

IL NUOVO TRASFORMISMO

Questo scorcio iniziale degli « anni settanta » ha segnato una profonda svolta nel sistema delle nostre istituzioni pubbliche. L'attuazione dell'ordinamento regionale; l'approvazione della legge regolatrice del *referendum* e di altre forme di democrazia diretta previste dalla Costituzione; l'aperto inserimento dei sindacati nella funzione di indirizzo politico; l'affermazione del metodo assembleare come normale metodo di lavoro, non solo in organi collegiali minori, ma anche nel *plenum* delle Camere, sì da rendere sempre più labile e vaga la tradizionale distinzione dei ruoli tra maggioranza e opposizione: sono tutti elementi che inducono ad un aggiornato ripensamento critico sull'assetto costituzionale «materiale» del nostro Stato e sulle sue prospettive di evoluzione.

Polverizzazione del potere.

Lo « Stato di partiti » non ha fatto in tempo ad affermarsi pienamente in Italia, che appare già superato da nuovi equilibri istituzionali, in cui i centri di riferimento degli interessi politici non coincidono più esattamente con i partiti, ma si scompongono, sia orizzontalmente (correnti), sia verticalmente (regioni); mentre alla gestione del potere pubblico tendono sempre più prepotentemente a partecipare centri di riferimento di interessi

economici (sindacati, enti pubblici, gruppi di pressione), territoriali (regioni, enti locali) o d'altra natura (« leghe » d'opinione, gruppi e movimenti extraparlamentari). Ci si trova insomma in una fase di accentuata polverizzazione del potere, di fronte alla quale assume improvvisamente valore preminente l'esigenza di potenziare, non più le istanze autonomistiche e decentratrici, ma quelle mediatrici e centralizzatrici, per evitare una definitiva degradazione dello Stato a libero campo di battaglia di contrapposti interessi feudali, la cui composizione sia affidata soltanto alla legge del più forte.

Se non si vuole che questa necessaria opera di riaccorpamento dello Stato sia svolta, come fu nei confronti dell'organizzazione feudale, da un monarca assoluto — cioè, in termini moderni, da un partito unico, in via autoritaria e repressiva — occorre che la classe politica tutta intera riassuma una funzione di mediazione, di sintesi e di impulso delle istanze convulse e contraddittorie provenienti da questi sempre più numerosi centri di riferimento di interessi, in cui si articola una società industriale e pluralistica in rapida trasformazione.

Lo strumento naturale di questa operazione è il Parlamento. Tutta la classe politica, senza esclusioni, deve cioè impegnare il suo peso — finché è ancora consistente — per fare del Parlamento un centro di forza centripeta, in contrapposizione alle troppe forze centrifughe che minacciano la struttura unitaria dello Stato.

Nonostante certe contrarie apparenze, ci sembra che qualcosa del genere stia avvenendo. Non è un caso che oggi ci si trovi di fronte ad una singolare e per più versi impreveduta rivalutazione del Parlamento, che tende — inopinatamente — a tornare al centro del sistema. Come non è un caso che i gruppi parlamentari vadano acquistando crescente rilievo, non solo nella vita interna delle Camere, ma anche nel rapporto dialettico con i rispettivi partiti, fino al punto che si può configurare una sorta di rivalsa dei « partiti parlamentari » sui partiti organizzati nel paese.

Ci si era spesso chiesti, nel corso del dibattito sulle istituzioni sviluppatosi in questi anni in Italia, se fosse possibile e

perfino se fosse utile conservare al Parlamento un ruolo effettivo, e non soltanto rituale o di parata, in una società industriale avanzata, in cui appare sempre più difficile inserire il momento politico in processi decisionali pressoché completamente determinati e condizionati in termini tecnocratici. Sembrava a molti che le prospettive di regime, in una società siffatta, si riducessero — alla lunga — al preoccupante dilemma tra razionalismo tecnocratico e irrazionalismo istintuale della cosiddetta democrazia di massa: con esclusione comunque del modello di democrazia rappresentativa che si esprime nel sistema parlamentare. È evidente, infatti, che in quel dilemma c'è comunque ben poco posto per il Parlamento, neppure al livello depotenziato di accademia retorico-politica che gli era proprio nella società agricola tradizionale, o in quello di cassa di risonanza delle decisioni assunte dai partiti, cui si è prevalentemente ristretto negli ultimi anni, in presenza di una situazione istituzionale che sembrava avviata ad assumere caratteristiche sempre più accentuatamente partitocratiche.

Questi quesiti, come abbiamo visto, cominciano ora ad avere una risposta nelle cose; ed è una risposta, al solito, che supera largamente i ristretti limiti della fantasia di interpreti evidentemente troppo abituati a razionalizzare l'esistente e a prefigurarne uno sviluppo rigidamente coerente, per sapere intuire le cangianti prospettive del possibile.

Il processo di riunificazione della classe politica.

Oggi il Parlamento sembra avviato ad assumere esso stesso la fisionomia di un gruppo di potere, come espressione unitaria della classe politica, che tende a stemperare nell'assemblearismo i contrasti interni, mentre si presenta all'esterno con una volontà politica, chiaramente intesa ad influire in modo determinante sugli altri centri di potere del sistema.

Certo, tutto questo ha anche precise spiegazioni politiche, in relazione alla marcia di avvicinamento del partito comunista

verso il potere, che, per motivi interni e internazionali, difficilmente può seguire le vie tradizionali, e dunque ha bisogno di esprimersi in modelli nuovi, di cui quello assembleare è il più ovvio. Da tempo, del resto, la pubblicistica comunista sostiene una interpretazione « assembleare » della Costituzione del 1948, che ha avuto il suo sottile e raffinato teorico nel compianto onorevole Laconi: interpretazione che identifica nel Parlamento l'organo centrale del nostro sistema costituzionale e postula come necessaria, all'interno di esso, la continua ricerca del più largo compromesso possibile tra le forze politiche, in luogo del sistematico prevalere della volontà della maggioranza su quella dell'opposizione (una riprova di questa tesi sarebbe nella prescrizione costituzionale di maggioranze qualificate per le deliberazioni parlamentari più importanti e significative). Non da oggi, dunque, i comunisti avevano scelto la loro strada, in perfetta coerenza, con l'atteggiamento tenuto nell'Assemblea Costituente, quando avevano partecipato in prima fila al compromesso faticosamente elaborato in quella sede fra le tesi avanzate dalle opposte forze politiche per l'organizzazione del nuovo Stato.

Il lungo periodo della « guerra fredda » aveva poi provocato la scissione della classe politica in due blocchi rigidamente contrapposti. Ma sarebbe semplicistico spiegare l'evoluzione attuale della fenomenologia istituzionale — che sottende appunto un suo moto profondo verso la riunificazione — con motivazioni esclusivamente politiche, quasiché tutto questo avvenga solo perché piace al partito comunista. La classe politica è spinta alla riunificazione, in realtà, da un interesse che è comune a tutti i partiti dell'arco parlamentare, nessuno escluso: quello cioè di evitare una progressiva degradazione del potere politico in una società esasperatamente pluralistica, che tende con tutta chiarezza a farne a meno.

Il naufragio della programmazione è stato, a questo proposito, un campanello d'allarme. Con quello strumento la classe politica — che già allora agì secondo uno schieramento largamente unitario — tentò di impadronirsi in più ampia e penetrante misura delle leve del potere economico, determinanti in un paese moderno. L'ostacolo principale per la riuscita di quel

tentativo fu rappresentato dai sindacati, che cominciavano a sottrarsi al ruolo strumentale e subalterno cui i partiti li avevano relegati nell'immediato dopoguerra, man mano che acquistavano coscienza della loro crescente « presa » sulle grandi masse popolari, sempre più sorde ai richiami di natura ideologica, e sensibili invece al linguaggio concreto degli interessi di categoria.

Rifiutandosi di sagomare le loro rivendicazioni sulle indicazioni del programma e agendo concretamente perché quella salariale restasse una variabile indipendente del sistema economico, i sindacati — forse per il timore di finire nelle mani di un padrone ben più duro ed esigente del vecchio « padrone delle ferriere » — hanno scientemente sabotato il tentativo della classe politica di riconquistare per questa via un potere effettivo sullo sviluppo della società; con ciò facendo anche fallire le speranze — piuttosto ingenua — di rafforzare l'esecutivo facendo della programmazione uno strumento di governo. Successivamente, con l'unità d'azione fra le tre maggiori confederazioni, con il ritiro dei loro rappresentanti dal Parlamento e con gli scioperi per le riforme, i sindacati hanno cominciato a loro volta a ritagliarsi una consistente fetta di potere, anche politico, nel « paese reale »; e il Governo, il Parlamento, i partiti non possono ormai non tenerne conto.

Il metodo assembleare.

In questa situazione, la riunificazione della classe politica appare come la sola alternativa ad una sua graduale ma inesorabile esclusione da ogni effettivo potere decisionale. Ma evidentemente a questo obiettivo non si può pervenire in modo meccanico, attraverso una unificazione dei partiti che faccia da *pendant* all'avviata unificazione dei sindacati. Il processo avviene in altri modi, assai meno evidenti e clamorosi; ma è egualmente in corso, e se ne avvertono facilmente i segni nella sua sede primaria, in Parlamento.

Il primo e più rilevante segno di questo avviato processo di riunificazione della classe politica è nei profondi mutamenti

intervenuti nella prassi parlamentare. Il metodo assembleare, già da tempo praticato nel chiuso delle aule di Commissione, è ormai pienamente invalso nelle Assemblee, dove, quando si arriva alle decisioni più contrastate, si cerca in ogni modo di evitare lo scontro frontale e si avvia invece un delicato gioco di *do ut des* per accontentare in qualche modo tutte o quasi tutte le forze politiche. Le camere di compensazione ideali per queste operazioni sono le conferenze dei capigruppo, che programmano i lavori parlamentari ed agiscono, a norma di regolamento, secondo il criterio dell'unanimità; e i comitati ristretti, particolarmente adatti per superare senza troppo clamore le più gravi difficoltà tecniche.

Spesso e volentieri, infatti, è accaduto di recente che le sedute parlamentari venissero sospese, o proseguissero soltanto formalmente, per riunire i capigruppo o i comitati ristretti, in presenza di contrasti che sembravano insormontabili; e che alla ripresa fosse annunciato un generale accordo, in cui avevano messo mano tutti o quasi tutti i gruppi parlamentari. Poco importa, poi, che al momento del voto le varie forze politiche differenzino nuovamente il loro atteggiamento formale: l'importante è che tutte siano state in maggiore o minore misura accontentate, e quindi tutte concordino a che quella particolare decisione sia presa in quel momento e con quella formulazione. Altrimenti c'è sempre l'arma dell'ostruzionismo, che mai come in questo periodo è stata usata tanto di frequente, ed anche per questioni di non eccessivo rilievo.

Il potere di iniziativa del Governo in vista dell'attuazione di un coerente programma viene così continuamente menomato o frustrato; e sempre più illusoria appare la speranza di programmare un'organica attività governativa in questo senso. Anzi, è messa in causa la stessa possibilità concreta del Governo di usare del potere di legiferazione attribuitogli dalla Costituzione con lo strumento eccezionale del decreto-legge, salvo i casi di generale accordo. Gli esempi sono numerosi, e dimostrano che, se nella ricerca dell'unanimità si trascura anche una modesta frazione del Parlamento, quella frazione può essere suffi-

ciente a bloccare i lavori parlamentari, e in particolare ad impedire la conversione in legge dei decreti-legge nei termini costituzionali, con tutte le conseguenze del caso.

Bisogna sempre distinguere, nel giudicare di queste cose, tra gli atteggiamenti esterni, per la platea, e quello che effettivamente avviene nei contatti informali, nelle trattative di corridoio, nei rapporti sostanziali tra le forze politiche. Sempre più spesso accade che il Parlamento approvi un testo legislativo praticamente concordato tra la maggioranza e l'opposizione: anche se quest'ultima formalmente vota contro un Governo che contribuisce in modo determinante a salvare, e contro un provvedimento che finisce per accogliere molte delle sue tesi.

Per questa via si va affermando, nella nostra prassi parlamentare, una sorta di neo-trasformismo, di gruppi, se non di uomini. Come ai tempi di Depretis, caduti i fieri motivi di lotta che avevano in precedenza contrapposto la Destra e la Sinistra storiche, i raggruppamenti politici non si determinavano più sulla base dell'*idem de re publica sentire*, ma secondo simpatie, legami e congiure a sfondo personalistico; così oggi, dopo le dure contrapposizioni del periodo della « guerra fredda », il Parlamento è entrato in uno stato fluido, in cui tutto è possibile, dal momento che gli schieramenti reali non corrispondono più alle rigide distinzioni di partito e alle contrapposizioni di tipo manicheo.

Il gioco è cominciato all'interno dei partiti maggiori, dove le correnti da tempo non si richiamano più a posizioni ideologiche, bensì all'« amicizia » con questo o quel *leader*; e si sviluppa coerentemente in Parlamento, in cui queste correnti trasformano continuamente le loro posizioni e le loro alleanze, dentro e fuori del gruppo di appartenenza, così come i gruppi intessono e sciogliono rapporti indipendentemente da ogni delimitazione tra maggioranza e opposizione, dando luogo ad una serie di operazioni composite e sovente indecifrabili.

Nello stesso tempo, anche le differenze tra partito e partito tendono ad attenuarsi. Gli atteggiamenti su questo o quel punto specifico sono spesso strumentali, e ben difficilmente potrebbero ricondursi all'impostazione ideologica di fondo del partito che

li assume. Non altrimenti si spiegherebbe il ripetersi di episodi come la riassunzione da parte dell'estrema destra di emendamenti lasciati cadere dall'estrema sinistra, e viceversa; o il confluire in un unico testo di proposte legislative provenienti dalle più diverse parti politiche.

Di frequente, del resto, ascoltando o leggendo un discorso parlamentare senza conoscere la collocazione politica dell'oratore, riesce difficile identificarla sulla base solo delle argomentazioni che svolge. Comune è il linguaggio, tendenzialmente inintelligibile per chi non sia della partita; comune l'impostazione dei problemi, sulla base di un vago riformismo populistico nel quale ormai pressoché tutti i partiti si riconoscono; comune la difesa corporativa — al di là delle apparenze — di un sistema che nessuna forza politica ha più interesse a contestare realmente e radicalmente, perché tutte, in definitiva, vi hanno trovato una forma di compartecipazione al potere.

Il Parlamento come gruppo di potere.

Questa situazione interna facilita la formazione di una volontà unitaria del Parlamento anche nei rapporti con l'esterno. Le norme dei nuovi regolamenti delle Camere, mentre tendono da un lato a razionalizzare e ad istituzionalizzare la prassi assembleare instauratasi, rafforzano d'altro lato la capacità delle Assemblee di esprimere una volontà unitaria, sia dando alla conferenza dei capigruppo le funzioni di un vero e proprio *praesidium*, sia ampliando in misura notevole le possibilità concrete di controllo sul Governo, sulla pubblica amministrazione e sugli enti pubblici (a cominciare da quell'ente-chiave che è ormai divenuta la RAI). In tal modo la tradizionale impostazione dei rapporti tra Governo e Parlamento tende a rovesciarsi: non è il Governo che, ottenuta la maggioranza in Parlamento sulla base di un determinato programma, lo attua presentando alle Camere i provvedimenti necessari e facendoli approvare dalla sua maggioranza, finché questa sussista; ma è il Parlamento

che decide in sostanza il programma legislativo, sceglie il Governo per attuarlo e ne controlla strettamente l'esecuzione.

Ad uno spirito non diverso sono anche informati i nuovi statuti regionali, che tendono ad accentrare nei Consigli tutti i poteri di governo, oltre ad una serie di penetranti poteri ispettivi e di inchiesta; mentre le Giunte sono ridotte in genere a semplici comitati esecutivi della volontà e dell'indirizzo politico delle Assemblee. In tal modo, anche nelle regioni la classe politica cerca di impostare un'azione unitaria, indipendentemente dalla formula sulla quale si costituiscono le Giunte: come dimostrano pure le larghissime maggioranze « assembleari » che si sono formate in quasi tutti i Consigli regionali per l'approvazione degli statuti.

Meno noto, forse, ma non certo meno rilevante è quanto sta concretamente avvenendo in sede parlamentare per dare alle Camere gli strumenti tecnici necessari per adempiere realmente il loro ruolo istituzionale di sintesi della vita pubblica del paese. In pratica, gli strumenti conoscitivi ed operativi di cui disponevano le Camere fino a qualche tempo fa non erano molto diversi da quelli individualistici e artigianali del secolo scorso, quando, a fronte di una società statica e scarsamente differenziata, i rappresentanti parlamentari si facevano in sostanza portavoce di volontà e di necessità empiricamente desunte dai personali contatti con il loro ristretto elettorato. Ma oggi, evidentemente, l'autonomo potere decisionale del Parlamento rischia di essere puramente illusorio e formale, se viene esercitato così « alla cieca », nel solipsismo di una dialettica spesso priva di dati obiettivi di valutazione, il cui reperimento resta affidato alla buona volontà e alla diligenza del singolo parlamentare, e spesso si rivela impossibile anche a questa stregua.

Il Parlamento tende ora, invece, a mettersi in grado di conoscere, di coordinare e di elaborare adeguatamente i dati obiettivi necessari per valutare le scelte che è chiamato a compiere: dati molteplici e di non facile reperimento ed interpretazione, anche in conseguenza nel monopolio settoriale dell'informazione che tendono ad attuare i gruppi decisionali pubblici

e privati nei rispettivi campi di attività, al fine di condizionare così le scelte altrui e le stesse scelte pubbliche generali.

Per questi motivi assume particolare rilievo il fatto che il Parlamento abbia cominciato a dotarsi di adeguati ed autonomi strumenti operativi in questo campo, ricorrendo anche ai « cervelli elettronici » e alle più moderne risorse della cibernetica per la sistemazione e la « memorizzazione » della legislazione e dell'attività parlamentare in genere (secondo i più avanzati schemi della cosiddetta « giuscibernetica »). La profonda ristrutturazione in corso negli apparati tecnico-burocratici delle Camere; i progressi compiuti nel campo delle inchieste parlamentari e delle indagini conoscitive sulla base dell'esperienza anglosassone delle *hearings*, sia per assumere materiale informativo preliminare in vista di future iniziative legislative, sia per conoscere le conseguenze sul tessuto sociale di leggi già vigenti, sia per colpire abusi e deviazioni; la nuova impostazione dei rapporti con la Corte dei conti, per farne effettivamente — secondo l'auspicio di Quintino Sella — il « braccio » del Parlamento per il controllo sulla legittimità degli atti del potere esecutivo: sono altrettanti punti nodali di un'azione coerente diretta ad assicurare una corretta formazione della volontà legislativa e un efficace funzionamento del controllo parlamentare, svincolando le Camere da ogni condizionamento da parte del Governo, dei partiti o di interessati gruppi di pressione.

Anche per queste vie, dunque, il Parlamento tende ad attrezzarsi a « gruppo di potere » della classe politica, adeguandosi alle esigenze di uno Stato nuovo che è in via di faticosa costruzione e che sembra avviato a fondarsi su una sempre maggiore partecipazione dei gruppi sociali alla gestione del potere pubblico, al di fuori e al di sopra dei vecchi schemi istituzionali.

Ritorno alla Costituzione ?

È appena il caso di rilevare che questo stato di fatto non corrisponde né alla lettera né allo spirito della Costituzione del 1948. Il tipo di Stato da questa disegnato era in sostanza uno

Stato parlamentare classico, temperato dagli autonomi poteri conferiti al Presidente della Repubblica, dal supercontrollo di costituzionalità della Corte costituzionale, da alcuni istituti di democrazia diretta e dal decentramento legislativo nei consigli regionali, ma pur sempre nel quadro di una Repubblica « una e indivisibile » (articolo 5 della Costituzione). Il tipo di Stato che va sorgendo è irrimediabilmente diverso e lontano da quello. L'attuazione di molti istituti costituzionali con un ritardo più che ventennale non diminuisce, ma accentua questa discrasia. Le regioni, come si vanno formando, somigliano più a repubbliche federate che a strumenti di articolazione e di decentramento di uno Stato unitario. Il *referendum* è riguardato dalle forze politiche come una specie di pericolosa mina posta sul loro cammino. L'invasione dei sindacati nella sfera politica, benché del tutto al di fuori dello spirito della Costituzione, è invece tollerata, forse per evitare che una brusca rottura degli equilibri vada a svantaggio della classe politica e finisca per avviare le nostre strutture statali verso la pericolosa china dello « Stato sindacale » di tipo peronista.

In ogni caso, l'assetto costituzionale « materiale » del nostro Stato tende sempre più a discostarsi dalla Costituzione formale, man mano che nella considerazione della classe politica prevalgono nuovi fattori acostituzionali od extracostituzionali, sì da ridurre l'osservanza della Costituzione ad un rituale sempre più povero di contenuto. Proprio questa discrasia è uno dei fattori determinanti dello stato di crisi ormai cronica, di alterazione dei rapporti, di *impasse*, in cui la vita costituzionale e politica del paese si trova.

A questa situazione non si rimedia però invocando un anacronistico « ritorno alla Costituzione », che le caratteristiche di rigidità della nostra Carta fondamentale renderebbero forse auspicabile da un punto di vista astrattamente giuridicistico, ma che è in concreto reso improbabile dalla fisionomia attuale della nostra società, profondamente diversa da quella di 25 anni fa, ed ancora più diversa rispetto alla società prefascista del 1919-1922, ai cui ordinamenti il legislatore costituente, nello spirito di un discutibile *heri dicebamus*, ebbe così largamente ad

ispirarsi. Occorre invece spingere lo sguardo in avanti, al 2000 che batte alle porte; ed avviare una ampia seppur prudente opera di revisione della legislazione ordinaria e costituzionale, non solo e non tanto per assicurare una maggiore rispondenza tra Costituzione legale e Costituzione reale — com'è pur necessario in uno Stato di diritto — quanto per determinare, mediante nuovi istituti e garanzie, una razionalizzazione e una modernizzazione di tutto l'apparato statale, in funzione della sopravvivenza e del progresso ulteriore delle istituzioni.

A quest'opera — e non a discutibili operazioni di potere — dovrebbe indirizzarsi l'avviato processo di riunificazione della classe politica. Solo in questo caso esso potrà assumere un valore storicamente positivo, smentendo il pronostico contrario legato ai non felici ricordi lasciati in passato dal trasformismo e dai regimi assembleari. L'operazione è ardita e rischiosa, certo; ma dalla sua riuscita potrebbe dipendere la sopravvivenza stessa della democrazia politica nel nostro paese.