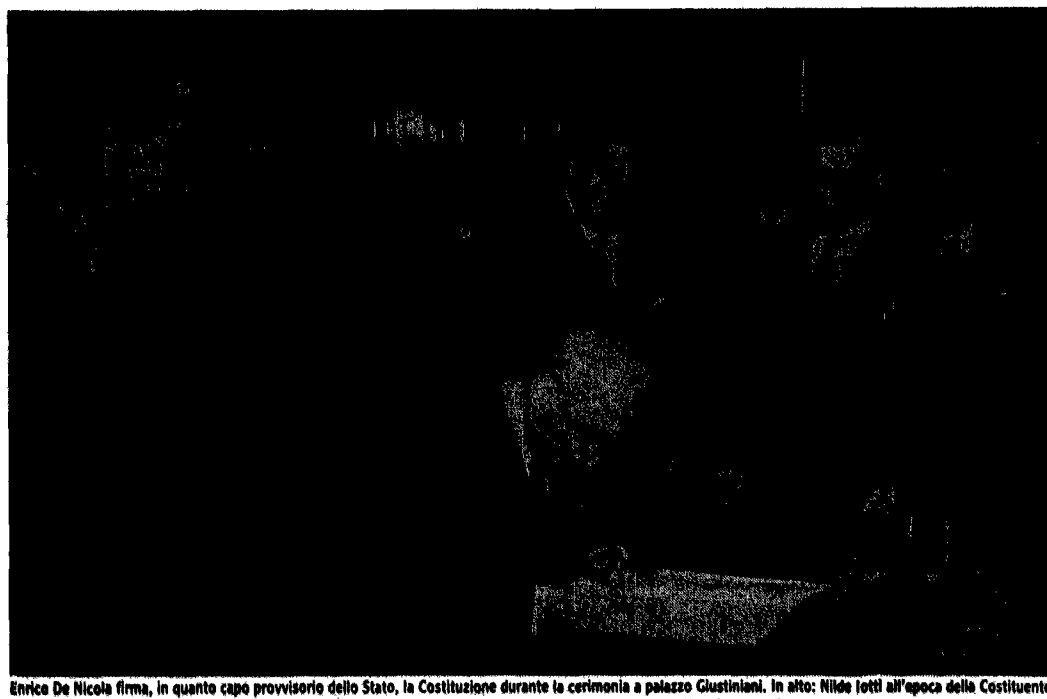
Nella votazione in aula la Dc fu sconfitta da un'alleanza tra le sinistre e le vecchie forze liberali. Nel testo della commissione del '75 la composizione del Senato era molto diversa da quella della Camera. Si prefigurava un'assemblea formata dai rappresentanti degli organi professionali, dei sindacati e dei datori di lavoro, e dai rappresentanti delle Regioni. La nomina dei senatori avveniva per un terzo con elezioni di secondo grado. Invece si riuscì a far passare l'idea di una assemblea più piccola ma eletta integralmente a suffragio universale e diretto. Già in quella versione originaria il Senato aveva tuttavia funzioni identiche a quelle della Camera pur senza una piena investitura popolare. E questo era il motivo della nostra opposizione: i democratici non pensavano che si potesse dividere, ma a una formazione diversa. Noi temevamo molto questa assemblea corporativa non eletta dal voto popolare. Sentivamo che avendo gli stessi poteri della Camera, cioè di far le leggi, significava di fatto una diminuzione della sovranità popolare. E quindi votammo contro. La Dc rimase in minoranza. Come dicevo, grazie alla alleanza tra le sinistre e, per intenderci, i vecchi liberali, avendo noi accettato l'idea del collegio uninominale, perché questo era il punto per i liberali.

Ma il discorso era circoscritto alla composizione del Senato o si estendeva ad altri meccanismi costituzionali?

Togliatti nel suo primo intervento in aula sul progetto di Costituzione espone le nostre critiche soffermandosi appunto sui fondamentali meccani-

Nilde Iotti ha vissuto la straordinaria stagione della Costituente. Fece parte della «commissione dei 75», presieduta da Meuccio Ruini, che ebbe l'incarico di elaborare il progetto di Costituzione per la discussione nell'Assemblea. La commissione fu la sede che mise a confronto le personalità più prestigiose, le vecchie e le nuove generazioni dell'antifascismo: da Togliatti a Moro, da Luigi Einaudi a Lelio Basso, da Dossetti a Laconi, da Piero Calamandrei a Terracini. In questa intervista il presidente della Camera ritorna agli anni di quella esperienza cruciale che suggerisce riflessioni di grande attualità.

FAUSTO MIRA



Enrico De Nicola firma, in quanto capo provvisorio dello Stato, la Costituzione durante la cerimonia a palazzo Giustiniani. In alto: Nilde Iotti all'epoca della Costituente

ami costituzionali. Trovavo pesante e farraginoso, prima di tutto, il procedimento legislativo. Critico poi quel «bicameralismo spurio» come veniva prefigurato dalla commissione del '75 e che, come ho già detto, fu successivamente respinto. Ricordo che in linea di principio eravamo contrari a un sistema bicamerale, aggiungendo però che - come avevamo precisato fin dall'inizio dei lavori della Costituente - non avremmo fatto di quella nostra posizione un motivo di conflitto. La sua polemica si appuntò su «tutto questo sistema di inciampi, di impossibilità, di voti di fiducia di seconda camera, di referendum a ripetizione, di corti costituzionali». Disse testualmente: «Se si pensava allora vedeva anche la Corte costituzionale come un elemento di quel sistema di bilanciamento concepito per porre una remora alla sovranità popolare di cui il Parlamento doveva essere la suprema

espressione. Al fondo di queste critiche non c'era forse un sospetto politico?

Direi piuttosto che egli reagiva a un calcolo politico abbastanza trasparente. Tutti guardavano alle successive elezioni naturalmente secondo la propria ottica. La Dc temeva una vittoria delle sinistre. E da lì quel sistema di bilanciamenti di cui Togliatti lamentava l'incoerenza rispetto alla ispirazione di fondo e della Costituzione. Prese a bersaglio anche il sistema di controlli che gli sembrava vecchio e inefficiente.

Quindi c'erano i segni premonitori della svolta politica che sarebbe maturata nei mesi successivi.

Sì, comunque. Le linee di fondo del testo elaborato dalla commissione del '75 non furono toccate. E ripeto, è una

mia convinzione, credo che De Gasperi pensasse che non bisognava rompere del tutto, nonostante la esclusione delle sinistre dal governo. Quando la Costituzione fu promulgata noi certo pensammo di avere un'arma nelle nostre mani. Se si ritorna alla nostra azione in quel periodo, dopo il '48, si vede il nostro sistematico riferimento alla Costituzione, perché gli altri se l'erano messa dietro le spalle. Non dimentichiamo che Scelba definì la Costituzione una «trappola».

Piero Calamandrei disse che «per compensare le forze di sinistra da una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione promessa». Tra sottolineò l'affermazione di grandi principi. Ma ancora oggi si riscopre l'espansione di poteri esterni, la «monarchia» della Fiat...

Questa della rivoluzione mancata era una interpretazione che dava Calamandrei, che davano certi settori ed esponenti anche prestigiosi della Resistenza. Non fu mai la nostra. Noi abbiamo sempre detto che la guerra di liberazione era la rivoluzione antifascista. E parlavamo di una rivoluzione, non già sconfitta, ma avvenuta attraverso la guerra di liberazione. Con una particolare natura, non una rivoluzione di classe, ma un moto che aveva appunto come suo contenuto l'antifascismo. I grandi principi dentro i quali si inquadra l'iniziativa privata, i vincoli che si impongono alla proprietà in nome degli interessi generali della società, non sono soltanto parole. Insomma, noi sentivamo che la Costituzione ci consentiva di condurre la nostra battaglia di partito operaio per il rinnovamento del paese. E in quella Costituzione ci riconosciamo.

Oggi si rivendicano revisioni che avvicinano il nostro sistema politico a quello degli altri paesi occidentali. Non è forse la rinuncia di chi alla Costituzione affacciò una linea analogica rifacendosi ai modelli delle democrazie anglosassoni?

Io credo, e l'ho ripetuto in varie occasioni, che sia indispensabile porre mano alle riforme istituzionali. Il Pci ha messo questo tema al centro del suo discorso politico. Ma ciò non significa ricopiare modelli, tra l'altro molto diversi. Vorrei dire in proposito una cosa di cui sono molto convinto. In Italia ci fu un profondo coinvolgimento popolare nella lotta al fascismo. Fu messa in discussione la stessa forma delle istituzioni. E il nodo fu sciolto attraverso l'intervento popolare col referendum su monarchia o repubbli-

ca. Questa esperienza ha prodotto, rispetto ad altri paesi, una democrazia più avanzata che pone al centro il Parlamento e la sovranità popolare. Le riforme devono ora rendere più efficiente il nostro sistema istituzionale. Rispondere alle esigenze nuove del paese. Oggi attraversiamo una situazione particolarmente difficile dal punto di vista dei rapporti sociali, economici e politici, una situazione in cui manca un partito che abbia un'egemonia anche sui suoi alleati, cosa non da poco. Ebbene, in una situazione così, misurarsi con una democrazia avanzata riesce estremamente difficile. Ma è una sfida essenziale che dobbiamo vincere con riforme, che lungi dal negare lo spirito della Costituzione, lo sviluppino secondo le esigenze dei tempi.

Quindi nessuna rinuncia politica di chi - penso alla cultura del partito d'azione - nell'assemblea costituente diffidava del parlamentarismo e puntava su un esecutivo più forte e più antevergente alla base?

Devo dire che faccio fatica a ricordarmi. Forse dovrei andarmi a rileggere chi e come avanzò queste ipotesi. In effetti, erano voci isolate, posizioni personali. Erano personaggi ascoltati perché meritavano l'ascolto. Ma i loro interventi non furono neppure tali da suscitare i grandi dibattiti di allora. Forse il loro peso cresce se si fa una lettura specialistica degli atti della Costituente. Nella realtà viva dell'assemblea non fu così. Comunque, non ebbero la forza di fare emergere un disegno coerente.

Insomma, il segno più forte sulla Costituzione fu impresso dalla Dc da una parte, e da comunisti e socialisti dall'altra. Credo che nel testo il risultato fu coerente di un «ciclo» concorde o ottenerlo. Salvemmi nelle «Lettere dall'America» lo avrebbe poi paragonato a un uomo di mezza età al quale l'amante giovane strappa i capelli bianchi, l'amante vecchia quelli neri e biondi per rimanere calvi... Si ritrovano questi tratti negli aspetti della critica attuale alla cosiddetta «democrazia consociativa». Non è così?

Sì e no. Togliatti nel suo primo intervento in aula prese di petto il problema. Disse che c'era stata la «confluenza di due grandi correnti», il «socialismo» del movimento operaio, comunista e socialista, e quella della tradizione cristiana. «Signori» - disse testualmente - se questa confluenza di due diverse concezioni su

un terreno ad esse comune volete qualificare come «compromesso» l'istituto pure. Ma aggiunse che si trattava di quella unità necessaria per poter fare la Costituzione non dell'uno o dell'altro partito, non dell'una o dell'altra ideologia, bensì la Costituzione di tutta la nazione. Uomini come Croce sentivano una amara estraneità a quanto stava accadendo. Per i vecchi esponenti liberali il modello rimaneva la democrazia prefascista. Il fascismo era stato solo una parentesi anche se drammatica. Non volevano prendere atto che il fascismo era nato sul fallimento delle vecchie classi dirigenti. Ricordo che Togliatti disse a Vittorio Emanuele Orlando che cercava, ma non trovava nel nuovo impianto costituzionale chi manteneva l'equilibrio, chi ha l'iniziativa, chi sancisce. «Lei forse cerca, onorevole Orlando - disse Togliatti - qualcosa che non abbiamo voluto metterci il re... Su un versante opposto, da parte degli azionisti, che pure volevano una democrazia profondamente rinnovata, lo ripeto, non fu affacciato un disegno coerente, anche se tra loro vi erano molte voci autorevoli. A mio parere però il fatto che non seppero accogliere il nodo della organizzazione del consenso, del loro ruolo reale nella società italiana appena uscita dal fascismo. Ugo La Malfa più tardi riconosceva questo limite. Stesso invece a cogliere una affinità tra certe posizioni di allora e certi criteri odierni della «democrazia consociativa». Comunque, dietro questa formula spesso si celano, non dei riformatori, ma coloro che temono possa venire dalla convergenza delle grandi forze democratiche una nuova vitalità delle istituzioni e un nuovo assetto di energie rinnovate. Questo però richiederebbe un lungo discorso a parte.

Quali gruppi politici, quali culture portarono oggi a esercitare una funzione di guida in questa che molti chiamano «nuova fase costituzionale»?

Credo che noi abbiamo una funzione essenziale da svolgere. Perché sentiamo profondamente la grande necessità di mantenere il tessuto unitario e fondamentale della Costituzione e, nello stesso tempo, avvertiamo che sul piano del funzionamento dello Stato e quindi della democrazia, interverranno elementi, diventati via via sempre più gravi, che inceppano la vita democratica. Con questa consapevolezza del nostro ruolo e questa assunzione di responsabilità credo che si debba andare al confronto con le altre forze democratiche. Un confronto libero, senza schieramenti pregiudiziali, mantenendo il metodo che fu della Costituzione.

Nessuna 2ª Repubblica

GIOVANNI SPADOLINI

Quarant'anni fa nasceva la Costituzione repubblicana. Con la firma della suprema Carta da parte di Enrico De Nicola proprio il 27 dicembre il palazzo Giustiniani, era sigillato quel patto costituzionale che, in questi decenni, non è mai stato vulnerato. Grazie al concorso congiunto di tutte le forze democratiche, al di là delle mutevoli stagioni politiche, al di là della stessa distinzione fra maggioranza ed opposizione.

È un insegnamento che non possiamo dimenticare oggi più che mai nel momento in cui si apre un significativo confronto fra i partiti sul tema del risanamento istituzionale. Alla ricerca di quei miglioramenti e di quelle riforme capaci di restituire piena funzionalità all'intero sistema. Ricerca arricchita da un complesso di proposte e di indicazioni da cui dovrà scaturire una linea di politica costituzionale sorretta dagli stessi contributi della dottrina giuridica.

Ecco perché c'è un punto dal quale non possiamo non partire nella fedeltà alle scelte dei padri fondatori della nostra democrazia: non c'è nessuna «seconda Repubblica» all'orizzonte. Non siamo chiamati ad abbattere o a cancellare le scelte di quarant'anni fa, siamo chiamati a superare un malessere che deriva piuttosto da errori, da insufficienze, da lacune della storia vissuta in questi 40 anni (la crisi della dimensione partito e la necessità di arrestare l'occupazione indebita che i partiti hanno fatto della società civile). Già il mio decalogo dell'agosto '82, in una crisi di governo difficile e in un momento tormentato della nostra storia, si sforzò di indicare una strada da percorrere appunto con il concorso congiunto della maggioranza di governo e dell'opposizione, perché quei dieci punti di politica istituzionale non erano limitati ad una iniziativa di risanamento da affidare solo ad un partito della maggioranza. C'era l'esplicita apertura ad un confronto che doveva vedere partecipare l'opposizione comunista.

Ma non dobbiamo trascurare un fatto che per noi resta essenziale: se non vogliamo alimentare speranze di riforma destinate a restare deluse, tocca a noi tutti arrivare presto ad

In questi 40 anni il patto costituzionale siglato a palazzo Giustiniani non è mai stato vulnerato, grazie al concorso congiunto di tutte le forze democratiche. È un insegnamento da non dimenticare oggi che si apre la ricerca di quelle riforme capaci di restituire funzionalità piena all'intero sistema. Ci di-

ce che non c'è nessuna «seconda Repubblica» all'orizzonte. Siamo chiamati piuttosto a superare errori, insufficienze, lacune della storia vissuta in questi 40 anni. Toca a noi individuare una rigorosa scala di priorità di un'opera di risanamento che non deve essere piegata a strumentalizzazioni di parte.

una rigorosa scala di priorità indicando i punti fondamentali di un'opera di risanamento che non deve essere piegata a strumentalizzazioni di parte non meno che a piccoli calcoli di partito. Che del resto sarebbero respinti all'origine da una società civile già distante dalle eccessive intransigenze o sovrapposizioni partitiche.

Coi fissare queste priorità potremo condurre l'opera cui sono chiamati i due rami del Parlamento che debbono operare in feconda unità di spirito. Per quei miglioramenti che possono realizzarsi attraverso un dibattito libero da tabù o da preconcette opposizioni. Secondo l'esclusiva esigenza di esaminare la fattibilità delle diverse e variegate proposte di riforma con una estrema concretezza che vorremmo chiamare salviniana a cominciare dal calendario che per i primi

mesi dell'anno si è dato palazzo Madama, calendario prevalentemente istituzionale e costituzionale.

Tutto deve essere legato alla necessità di un contestuale rafforzamento del governo e del Parlamento. Le assemblee legislative hanno bisogno di un governo capace di realizzare con tempestiva efficacia e piena funzionalità le linee programmatiche approvate con la mozione motivata di fiducia, che potrebbe sostituire efficacemente quello che non appartiene al nostro meccanismo istituzionale, ma che viene legittimamente invocato: la fiducia costruttiva tedesca. Nella stessa misura il Parlamento ha bisogno di un governo rinviato nel solco tracciato dalla Costituzione: quel solco in cui è inserita la riforma della presidenza del Consiglio ormai vicina più che mai al suo traguardo.

E per garantire un migliore rapporto fra governo e Parla-

mento, insieme ad una più efficace funzionalità delle assemblee legislative anche superando certe forme di «democrazia consociativa» non a caso sottoposte ad un profondo ripensamento da parte del partito comunista, non è possibile rinunciare alla riforma di quella parte di regolamenti parlamentari che si identifica con l'esperienza prefascista, esperienza di uno Stato diverso e diversamente strutturato.

C'è l'esigenza di temperare quella che è stata chiamata la «perfezione» del bicameralismo: eccessive duplicazioni fra i due rami del Parlamento, ripetizioni, «bis in idem» che il paese non capisce (dibattiti politici a distanza di pochi giorni; indagini conoscitive sugli stessi argomenti; doppiati di strumenti di ricerca e documentazione). La riforma del bicameralismo è possibile ma non credo ad una distinzione meccanica fra la funzione legislativa e la funzione di controllo. Né è pensabile una rinuncia del Senato alla funzione legislativa: tanto più in quanto il costituente ha immaginato per la funzione legislativa il Parlamento (termine ignoto allo Statuto Albertino), Parlamento articolato e differenziato nei due rami, ma convergente allo stesso fine: la produzione di leggi. In un sistema di equilibrio e di contropesi meditato e studiato.

Resta la riforma elettorale che è una materia in verità più politica che istituzionale in senso stretto come dimostra il fatto che quella materia restò estranea alla Costituzione, anche se nella stagione della Costituente prevalse un orientamento favorevole alla proporzionale, col sostegno soprattutto dei grandi partiti.

Una cosa è certa. L'obiettivo non può essere quello della semplificazione del quadro politico: si tratta invece di eliminare gli elementi distortivi che deteriorano le campagne elettorali abbassando anche la qualità della rappresentanza parlamentare. Esiste, infatti, una vera e propria degenerazione del sistema delle preferenze che contribuisce ad alimentare una questione morale inseparabile dalla questione istituzionale. Perché per noi la questione morale è sempre questione politica.