

DEMOCRAZIA
LIBERTÀ
E LIBERAZIONE

LEOPOLDO ELIA

Il discorso sulla Costituzione

Più che trattare della crisi della democrazia parlamentare in generale – tema troppo vasto e di incerti confini – vorrei soffermarmi sulla adeguatezza delle istituzioni italiane alle finalità di promozione umana assunte in misura così larga nella nostra Costituzione.

È un tema che va discusso tenendo conto delle famose particolarità della situazione del nostro Paese, le quali fanno sì che l'esperienza italiana nemmeno da questo punto di vista, possa essere considerata esemplare; tuttavia le peculiarità non debbono farci dimenticare che, almeno a taluni livelli, il nostro Paese si è molto avvicinato al modo di pensare e di comportarsi dei popoli di democrazia occidentale, sicché non mancano problemi che presentano aspetti decisamente comuni con quelli dei soci del Mec.

Si potrebbe partire proprio dal discorso sulla Costituzione. Ci avviciniamo ai trent'anni dalla sua approvazione finale nell'assemblea costituente ed essa è esaltata o contestata, a seconda dei parametri ideali propri dei singoli scrittori. Lasciamo stare le critiche alla cultura dei costituenti ed ai loro limiti in fatto di conoscenza di ordinamenti stranieri, in parti-

colare di quello statunitense. Gli scritti di Barbera e di Casse-
se contenuti nel Commentario Branca sono molto interes-
santi, ma, a mio avviso, retrodatano al 1947 problemi che allora
erano sentiti solo da pattuglie di avanguardia: ad esempio cri-
ticare Togliatti, Marchesi, Moro per gli articoli sulla scuola
perché centrati su vecchie problematiche (tutela della scuola
confessionale, ecc.), mentre si trascuravano studenti e dimen-
sioni di massa della questione scolastica, fa pensare al senno
di poi; mentre dovrebbe far riflettere sulle condizioni della cul-
tura (ancora aristocratica) di quei tempi, quando l'umanesimo
di Marchesi faceva aggio, non soltanto nelle assemblee par-
lamentari, sui presagi di Vittorini. Comunque, questa critica,
anche se sfuocata sul piano storico, è molto interessante per-
ché vale, *hic et nunc*, in riferimento al testo così com'è ora e
diventa critica alla Costituzione, anziché ai costituenti.

Può darsi che vi sia anche, in questa ed in altre ben più ra-
dicali contestazioni, una certa insofferenza per talune operazio-
ni di politica del diritto in senso buono che sono state realiz-
zate in tempi più o meno recenti: spesso in collegamento con
l'esame della giurisprudenza della Corte Costituzionale, si è
espressa da molti autori una valutazione così pacificamente fa-
vorevole della normativa, programatica e non, della Costitu-
zione (e soprattutto della sua prima parte), che ciò può aver
ingenerato un certo sospetto specie negli autori più giovani. In
realtà, si voleva, come è avvenuto in altri periodi della vita
della Costituzione statunitense, conferire uno *status* di sacertà
al testo costituzionale, per rafforzare la democrazia e contribu-
ire all'« omogeneità » nazionale: ma si intendeva anche ri-
chiamare l'attenzione sulle risorse non esaurite di un testo
normativo, che, appunto nella sua prima parte (e nella parte
economico-sociale in specie), si prestava a « promuovere »
un lungo tratto di cammino riformatore: le riforme, o meglio
talune tra esse, non erano così soltanto una scelta, per quanto

giustificata, di politica maggioritaria, ma si presentavano in-
nanzitutto, al di fuori di ogni concezione mistica della carta
costituzionale, come attuazione della Costituzione stessa.

Non si può nemmeno escludere che in talune reazioni, di-
verse da quelle che ho citato, vi sia una sorta di latente rifiuto
rispetto ad un dato storicamente certo e di recente messo as-
sai bene in valore dal Cheli: una specie, per qualcuno, di pec-
cato originale della Costituzione (mentre per i più è un aspetto
altamente positivo), consistente negli accordi tra cattolici de-
mocratici ed esponenti delle sinistre marxiste che consentiro-
no la formazione del testo costituzionale e la sua adozione con
così largo consenso anche dopo la rottura del governo tripar-
tito: e ciò a prescindere dalla influenza della ideologia liberal-
democratica, cui accenna il Cheli, che certamente ha agito at-
traverso la mediazione dei costituenti di punta dei partiti più
numerosi.

Questo tipo di critica, quando viene da giuristi situati a
sinistra del PCI, indica come oggetto della valutazione nega-
tiva, appunto, l'ispirazione liberal-democratica, ridotta pura-
mente e semplicemente a ideologia borghese, e la circostanza
che cattolici democratici e marxisti, con le loro intese (com-
promessi storici, anche se non « compromesso storico »), ab-
biano consentito, in definitiva, ad una Costituzione borghese.
Naturalmente questa visione è talmente ideologizzata e do-
minata da scelte pregiudiziali che è difficile instaurare un di-
battito tra i suoi portatori e quei giuristi, largamente prepon-
deranti per numero e credito, che senza identificare la costi-
tuzione del 1947 con le colonne d'Ercole della democrazia,
ritengono comunque che quel testo contenga una serie di
norme assolutamente necessarie (senza limite di tempo) per
assicurare il carattere davvero pluralistico di un ordinamento
politico a dimensione di Stato-nazione o di Stato-continente.

Tuttavia le posizioni dei giuristi che ritengono di dissa-

crare, mediante una qualificazione classista, il contenuto della carta Costituzionale (penso a G. U. Rescigno), non sono prive d'interesse: ad esempio è significativo che il comma 2° dell'art. 3 Cost. (secondo il quale la Repubblica ha il compito di rimuovere gli ostacoli che limitano « di fatto » la libertà e l'eguaglianza dei cittadini) appaia in questa prospettiva un massimo di mistificazione, giacché il precetto parte dalla premessa implicita che sia possibile, nel quadro dell'attuale ordinamento, rimuovere con le riforme e senza rivoluzione gli ostacoli di ordine economico-sociale.

Verso una « democrazia governante »

Più significativa però, dal nostro punto di vista, è la posizione di chi, come U. Romagnoli, dà una valutazione estremamente positiva dell'art. 3, secondo comma. (Questo precetto è davvero una pietra di paragone delle varie ipotesi interpretative, perché tra tutti il più ricco di futuro, o meglio di proiezione nel futuro, con una capacità promozionale delle riforme che non ha l'eguale in altri testi).

Orbene Romagnoli vede nell'art. 3, considerato nel suo insieme di primo e secondo comma, la proposizione di due diversi ed in certo modo contrastanti modelli costituzionali: al concetto di eguaglianza formale del primo comma corrisponderebbe un modello di democrazia formale, mentre al programma di eguaglianza sostanziale contenuto nel secondo comma corrisponderebbe un modello di democrazia sostanziale. Naturalmente è il secondo precetto — che attesta la « sincerità » e la coscienza critica del costituente, divenuta nel testo riconoscimento-confessione di uno stato di diseguaglianza di fatto e motivo del programma di superamento — a indicare il modello che deve prevalere. A me pare, invece,

che non c'è contrasto tra due modelli inclusi compromissoriamente e contraddittoriamente nello stesso articolo: già nel 1946-47 la democrazia formale di tipo classista (a egemonia borghese, si sarebbe detto poi) non costituiva più un modello costituzionale. Se si fosse potuto anticipare l'uso della terminologia di Massimo Severo Giannini, si sarebbe detto fin da allora che nessuno poteva proporsi come ideale lo Stato monoclasse, ma che bisognava tendere a una forma di Stato sempre più rispondente alle caratteristiche di Stato pluriclasse (o, secondo il linguaggio del politologo e giurista Georges Burdeau, ad una democrazia governante; o, secondo la formula del politologo americano Robert Dahl, ad una poliarchia tendente ad avvicinarsi sempre più alla democrazia).

Non vedo dunque l'antinomia che scorge Romagnoli e che darebbe luogo al singolare fenomeno di un ordinamento giuridico che offre di sé un'immagine duplice e dissociata: il contrasto resta sempre, anche se in trent'anni si è fortemente attenuato, tra la norma e la realtà. L'immagine dell'ordinamento è una sola: ma stenta ad adeguarvisi, nel modo e con gli interventi delineati dalla Costituzione nell'art. 41 e negli altri del titolo sui rapporti economico-sociali, una comunità nazionale che pure ha sviluppato un processo di omogeneizzazione sociale quale era difficile prevedere nel periodo della Costituente. Anzi, ad una rigorosa considerazione marxista, non sembra nemmeno che il proletariato come classe, candidato all'egemonia o che addirittura già la esercita in fatto, possa ormai riconoscersi in un insieme di lavoratori sottoprotetti (o, meglio, in una sorta di contraente debole rispetto a quello più forte di tipo tardocapitalistico).

Si è detto che per certi aspetti la situazione è oggi divenuta più difficile, perché si deve constatare l'altissimo costo

di un processo di omogeneizzazione sociale avvenuto in modi spontaneistici, del tutto al di fuori non già di interventi pubblici, ma certo di quelli previsti, come si è già ricordato, dalle disposizioni costituzionali sulla programmazione. Il risultato corrispondente a quello prescritto dal secondo comma dell'art. 3 non solo non è approssimativamente globale (il famoso superamento di taluni squilibri - tipo Nord-Sud - è ancora lontano) ma è anche in qualche modo distorto: perché il cammino con cui si è arrivati ad esso è tutt'altro che indifferente rispetto al raggiungimento sostanziale dell'obiettivo.

Così oggi molti nodi vengono al pettine: in particolare viene in rilievo, al fine di realizzare le finalità di promozione umana ex art. 3, comma secondo, la necessità di tentare una attuazione combinata delle disposizioni contenute nell'art. 4 della Costituzione, che tendono a garantire sia il diritto al lavoro sia la libera scelta dell'attività professionale. È noto come, in relazione all'accesso alla scuola media superiore ed a quella universitaria ed ai problemi della formazione professionale, si sia acuita negli ultimi tempi la preoccupazione per la disoccupazione giovanile in generale, e per quella cosiddetta intellettuale in ispecie: d'altra parte è innegabile che le maggiori possibilità di scelta del proprio lavoro costituiscono un elemento non rinunciabile del tipo di società pluralista messa in valore nella nostra Costituzione. Come conciliare, in sede di programmazione, i valori della piena occupazione e quelli della libera opzione sul tipo di lavoro, mediate da un necessario rilancio della meritocrazia scolastica e da un più serio controllo nell'accesso alle professioni, è uno dei temi di fondo dei prossimi anni; un *test* sul quale si misurerà, in definitiva, la capacità di un sistema che tende a realizzare il diritto al lavoro (non surrogabile, come valore, nemmeno da sussidi di disoccupazione o da altri mezzi di intervento di questo tipo) e insieme la mobilità del

lavoro, l'iniziativa dell'imprenditore ed il carattere « finalizzato » del processo economico globale.

Il binomio libertà-liberazione

Questa indicazione di finalità/valori costituzionali (artt. 2, 3 e 4 della nostra Carta) andava rimessa a fuoco storicamente, come ho cercato di fare, con riguardo al momento attuale: non si poteva parlare dei mezzi istituzionali senza avvertire che i fini erano rimessi in discussione da più d'uno e che, comunque, essi si presentano ora in termini di « sfide » molto più precise e circostanziate che non venti o trenta anni addietro.

Ciò significa, peraltro, che bisogna essere molto attenti e molto diffidenti nei confronti di chi, spesso in modo oscuro ed allusivo, accenna al tema dell'andare *oltre* la Costituzione (magari riferendosi alla situazione che dovrebbe nascere dalla transizione al socialismo e dalla stabile affermazione dell'egemonia del proletariato): altro è indicare condizioni e condizionamenti sopravvenuti al 1947 ed ai vari stadi in cui può essere periodizzato il trentennio, altro è mutare in modo decisivo la prospettiva costituzionale, proponendo, sia pure velatamente, la sostituzione non di qualche congegno organizzativo, ma delle stesse finalità/valori essenziali alla prospettiva stessa (svolgimento della personalità umana nelle migliori condizioni prevedibili per una democrazia pluralista).

Un modo surrettizio e quindi più pericoloso di andare oltre la Costituzione senza dirlo sarebbe poi quello di attribuire, con una lettura tendenziosa del testo, significato e portata sostanzialmente transitori a talune norme ritenute più legate alla ispirazione c.d. liberaldemocratica della nostra Carta. Simili manipolazioni, che già si preannunziano, an-

drebbero sottoposte alla critica più decisa perché porterebbero ad una riduzione/deformazione del disegno incluso nella nostra Carta Costituzionale.

In definitiva, pur dovendosi tener conto del mutato contesto sociale e del diverso tipo di omogeneità/eterogeneità che lo contraddistingue, rimane fermo il complesso obiettivo che i costituenti si erano proposto e che si potrebbe sintetizzare nel binomio libertà-liberazione: nel senso che, in misura variabile nel tempo e con riferimento a soggetti diversi, il fine da conseguire ha insieme una dimensione garantistica ed una dimensione promozionale: si tratta da una parte di assicurare il godimento di libertà e più in generale di situazioni acquisite a coloro che sono o diventano effettivamente capaci di goderne, e dall'altra di proseguire quella impresa di liberazione, nel senso rooseveltiano, dagli impedimenti di fatto (insicurezza, bisogno, inferiorità culturale) che si frappongono alla transizione verso la democrazia governante.

È evidente che, specie nella situazione in cui ci troviamo dopo la fine del ciclo più favorevole al nostro sviluppo economico, gran parte dell'impresa di liberazione grava e non può non gravare sulle spalle della Repubblica, intesa come insieme di autorità pubbliche (statali e non). Anzi, i fenomeni di estensione della mano pubblica nel campo industriale, sempre più visibili al termine di ogni fase della crisi ancora in atto, dimostrano come il discorso sulla adeguatezza dello Stato, degli enti pubblici e del sistema delle partecipazioni statali abbia, se possibile, guadagnato di urgenza e di stringente necessità. Vedremo, tuttavia, come il discorso sulla idoneità dello Stato-apparato a garantire la sicurezza e le libertà acquisite ed a promuovere efficacemente la « liberazione » non possa ad un certo punto prescindere da una ricognizione delle condizioni delle forze politiche e sindacali.

Un regime parlamentare « razionalizzato »

Sono adeguate le istituzioni tramandateci dal costituente del 1947 al raggiungimento delle finalità programmatiche assunte nella Costituzione con un netto anticipo sullo stato della società italiana di quegli anni? La domanda è giustificata perché è trascorso da allora quasi un trentennio che ha accelerato le transizioni nel costume e nei comportamenti disciplinati dalle leggi in misura tale da far apparire come placidi decorsi evolutivi periodi ben più lunghi del nostro passato. Inoltre, fin da principio si ebbe coscienza di una sorta di divario tra la novità del programma costituzionale in tema di rapporti civili, etico-sociali ed economici e la relativa vetustà (salvo che per le autonomie locali) dei congegni dello Stato-organizzazione.

Si era scelto, con larghissimo consenso, una struttura di tipo parlamentare nel solco della tradizione italiana prefascista ed europea occidentale. Questo predicato (« parlamentare ») richiede qualche breve precisazione. Qui parlamentare va preso in senso stretto e si riferisce a regime inteso come forma di governo: è ovvio che in senso largo anche la democrazia statunitense, pur essendo retta a regime presidenziale, è una democrazia parlamentare (presenza e poteri assai cospicui di un « congresso » bicamerale); ma la scelta del costituente si orientò per la forma di governo democratica nella quale l'esistenza stessa del vertice del potere esecutivo dipende dal formarsi e dal mantenersi di un rapporto fiduciario col parlamento. Questo « regime » (per dirla con una espressione francese del tutto priva dei significati negativi di cui il termine si è caricato nell'odierno linguaggio politico nostrano) aveva presieduto a diverse democrazie entrate in crisi, nell'area europea, nel periodo dell'*entre deux guerres*: sicché a ragione o a torto, il discredito derivante da

quelle sconfitte si riversò anche sul regime parlamentare, di cui più d'uno proclamò il fallimento e la necessità, comunque, di riprenderlo soltanto con innovazioni radicali rispetto al vecchio modello.

In realtà, malgrado il proclamato intento di rafforzare la stabilità dell'esecutivo con nuovi congegni, il costituente italiano fu assai cauto nell'adottare variazioni rispetto al tipo di governo parlamentare « razionalizzato », rifiutandosi di procedere oltre una disciplina scritta del rapporto fiduciario, abbastanza sommaria del resto (si dava per implicita, per esempio, la possibilità che il governo ponesse la cosiddetta questione di fiducia). Quanto al ruolo del parlamento, esso veniva posto al centro del sistema (fiducia, elezione del presidente della Repubblica, autorizzazione della ratifica di quasi tutti i trattati, amplissimo intervento legislativo): rispetto alle assemblee parlamentari del periodo prefascista il ruolo delle Camere era notevolmente accresciuto e cambiato anche dal punto di vista della qualità delle deliberazioni (si pensi alla politica estera ed alla posizione marginale del parlamento italiano in questo campo al tempo del Patto di Londra). Tuttavia, almeno in prospettiva, l'atto parlamentare per eccellenza, e cioè la legge, veniva a perdere quel carattere di fonte suprema e sostanzialmente insindacabile che era stata nell'Italia prefascista e che sarebbe rimasta in altri ordinamenti anche nell'epoca contemporanea, soprattutto nel Regno Unito: da noi la legge, essendo subordinata ad una Costituzione scritta e rigida, poteva essere sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale; e la volontà legislativa del parlamento, essendo subordinata, almeno in linea di principio, alla volontà popolare, diventava soggetta ad una abrogazione deliberata con referendum dal corpo degli elettori. Malgrado queste limitazioni, cui si dovrebbero aggiungere, se non altro da un punto di vista di possibilità,

quelle derivanti dalla competenza legislativa delle Regioni, il blocco partiti-parlamento-governo finiva per concentrare la somma del potere politico, con oscillazioni interne a questo complesso di entità e di organi (ad esempio, è chiaro che nel periodo degasperiano il governo ed in particolare il presidente del Consiglio conquistarono precariamente una situazione di preminenza, assimilabile a quella goduta dal *premier* britannico, quando guida una salda maggioranza).

Dossetti: una democrazia finalizzata a compiti di liberazione

Ciò premesso, torniamo alla nostra domanda sulla adeguatezza delle istituzioni. Il problema è di avere delle istituzioni all'altezza dei compiti di liberazione (liberazione dalla disoccupazione, dall'ignoranza, ed ormai anche da certe forme di frustrazione che possono arrivare, nelle città, ad assumere carattere di disperazione). Tutto questo ci riporta alla relazione letta da Dossetti al Congresso dei giuristi cattolici del 1951: e cioè a quella ideologia di politica costituzionale che accentuava al massimo il compito di servizio di tutto l'apparato pubblico e prospettava una democrazia in alta misura finalizzata a questi compiti di liberazione. In quel discorso, senz'altro il frutto più maturo ed anche più equilibrato di un pensiero che in campo cattolico tentava di gettare un ponte tra la Costituzione e l'esperienza concreta di governo, sono già inclusi e dispiegati molti motivi sul rapporto tra gli obiettivi programmatici ed i mezzi istituzionali da impiegare.

Quale era la sostanza del discorso di Dossetti? Precedeva una robusta trattazione sui compiti promozionali o di riforma di cui ho parlato; per esempio, c'era tutta una parte dedicata alle immunità della società economica, che ha anticipato

molta letteratura successiva, sulla necessità di riformare le società per azioni, le quali da noi fruivano e fruiscono (oggi un po' meno sul piano fiscale) di una vera e propria situazione di privilegio, come diceva Dossetti sulla traccia di Ripert e di altri civilisti francesi. Ma poi cosa vedeva Dossetti a livello di organizzazione? Dossetti proponeva una strumentazione efficiente esemplata sull'esperienza laburista di quel periodo: la relazione è molto influenzata dalle prove di capacità fornite da Morrison, da Attlee, da Cripps, di guidare una legislatura attuando le riforme che erano state promesse durante la campagna elettorale (tutte le nazionalizzazioni del periodo '45-50, dopo il governo di guerra Churchill). E poi c'era anche molto *new deal*; l'esperienza rooseveltiana aveva lasciato il segno. Quindi un esecutivo forte, con un parlamento capace di produrre leggi di riforma, con una possibilità di non lasciarsi impacciare da situazioni troppo fluide, troppo frammentate, appunto, per essere all'altezza dei compiti riformatori (non a caso Dossetti diffidava del regionalismo).

La « moda » dell'ingegneria costituzionale

Per semplificare, potremmo limitarci a riformulare così la nostra domanda: che cosa è successo dopo quel discorso? Che cosa è accaduto, dopo, che arricchisca quella relazione, che la aggiorni, che la renda in qualche modo ancora utilizzabile? In primo luogo direi che c'è stato tutto il gran dibattito (ma non lo ridurrei soltanto ad una moda) sulla cosiddetta *ingegneria costituzionale*. S'è detto: specialmente in Italia questo governo parlamentare funziona pochissimo, è tutt'altro che efficiente, come invece Dossetti lo voleva per fare le riforme. Tant'è vero che almeno alcune tra le riforme più

decisive non sono state fatte. Allora sono venute le proposte di revisione della Costituzione o di altre leggi fondamentali. Si è riscoperta, per esempio, la repubblica presidenziale, che del resto Calamandrei aveva sostenuto alla Costituente, e che Maritain, dopo l'esperienza americana (e impressionato anche lui dal ciclo rooseveltiano) aveva mostrato di preferire all'anarchia parlamentare francese della III e della IV Repubblica. Come si vede, il sistema di governo statunitense ha avuto da noi difensori più validi di Pacciardi!

Qualcuno aveva propugnato anche il sistema maggioritario uninominale per la elezione dei deputati. Come è noto, ci sono democrazie in cui l'obiettivo americano di far eleggere il capo dell'esecutivo dal popolo è raggiunto indirettamente, con le elezioni legislative, come in Inghilterra ed in Germania dove di solito si riesce a far scegliere dagli elettori un premier o un cancelliere. Così si realizza quel fenomeno della *monarchia repubblicana*, che è stato esaminato soprattutto da Duverger dopo l'avvento in Francia della forma semi-presidenziale di governo che De Gaulle ha introdotto soprattutto con la riforma del 1962, caratterizzata dall'elezione a suffragio diretto del Presidente, ma anche con il ritorno al collegio uninominale (a due turni) e soprattutto con la fondazione di un grande partito di centro-destra.

Ora, tutto ciò non deve scandalizzare. Perché, per esempio, al sistema uninominale pare che avesse pensato lo stesso Togliatti nel 1953 durante la discussione della legge maggioritaria (stando ad una testimonianza autorevole per ora non versata in una esposizione memorialistica).

Togliatti ci avrebbe pensato come ad un male minore, rispetto all'adozione pura e semplice del complesso sistema propugnato dai partiti della maggioranza degasperiana. Come è noto, l'accusa principale rivolta alla legge del '53 era

di consumare una specie di abuso di potere per la commistione tra elementi di sistema proporzionale e premio di maggioranza, mentre sarebbe stato più corretto scegliere puramente e semplicemente il sistema maggioritario uninominale con il suo gioco di compensazioni nell'intera area nazionale.

Aggiungerei peraltro che tutto questo dibattito sull'ingegneria costituzionale è stato visto con sospetto da più di uno tra noi perché con esso si volevano favorire talune scelte politiche più contingenti. Di per sé, come dimostra l'esempio veramente da precursore di Calamandrei, il dibattito sulla ingegneria costituzionale, quando si prendono certe distanze, non merita né gli entusiasmi che ha suscitato in qualcuno, né l'esecrazione che ha sollevato in altri più numerosi. Non si può dire che queste soluzioni siano a priori da respingere. Però, ecco, quello che le rendeva sospette in certi momenti, era che venissero avanzate nella particolare esperienza italiana. E cioè, la variante maggiore della situazione italiana consistendo in quella situazione di diffidenza storica tra la maggioranza di quasi un trentennio e la forza del partito comunista, il problema non era scegliere il sistema di governo più efficiente: la questione stava invece nel trovare (e nel mantenere) il sistema che consentisse il maggior progresso civile e politico e la maggior accumulazione di consenso sui principi della Costituzione e del regime (regime in senso generale, stavolta, e non regime parlamentare in senso stretto). Quando ho tenuto conto di quella situazione di storica diffidenza ed ho scritto di una *conventio ed excludendum* nei confronti dei comunisti non ho irrigidito la contrapposizione – come mi rimprovera Giorgio Galili – pensando che ci sia chi ha avuto in sorte per l'eternità il ruolo della maggioranza e chi è stato predestinato, per la stessa durata, al ruolo dell'opposizione. Ma prendevo atto,

a livello di psicologia collettiva, della famosa pregiudiziale anticomunista che è (o era) molto solida anche in altri Paesi (esisterà pure un motivo per cui nelle elezioni presidenziali francesi viene sempre presentato come candidato Mitterand e non invece un leader comunista! Evidentemente, qualche ragione c'è anche là; perlomeno si pensa che questa diffidenza storica nei confronti del partito comunista sia più facilmente superabile con quel tipo di candidatura).

Ora, non è che io ipotizzassi in Italia una immobilità che sarebbe oltretutto antistorica, ma semplicemente constatavo l'esistenza di una tacita intesa tra le forze politiche di maggioranza e parlavo di convenzione basata su un convincimento negativo esposto all'erosione del tempo e delle vicende politico-costituzionali.

La conflittualità politica e ideologica

Tuttavia, guardando all'arco dell'ultimo decennio (e alla formula dell'arco costituzionale) certamente questo convincimento si è andato attenuando e quindi può darsi che in futuro si attenuino anche le obiezioni rivolte alle proposte di ingegneria costituzionale in quanto destinate a condurre ad un eccesso di contrapposizione, portando l'Italia ad una situazione di pericolo o cileno o portoghese (e prima ancora di tipo greco – che era poi l'avventura che Togliatti, e non solo lui, aveva voluto evitare). In altre parole, tutti i discorsi sulla ingegneria costituzionale erano largamente relativizzati in Italia da questa situazione, mentre in altri Paesi erano certamente più aperti, di carattere più tecnico, più efficientista se si vuole, e meno carichi di significati e di conseguenze politiche che non riguardo alla stessa costituzione materiale italiana.

Quindi, mi sembra che rispetto alle posizioni del '50-51 ed anche a quelle della Costituente, tutto il dibattito che è venuto dopo su questo terreno, pur non essendo privo di significato, è però un dibattito che non muta i termini essenziali del discorso sia sulla forma di governo sia sul sistema di governo italiano, intendendo per esso qualche cosa di più delle disposizioni della Costituzione sul rapporto fiduciario tra governo e parlamento, ma riferendoci anche alla legge elettorale ed a tutta una serie di situazioni, come la tipologia dei partiti e dei loro rapporti che vanno al di là della mera disciplina costituzionale.

Dunque, in Italia la discussione sulla miglior forma di governo e sulle possibili revisioni costituzionali deve essere costantemente commisurata al grado di conflittualità politica ed ideologica o, se più piace, di disomogeneità tra i partiti e le forze sociali, e più in particolare tra Democrazia cristiana e Partito comunista: ed insieme al livello di legittimazione democratica raggiunto dal PCI nell'opinione pubblica non comunista. È chiaro che quanto minore è la conflittualità ideologica e più alto il livello di legittimazione del PCI, di tanto si accrescono le possibilità di un discorso non accademico sulle modifiche da apportare alla nostra organizzazione costituzionale.

C'è, tuttavia, un'altra considerazione di fondo che relativizza anche fuori d'Italia queste scelte d'ingegneria costituzionale: ed il miglior esempio è dato proprio dal caso francese. Certamente, si tratta di un sistema di governo che consente decisioni assai più rapide che non il nostro, con un rendimento ed una efficacia superiori, anche se fondati su una base di apparato amministrativo molto più solido. Tuttavia, sul piano del discorso più impegnativo (quello che abbiamo fatto a proposito della liberazione oltreché dal bisogno e dalla disoccupazione, anche dalla prevarica-

zione dei potentati economici, certo la più risentita anche da chi non crede alla ideologia marxista della lotta di classe) non si può proprio dire che il regime francese abbia raggiunto mete significative. L'accusa principale rivolta a Pompidou (De Gaulle era già una figura molto diversa) ed in parte anche a Giscard è di non aver realizzato un trascendimento vero della diagonale degli interessi e dei rapporti di forza economici che si prende come punto di partenza. Ecco, un marxista direbbe che siamo ancora troppo a livello di sovrastruttura.

Il dibattito sull'ingegneria, poi, per quanto non privo d'interesse e per quanto rilevante a certi fini, trascura la circostanza che alcune soluzioni possono portare anche al peggio. La democrazia cilena è finita come sappiamo non solo per le tensioni tra le forze politiche, ma anche per i risultati controproducenti di un regime presidenziale più adatto ad esasperare che a mediare tra i partiti. Un governo parlamentare, magari difficile a costituirsi, con compromessi anche insoddisfacenti, probabilmente non avrebbe dato luogo a una presidenza di minoranza e non avrebbe personalizzato il conflitto in quei termini, con esiti letali per il regime democratico.

Che cosa è cambiato?

E allora, che cosa è davvero cambiato dai tempi di Dossetti? Sono mutati – innanzitutto per l'attuazione della Costituzione – il numero e la qualità dei centri di potere: prima il discorso poteva limitarsi agli organi costituzionali più noti nella nostra tradizione (Parlamento, governo, presidente della Repubblica); non solo perché da allora si è allargato il gioco, con la Corte Costituzionale, con le Regioni, con il refe-

rendum, ma perché, al di là dell'attuazione della Costituzione, effettivamente sono emersi altri poteri quali i sindacati che, specie dopo il '69, si presentano come forze con un ruolo assai discusso rispetto all'intero sistema politico. Pensate anche all'esperienza inglese: il paese più parlamentare, il paese dove il partito, come vertice, è il partito parlamentare o dei parlamentari, anche per valorizzare la legittimazione degli elettori. Eppure, in questo paese così parlamentare il peso sindacale è più forte che in altri; è evidente che Heath è stato sconfitto soprattutto in uno scontro con i sindacati.

Il panorama, dunque, è molto cambiato: si è trasformato in seguito a questa molteplicità di mezzi di intervento, alcuni previsti dalla Costituzione, come il referendum il quale, insieme ad altri istituti, indica la prospettiva di una democrazia semi-diretta, e che indubbiamente limita il potere parlamentare; o come le Regioni, che dovrebbero condurre ad un ridimensionamento piuttosto rilevante del potere legislativo e così via. Quindi, un policentrismo che non c'era nel 1950-51 e che pone dei problemi piuttosto seri. Problemi dalla cui risoluzione dipende l'assolvimento di quei compiti di liberazione a tutti i livelli (ad esempio nel rapporto con i sindacati in tema di programmazione) che presuppongono prassi, moduli di condotta, « conventions » (il nome non conta), che diano una « velocità di crociera » e prima ancora una governabilità a questo regime democratico.

È molto difficile finalizzare un tipo di pluralismo così accentuato; certamente, si rende ancor più arduo il governare e il concentrare gli sforzi su quelle leggi di riforma, pure richieste dalla vita contemporanea. Il motivo di fascino della monarchia repubblicana presso autori di sinistra come Duverger, era dato proprio dalla certezza, poi rivelatasi non suf-

fragata dai fatti, che questo potere politico concentrato nel presidente americano o nel premier inglese o nel cancelliere tedesco in fondo facesse fronte molto meglio al potere economico e alla tecnocrazia. Questo era, a sinistra, il motivo di fascino del regime efficiente; non una efficienza fine a se stessa, ma una capacità decisionale di chi, facendo fronte a quelle forze, doveva essere in grado di arbitrare tra di esse.

Ora, il regime è diventato molto più complesso e direi che da questa complessità e dal disordine che c'è in Italia ed in altri paesi (pur se in Italia lo sconcerto è maggiore) derivano anche taluni lineamenti di prospettiva. Oggi, più che all'ingegneria costituzionale per la riforma della nostra Carta, noi dobbiamo guardare ai settori sub-costituzionali dentro e fuori l'apparato dello Stato.

I maggiori problemi sono posti proprio dal dissesto dei congegni sub-costituzionali (uso questa formula per contrapporli a quelli costituzionali in senso stretto): mi riferisco alla pubblica amministrazione, alle difficoltà dell'organizzazione giurisdizionale, alle partecipazioni statali ed allo stesso funzionamento delle Regioni. Cioè, noi abbiamo bisogno di tutta una serie di riforme che, tra l'altro, distribuiscano i poteri e le funzioni in maniera organica. Non conta tanto il modo: che le Regioni, ad esempio, abbiano in certi settori un trasferimento di competenze sulla base dell'art. 117 della Costituzione o se invece lo abbiano a titolo di delega. È decisivo, invece, che si creino dei centri capaci di azione coerente e che rispetto al loro operato si possa dare anche un giudizio di responsabilità: così su alcune leggi che rispecchiano una certa linea delle Regioni il Parlamento dovrebbe essere chiamato a decidere nel merito, proprio da un punto di vista di indirizzo politico, di compatibilità con l'indirizzo politico nazionale.

Al contrario, con questa odierna frammentazione di funzioni, nessuno è responsabilizzato. Tutti hanno una fetta di potere e nessuno è veramente responsabile e controllato; questo vale per le partecipazioni statali; questo vale per interi settori della pubblica amministrazione soprattutto poi per quelli che stanno al di fuori della organizzazione tradizionale dello Stato.

Quindi, è soprattutto su questo terreno che oggi si misura la volontà di adeguare le istituzioni a quelle finalità di liberazione, per rendere lo Stato capace non solo di fare leggi di riforma, ma anche di applicarle concretamente. Perché, altrimenti, anche se l'indirizzo politico ci fosse, mancherebbe il terminale amministrativo per poterlo realizzare in modo proprio.

Il raccordo tra governo e parlamento attraverso la saldatura dei partiti

In tutto questo, come gioca il parlamento, qual è il ruolo del parlamento? È un ruolo polivalente, perché in certi momenti abbiamo la sensazione di un parlamento completamente tagliato fuori dalla vicenda politica e molto marginalizzato. In altri momenti, invece, abbiamo un parlamento che tenta di asserirsi non dico come organo di governo esso stesso (sarebbe pericoloso, ad esempio, estendere il modulo della commissione di indirizzo della Rai a una serie di altri settori) ma come luogo nel quale tutto il pluralismo dell'ordinamento tende ad esprimersi pubblicamente ed a trovare le prime linee di raccordo, che diventano le precondizioni dello stesso governare in senso proprio. Del resto, senza spingere troppo a fondo le analogie, esiste in tutti i parlamentari europei, sia pure in diverso grado, la tendenza ad

afferinarsi seguendo taluni schemi che sono tipici delle Camere statunitensi.

Il parlamento cerca dunque, sulla base dei nuovi regolamenti, anche valorizzati da una serie di contributi dottrinali, di porsi al centro del sistema tenendo il contatto con tutte le forze, chiamando i direttori generali a riferire, invitando i capi dell'industria pubblica e privata a chiarire le loro linee d'azione; si tenta così di ridurre il grado di fluidità del sistema che in certi momenti può essere eccessivo, di questo sistema talmente policentrico da risultare troppo aperto a spinte di gruppi di interesse, a spinte di gruppi parassitari, corporativi, sezionali.

Attraverso questo pluralismo può passare senza pagare dazio molta merce avariata. E allora il parlamento tende a controllare i processi sociali a dimensione pubblica, nonostante il fatto che l'esperienza ci abbia dimostrato la reversibilità delle sedi del potere. La tendenza è stata quella di spostare il potere a favore degli esecutivi, a danno dei parlamenti, ma con ritorni a favore del parlamento stesso; esemplare, appunto, la situazione americana che dimostra un andamento certo non lineare.

Ora, tutto questo, senza farci eccessive illusioni, può portare effettivamente a notevoli varianti rispetto allo schema morrisoniano e di eredità rooseveltiana che era proprio del discorso di Dossetti. Però le varianti non debbono nemmeno farci perdere il senso di quella lezione. In altre parole, né i sindacati, né un ruolo anche accresciuto del parlamento (che è, poi, un parlamento di partiti e non di singoli rappresentanti e senatori come negli Stati Uniti) possono farci dimenticare che il raccordo principale rimane quello che passa tra governo e parlamento attraverso la saldatura dei partiti.

Quindi, è impossibile prescindere da una riforma dei par-

titi, da una loro ripresa di contatto con la base popolare (anche perché, con il ruolo che essi hanno svolto nel referendum 1974, hanno dimostrato di avere ancora una posizione di primo piano nella vicenda partecipativa). Naturalmente, vi sono alcuni partiti che soffrono di una crisi molto più profonda, altri che invece sembrano meno toccati da quella crisi della delega, che è stata individuata dai sociologi (da Pizzorno in particolare). Tuttavia, oltre alla crisi della delega, c'è anche la crisi della dimensione. Così, nelle prese di posizione di Paolo Barile sulle elezioni del Parlamento europeo, non c'è soltanto il desiderio di una polizza di assicurazione per la democrazia italiana. Che l'Italia, diventando un *land* dell'Europa, possa fare liberamente più esperimenti politici e con minor pericolo, è una prospettiva presa in considerazione da più d'uno. Ma non c'è solo questo: predomina la spinta a rendere gli organi costituzionali di un soggetto Europa (parlamento, esecutivo) veramente adeguati agli spazi economici, alle multinazionali, agli standards fiscali che caratterizzano le entità politiche di tipo continentale nella nostra epoca.

Ma tutto questo allarga troppo il discorso che deve ora essere concluso in termini meno ambiziosi.

Come indicazione di ricerca da approfondire, vedo soprattutto questa prospettiva di riforma (oltreché dei partiti e degli stessi sindacati) di altre entità che una volta si sarebbero dette di alta amministrazione, nel senso che l'apparato di programmazione, le partecipazioni statali, la pubblica amministrazione tradizionale, le Regioni in quanto fornitrici di taluni servizi e dell'assetto territoriale, si pongono come entità talmente vicine all'indirizzo politico e in qualche caso come produttrici esse stesse di un indirizzo politico, da essere divenute in larga misura determinanti nel nostro « policentrismo », con un ruolo decisivo affinché

il moto di liberazione possa essere portato innanzi; e perché il passaggio dalla democrazia governata alla democrazia governante possa essere una transizione che non si esaurisca semplicemente in uno spostamento di potere, in un allargamento ad una poliarchia sempre più vasta. Deve essere prima di tutto il passaggio da una democrazia non finalizzata ad una democrazia *finalizzata al disegno di liberazione* tracciato dal costituente.