

PROF. BRUCE ACKERMAN – LECTIO MAGISTRALIS

Costituzioni rivoluzionarie: leadership carismatica e rule of law

Bruce Ackerman – Lectio magistralis | Università degli Studi di Trieste | 9 ottobre 2018

Il diritto legittima il potere. Nel corso dell'ultimo secolo, il costituzionalismo ha assunto un ruolo sempre più dominante in questo processo di legittimazione. La sua ascesa ha profondamente rimodellato le moderne concezioni di ciò che è autorità legale.

Ma come è avvenuto tutto ciò?

Molti studi storici approfondiscono le vicende di questo o quel determinato sistema di governo o di una regione specifica piuttosto che un'altra. Rimane tuttavia difficile organizzare la stupefacente complessità dell'ascesa del costituzionalismo a livello globale in un rigoroso quadro comparativo. Potremmo facilitarci la vita semplicemente ipotizzando che il costituzionalismo sia un ideale buono per tutte le stagioni idoneo ad animare un progetto comune in tutto il mondo. Ma ciò pare a dir poco improbabile.

Una volta che riconosciamo il dato di fatto delle differenze profonde che esistono nel mondo, emerge un problema fondamentale: come distinguiamo ciò che è meramente accidentale da ciò che è davvero fondamentale?

Max Weber si era posto una domanda del tutto simile, pur confrontandosi con un universo politico precedente a quello odierno. Anch'egli rifiutava l'idea che il potere politico potesse appellarsi a una sola logica di legittimazione, ed elaborò la sua famosa distinzione tra tre fonti di legittimazione assai diverse: quella carismatica, quella tradizionale e quella legale-razionale. Questa tripartizione rimane ancor oggi significativa, ma non riesce a cogliere il carattere distintivo della dinamica che è alla base della legittimazione del costituzionalismo.

Il mio lavoro mira a riempire questo vuoto. Nelle mie prossime ricerche, studierò i percorsi del tutto diversi mediante i quali diverse costituzioni hanno guadagnato la loro legittimazione nel corso degli ultimi cent'anni. Ogni percorso genera uno specifico ideal-tipo, con i suoi aspetti più attraenti e i suoi problemi specifici.

Nella lectio magistralis odierna, tuttavia, mi limiterò a introdurre un solo ideal-tipo, che mi pare particolarmente significativo nel momento storico che stiamo vivendo. Di fronte alle molte crisi che stanno sconvolgendo diverse aree del mondo, è facile cadere nella tentazione di credere che tutte queste crisi siano in qualche modo sintomi della stessa forza malvagia – il "populismo" – che minaccia di distruggere il progetto di costituzionalismo liberale che è stato costruito, con non poco sforzo, nel secondo dopoguerra. Questa lectio, e così il mio libro sul costituzionalismo rivoluzionario di prossima uscita per i tipi di Harvard University Press, respinge questa diagnosi semplicistica. Mostra come gli odierni sistemi costituzionali in vigore in aree molto diverse, quali l'India e il Sud Africa, la Francia e l'Italia, siano state spinte dal populismo e non avrebbero mai potuto conquistare legittimazione senza l'attiva mobilitazione dei comuni cittadini. Nonostante le evidenti differenze che esistono tra un sistema e l'altro, le Costituzioni di tutti questi stati sono radicate in una comune esperienza, nella quale dei ribelli rivoluzionari riuscirono nell'impresa di lottare per anni se non decenni contro un vecchio regime, infine riuscendo a conquistare la supremazia politica.

Possiamo chiamare questa fase Fase Uno. Durante questo periodo, i ribelli non si limitano a prodigarsi in complesse campagne di resistenza clandestina o di aperta ribellione al regime al potere. Essi lanciano dichiarazioni rivoluzionarie che denunciano il regime esistente come *illegittimo*. Queste dichiarazioni di principio hanno un ruolo cruciale nel dare sostegno al movimento, in particolare nei periodi di particolare difficoltà. Nei momenti più bui, gli attivisti a capo della resistenza corrono il rischio della detenzione se non della morte per mano del vecchio regime. Ciononostante, essi si rifiutano di abbandonare la loro causa, ed è semplicemente una cosa naturale per loro far conoscere al mondo perché essi credono di aver ragione a pensarla in quel modo. Per di più, queste dichiarazioni non possono essere ridotte a semplici parole al vento. Si tratta di parole pronunciate da attivisti che hanno avuto il coraggio di rischiare l'incarcerazione o il confino anche se spesso gli stessi avrebbero avuto la possibilità di collaborare attivamente con il regime esistente, o per lo meno di accettarlo con passiva accondiscendenza. È proprio questa volontà di sacrificare la convenienza personale per una questione di convinzioni di principio che fa guadagnare a questi rivoluzionari una precisa pretesa di legittimità.

La storia di auto-privazioni e sacrifici della Fase Uno prepara il campo a un comune problema di legittimazione che si verifica una volta che i ribelli siano riusciti a conquistare il potere nella Fase Due. Come possono garantire a loro stessi, così come alla parte della popolazione magari più scettica nei loro confronti, che essi stessi non abuseranno del potere così come fecero coloro contro i quali si sono ribellati?

Potremmo chiamare questo problema il problema del tradimento. Ogni costituzione rivoluzionaria prova a dare una risposta a questo fondamentale problema. Certamente, la costituzione che fonda un nuovo regime conterrà anche moltissime disposizioni che con questo problema nulla hanno a che fare. Invece di guardare soltanto indietro verso la Fase Uno, la nuova costituzione guarderà anche avanti verso il futuro, e cercherà di impegnare la nazione verso una determinata visione del progresso, piuttosto che un'altra.

Prenderò in considerazione queste diverse visioni del progresso e il loro significato tra poco. Ma prima cerchiamo di soffermarci su quelle disposizioni costituzionali che sanciscono dei "mai più" e che tentano di dare una soluzione al problema del tradimento.

Il loro contenuto specifico dipenderà dal tipo di mali che avevano indotto gli allora ribelli alla loro lotta. In Italia, ad esempio, nonostante le differenze radicali nella visione del progresso che avevano comunisti, socialisti e democristiani, questi trovarono un terreno comune innanzitutto nell'identificazione della diagnosi delle carenze istituzionali che permisero a Mussolini di conquistare il potere. Secondo la loro comune analisi, era stata la flessibilità dello Statuto albertino che aveva permesso al Re di affidare il potere a Mussolini nonostante fossero percorribili altre strade più liberali e democratiche. Era perciò necessario creare una costituzione rigida, che contemplasse un sistema di pesi e contrappesi e includesse un controllo giurisdizionale a protezione dei diritti fondamentali, in modo tale da prevenire il ripetersi di una tale tragedia. Nonostante la grande tortuosità della successiva storia italiana, questi principi fondamentali restano tuttora alla base della Repubblica italiana.

Diversamente, Charles de Gaulle optò per una diagnosi assai diversa delle carenze costituzionali del regime precedente – sia al tempo della sua leadership a capo della Francia libera negli anni '40, che quando tentò con successo di porre fine alla Quarta Repubblica francese negli anni '50. Nella prospettiva di de Gaulle, infatti, andava ascritta al sistema parlamentare della Terza e della Quarta Repubblica francese la responsabilità del declino della *grandeur* francese, in quanto quel sistema aveva incoraggiato

i leader dei partiti nell'Assemblea nazionale a ingaggiare infiniti giochi di potere, perdendo di vista l'interesse nazionale. Al fine di assicurare che ciò non si ripettesse, la costituzione della Quinta Repubblica ha creato una presidenza ultra-forte, allo scopo di consentire al Presidente in carica di trascendere i battibecchi partitici e di permettere alla Francia di riconquistare la sua posizione centrale in Europa e nel mondo. Secondo la visione di de Gaulle, al super-Presidente erano attribuiti il potere unilaterale di dichiarare lo Stato di emergenza e di limitare la libertà personale dei cittadini senza alcun controllo giurisdizionale. Per quanto certamente nel testo della costituzione gollista si trovi anche uno straordinario elenco di diritti, non sono questi a dover essere annoverati tra le disposizioni che sanciscono i "mai più" costituzionali della costituzione della Quinta Repubblica.

I partiti rappresentanti in Parlamento in India e Sud Africa hanno costituzionalizzato una serie di impegni rivoluzionari molto diversi. In quei casi, infatti, il loro obiettivo principale era la subordinazione politica che era stata imposta dal precedente regime nelle forme del tristemente ferreo sostegno al sistema delle caste in India e all'*apartheid* in Sud Africa. Di conseguenza, le costituzioni rivoluzionarie di questi due Paesi enfatizzano in modo particolare il principio di eguaglianza elettorale di tutti i cittadini delle nuove Repubbliche. Sebbene tali disposizioni non si differenzino in maniera profonda da quelle che si leggono in molte altre costituzioni moderne, si tratta di "mai più" fondativi, proprio a causa delle caratteristiche delle rivolte che contraddistinsero quella che abbiamo chiamato Fase Uno.

In tutti questi casi, i movimenti rivoluzionari cercarono di ripudiare molte altre caratteristiche del vecchio regime, in modo più o meno unanime. Per di più gli stessi movimenti ebbero uno sguardo rivolto al futuro, e nel pensare al futuro diverse parti politiche intendevano promuovere progetti anche radicalmente diversi di ricostruzione nazionale. Questi elementi fattuali fondamentali della vita politica sono sufficienti per innescare il passaggio al mio prossimo argomento, con il quale cerco di dimostrare come i movimenti insurrezionali, quali che siano i loro obiettivi sostanziali, si imbattono in una "corsa contro il tempo" per riuscire a elaborare con successo una costituzione rivoluzionaria.

Cerchiamo di porre la questione astrattamente: mentre quegli specifici "mai più" dei movimenti rivoluzionari di cui abbiamo già parlato sono in grado di fungere da collante ideologico che unisce le diverse parti che combattono contro il vecchio regime nel corso della Fase Uno, questi legami cominciano a dissolversi nel corso della Fase Due. I leader politici che man mano si affermano cominciano a non trovarsi d'accordo riguardo alla direzione che il Paese dovrà seguire nel futuro. I disaccordi sulle prospettive future minacciano di rompere il fronte rivoluzionario, frammentandolo in fazioni rivali, fino a impedire loro di lavorare insieme per dare vita a una costituzione che sia in grado di codificare i "mai più" che li avevano uniti nel corso della loro comune lotta. Se ciò avviene, i rivoluzionari avranno perso la loro lotta contro il tempo, poiché, una volta che la frammentazione del fronte rivoluzionario prende il sopravvento nello scenario politico, sarà assai arduo riuscire a recuperare un sostegno sufficientemente ampio che permetta di fondare la legittimazione di una costituzione fondata sui "mai più".

Se si inquadra questa dinamica in una prospettiva comparatistica, l'India e il Sud Africa hanno avuto un significativo vantaggio rispetto all'Italia e alla Francia quanto alla loro "corsa contro il tempo". In questi due casi, infatti, le insurrezioni di massa furono coordinate da una sola organizzazione dominante. Benché ci fossero molte fazioni alternative all'interno dei Partiti rappresentati in Parlamento, tanto in India quanto in Sudafrica, leader come Nehru e Mandela poterono comunque temperare le controversie partitiche concentrandosi su questioni che richiedevano un largo consenso. Al contrario, la resistenza in

Francia e in Italia fu frammentata in tre partiti – comunisti, socialisti e cristiano democratici – ognuno dei quali aveva un’agenda per il futuro del paese radicalmente diversa dall’altro. Da questa prospettiva, la svolta di Salerno di Togliatti fu un elemento decisivo per permettere ai comunisti di far parte di un’ampia coalizione rivoluzionaria che si estendeva fino ai democristiani di De Gasperi, e ciò rese possibile elaborare una Costituzione dei “mai più” prima che l’irrompere della guerra fredda rendesse tale operazione impossibile.

Il caso francese fu simile a quello italiano, ma il coordinamento di comunisti, socialisti e repubblicani popolari (cristiano democratici) era reso ancora più difficile dal fatto che de Gaulle affermasse con una certa sua indipendenza la sua autorità di parlare a nome della Francia libera. Per usare un eufemismo, Badoglio non poteva permettersi di fare un’affermazione simile. Nonostante ciò, la coalizione tripartita riuscì a sconfiggere l’appello rivolto da De Gaulle al popolo di rigettare la Costituzione della Quarta Repubblica. Infatti, i partiti vinsero un decisivo referendum sulla loro costituzione, con un risultato che fu ancor più decisivo rispetto a quello raggiunto dai partiti italiani. Ciononostante, de Gaulle continuò a rimanere un simbolo imprescindibile del tempo di guerra in cui la Francia combatté contro Vichy e riuscì a sfruttare con successo questo fatto per sovvertire la Quarta Repubblica in un momento di debolezza di questa, minacciando di portare il Paese a un colpo di stato militare laddove i leader politici non gli avessero trasferito i poteri.

Tuttavia, il Generale seguì le orme dei fondatori della Quarta Repubblica in un aspetto fondamentale. Anch’egli si mosse rapidamente per costituzionalizzare il suo carisma, e l’impegno assai energico dei suoi seguaci. Nell’arco di un solo anno, de Gaulle si assicurò una vittoria schiacciante al referendum che introduceva una costituzione che ripudiava la tradizione parlamentarista che era rimasta il quadro di riferimento della forma di governo francese per quasi un secolo. Egli diede seguito a questa vittoria portando se stesso alla Presidenza e il suo Partito alla Camera dei deputati nella quale poteva contare su una solida maggioranza. Queste vittorie non servirono soltanto come base per l’ulteriore sviluppo in Francia di una forma di governo presidenziale straordinariamente forte per le successive due generazioni. Questi sviluppi servirono anche come modello per molti altri successivi tentativi rivoluzionari di fissare “nuovi inizi” costituzionali, spesso con tragiche conseguenze. Nel mio nuovo libro sostengo che il modello gollista porta pesanti responsabilità per il fallimento del movimento Solidarność in Polonia nella sua corsa contro il tempo per riuscire ad ottenere un sostegno sufficientemente largo per una costituzione rivoluzionaria. Se la leadership di quel movimento avesse adottato una forma di governo parlamentare come accordo provvisorio nella fase di transizione e nelle trattative con i comunisti, Lech Walesa non avrebbe avuto altra scelta che accettare la posizione di primo ministro laddove egli sperasse di rimanere a capo del suo partito-movimento una volta che questo avesse assunto il potere. È stata invece proprio l’adozione del paradigma costituzionale della Quinta Repubblica francese a incoraggiarlo a intraprendere un’altra soluzione, nominando uno dei suoi più fidi compagni, Tadeusz Mazowiecki, alla carica di primo ministro, per poi candidarsi egli stesso per la Presidenza. Quando, infine, Mazowiecki lo sfidò nella campagna presidenziale, la “guerra al vertice” che ne risultò finì per produrre l’interna divisione del movimento Solidarność in più frazioni fra loro in competizione, rendendo impossibile l’elaborazione di una credibile costituzione targata Solidarność che fosse in grado di rappresentare un nuovo inizio per la Polonia. Invece, la costituzione polacca attualmente in vigore fu redatta da una coalizione di governo in cui gli ex Comunisti avevano un ruolo dominante, essendo questi tornati al potere grazie al sostegno degli elettori che avevano voltato le spalle al movimento, a causa

dell'incapacità delle correnti rivali di Solidarność di dare al paese una leadership politica sufficientemente stabile.

Quest'esito nefasto è alla base – così sostengo nel mio libro – della attuale crisi polacca. Non da ultimo, serve come monito per il futuro. Nonostante le difficoltà che ogni forma di governo parlamentare incontra, bisogna guardare con diffidenza al modello semi-presidenziale francese.

Come dovrebbe risultare chiaro, il mio approccio al costituzionalismo è molto diverso da quello che adottano molti studiosi, che focalizzano la loro attenzione prevalentemente sulle corti. Invece, io ambisco a collegare l'affermazione del sindacato giurisdizionale di costituzionalità a uno sforzo di più ampio spettro dell'intero regime di legittimare se stesso. Di conseguenza, in questa ricostruzione, a Calamandrei e ai suoi alleati va riconosciuto un ruolo meno centrale rispetto a quanto viene loro tradizionalmente riconosciuto in Italia. Certamente, essi ebbero un ruolo straordinariamente importante nel presentare la nozione di sindacato giurisdizionale a un pubblico più vasto che per molto tempo aveva guardato con sospetto al "governo dei giudici". Ma fu soltanto con la sconfitta di De Gasperi nel 1953 che si rese necessario, per i suoi meno carismatici successori al Governo e al Parlamento di recuperare l'impegno fondativo della Costituzione italiana per la creazione di una Corte costituzionale, creando così un'apertura nel solco della quale la nuova Corte poté affermare il suo ruolo centrale nella sua importantissima sentenza n. 1 del 1956.

Ma anche a quel punto, la Corte fu impegnata nel suo primo decennio di attività a ripulire l'ordinamento dalle leggi adottate durante il fascismo. In termini giuridici, questo tipo di attività non necessitava di affermare il ruolo primario del controllo giurisdizionale in uno stile quale quello di *Marbury v. Madison*. Fu soltanto dopo aver conseguito un ampio riconoscimento pubblico della legittimazione del suo potere in circostanze relativamente meno problematiche che la Corte incominciò a dichiarare incostituzionali leggi approvate dopo l'entrata in vigore della costituzione.

Questa lenta affermazione di forti rivendicazioni del ruolo della giurisdizione costituzionale è tipica di scenari costituzionali rivoluzionari. In modo del tutto caratteristico, le corti affermano il loro ruolo con una certa decisione soltanto dopo che la leadership rivoluzionaria abbandona il campo politico. Il venire meno di quei leader genera una crisi di successione – lasciando così lo spazio al potere giurisdizionale di riempire questo vuoto di potere affermando che sarà il potere giurisdizionale a riuscire a preservare gli impegni dei "mai più" nel loro spirito rivoluzionario originario, meglio della nuova generazione di leader di partito, la cui fedeltà ai valori rivoluzionari appare sempre più discutibile.

Anche nelle circostanze più favorevoli, però, una tal rivendicazione del potere giurisdizionale genera inevitabilmente una certa resistenza da parte delle élite politiche – e ci vuole una buona dose di senso dello Stato da parte della Corte per avere la giusta sensibilità per capire quando il quadro politico è tale da permetterle di guadagnare un ampio riconoscimento delle controverse rivendicazioni che sono proprie del suo ruolo centrale.

Esattamente come la Corte italiana cominciò a dichiarare l'incostituzionalità di leggi approvate dopo il 1948 soltanto un paio di decenni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la stessa dinamica emerge – pur con importanti variazioni sul tema – nella Francia di de Gaulle, nell'India di Nehru e nell'Israele di Ben Gurion. All'opposto, l'attivismo giurisdizionale della Corte costituzionale nel Sud Africa di Mandela si presenta come un'eccezione a questa regola, anche se in realtà questo caso è meno eccezionale di quanto è solitamente fatto credere.

Questa non è certamente la sede per esplorare nel dettaglio la lenta affermazione dell'autorità delle Corti costituzionali in regimi costituzionali rivoluzionari: per questo non posso che rinviare al mio libro di prossima uscita. Per adesso, invece, sarà sufficiente suggerire che la capacità di auto-comprensione delle vicende italiane si gioverebbe moltissimo dalla sua comparazione sistematica con gli sviluppi giurisdizionali di altre regioni e di altre culture.