

PARLAMENTO E CONTROPOTERI

Le conseguenze della crisi del sistema delle nostre pubbliche istituzioni si avvertono in modo particolarmente grave per la formazione nel tessuto sociale di veri e propri « contropoteri », che si pongono in posizione antinomica e concorrenziale rispetto allo Stato, per supplirne i vuoti e rimediare le carenze. Due soprattutto di questi « contropoteri » — le regioni e i sindacati — si sono andati affermando negli ultimi tempi, fino al punto di prefigurare nuovi modelli di Stato, contrapposti a quello tradizionale: modelli ispirati ad uno spinto pluralismo, più vicino agli schemi medievali dell'organizzazione feudale che a quelli dello Stato unitario di diritto sorto dal travaglio della moderna civiltà politica.

Il " contropotere " regionale.

Non sembri azzardato assimilare in una tipologia sostanzialmente omogenea situazioni apparentemente e formalmente eterogenee, come quelle delle regioni e dei sindacati. Certo, le regioni — a differenza dei sindacati — sono previste dalla Costituzione come parte delle strutture statali: tuttavia il lunghissimo tempo trascorso dalla previsione costituzionale all'entrata in funzione di questi nuovi enti ne ha fatto qualcosa di pro-

fondamento diverso non solo da quella previsione, ma anche da ciò che le regioni sarebbero state se costituite in tempi di centrismo « scelbiano », e magari anche di centro-sinistra « mroteo ». Nel particolare clima degli « anni settanta », in cui la contestazione antistatale si salda con l'assemblearismo « conciliare » e con il mito dell'autogoverno locale e settoriale, le regioni si sono subito atteggiate — appunto — a « contropoteri »: non organi decentrati dello Stato, ma istituzioni sorgenti dalla società civile per rivendicarne i poteri usurpati dallo Stato « accentrato e napoleonico », fino a ridurre i poteri di quest'ultimo (almeno per ora) a qualcosa di non molto diverso dai poteri di uno Stato federale nei confronti degli Stati federati.

In questo spirito, le disposizioni costituzionali e legislative sull'ente regione sono intese non altro che come l'occasione, l'elemento scatenante per il formarsi di un « potere regionale » la cui legittimazione si vuol porre a monte di esse, a monte anche di quella vaga nostalgia per gli Stati italiani pre-unitari che fu alla base di certo vecchio regionalismo, per derivarla direttamente da un diritto istituzionale all'autogoverno, inteso quasi come un assioma di diritto naturale.

Così, nella « fase costituente » delle regioni, l'influenza esercitata dal Governo e i successivi controlli parlamentari non sono valsi ad evitare (né vi potevano riuscire) che gli statuti assegnassero ai nuovi enti gran parte dei fini che la Costituzione attribuisce alla competenza diretta dello Stato — dalla programmazione economica alle riforme sociali, dalla promozione dello sport al progresso della scuola e della cultura, dalla tutela dell'ambiente alla gestione dei mezzi d'informazione — trascurando del tutto i diversi e ben precisi limiti in cui il disegno costituzionale conteneva le competenze regionali.

Non solo: ma a queste autoassegnazioni di poteri le regioni aggiungono la tendenza a creare strumenti permanenti per coordinare la loro azione, in presenza di problemi assai simili e del comune interesse a rivendicare una maggiore quota di autonomia nei confronti dello Stato. Si riuniscono conferenze tra i presidenti regionali, per concordare atteggiamenti comuni su questo o quel problema; ci si propone di rendere queste assemblee

periodiche o permanenti, specie ai fini della programmazione; si instaurano rapporti bilaterali diretti tra le regioni (in qualche caso estesi addirittura a regioni o Stati esteri); si decidono strategie comuni per dare alla legislazione regionale una dimensione svincolata quanto più possibile dai condizionamenti della legislazione statale; si propugna la creazione di una « lega » o di un « fronte delle regioni » per attingere tali obiettivi.

Tra l'altro, ciò costituisce la migliore smentita alla nota asserzione dei difensori del regionalismo, secondo cui non c'è né ci può essere alcuna antitesi tra la regione e lo Stato, in quanto la regione « è » lo Stato, costituisce il suo nuovo modo di essere. Se così fosse davvero, gli unici strumenti di collegamento concepibili fra le varie regioni dovrebbero essere gli organi centrali dello Stato: farne di nuovi e diversi significa invece muoversi in una logica opposta, significa voler creare *in nuce* una sorta di polemico anti-Stato, lo « Stato delle regioni » da contrapporre allo Stato del Parlamento e del Governo.

Ad ogni modo, un problema di coordinamento tra le regioni e lo Stato indubbiamente esiste, in presenza di queste forze centrifughe che è stato forse imprudente scatenare, ma che sono ormai non più reversibili. Ci sono i Consigli regionali, ci sono gli statuti, ci sono gli ambiziosi gestori del giovane « potere regionale »: come fare dunque per restituire una certa armonia all'azione complessiva dei pubblici poteri?

La pur breve esperienza di funzionamento dei nuovi enti regionali dimostra che un compito siffatto non può essere utilmente affidato al Governo, nonostante che questo disponga allo scopo di un Ministro senza portafoglio e di poderosi uffici speciali presso la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'interno: ché le regioni continuano a vedere nel Governo la « bestia nera », l'incarnazione dell'autorità e del centralismo, in definitiva l'avversario da battere, non certo il potere « amico » con cui collaborare. Né sembra prudente lasciare sola la Corte costituzionale a sbrigersela nel difficile compito di affermare il momento unitario dell'interesse nazionale nei confronti degli statuti, delle future leggi regionali, degli eventuali conflitti di attribuzioni: la Corte, che può avere a suo unico parametro quello

della legittimità costituzionale, costituisce semmai un ultimo rimedio, una suprema garanzia nei confronti di situazioni che è meglio non si determinino, che vanno risolte prima, in sede prettamente politica.

Le regioni in Parlamento.

La naturale camera di compensazione tra gli interessi delle regioni e quelli generali della comunità nazionale non può che essere il Parlamento, al quale la Costituzione già riconosce poteri eminenti nei confronti dei Consigli regionali: per esempio, il potere di approvazione degli statuti regionali, di cui all'articolo 123; la competenza a decidere la questione di merito per contrasto di interessi promossa dal Governo nei confronti di una legge regionale, di cui all'articolo 127; i poteri attribuiti ad una apposita Commissione bicamerale in materia di scioglimento dei consigli regionali, di cui all'articolo 126; eccetera. Ma per attivare realmente una funzione specifica nel senso sopra indicato sarebbe necessaria una profonda modificazione delle strutture parlamentari. In particolare, sarebbe necessario dare contenuto concreto all'enunciazione dell'articolo 57 della Costituzione, secondo cui « il Senato della Repubblica è eletto a base regionale », facendo del Senato una vera e propria « Camera delle regioni », in cui le istanze provenienti dal nuovo potere regionale possano liberamente confrontarsi e dare luogo dialetticamente a sintesi politiche unitarie.

Era questa, per verità, l'intenzione primitiva dell'Assemblea Costituente, che voleva determinare — come disse allora l'onorevole Mortati — un « collegamento stabile e istituzionale fra l'ordinamento regionale e il Senato ». Proprio a questo fine il progetto elaborato dalla « Commissione dei 75 » prevedeva che il Senato fosse eletto per un terzo dai membri dei Consigli regionali, attraverso una elezione di secondo grado. Si ripiegò poi sull'ibrida soluzione di limitare le « regionalità » del Senato a criterio per la fissazione del numero dei senatori (garantendone un minimo alle regioni più piccole) e a criterio per la riparti-

zione dei seggi, attribuendo carattere sostanzialmente proporzionalistico ad un sistema formalmente uninominale, mediante una legge elettorale che è tra le più assurde del mondo e che lega l'elezione dei senatori alle più imprevedibili cabale matematiche. Nonostante l'altra discutibile trovata del maggiore limite di età per l'elettorato attivo e passivo, il Senato non ha dunque potuto esprimere in questi anni, rispetto alla Camera, caratteri differenziali sufficientemente marcati quali sarebbero necessari per giustificare la permanenza di un sistema bicamerale, che per altro verso determina il costo di notevoli difficoltà e rallentamenti nell'esercizio dell'attività legislativa.

Questi caratteri differenziali il Senato potrebbe oggi trovare proprio in quanto sede ideale per ridurre ad unità i poteri tendenzialmente feudali che si sono formati in questi anni nella nostra società: e dunque non solo il « potere regionale », ma anche il « potere sindacale », che rappresenta oggi un altro dei problemi di fondo della nostra democrazia.

Il " contropotere " sindacale.

Per i sindacati il problema si presenta in termini morfologicamente diversi che per le regioni, anche se poi le soluzioni possono essere largamente simili. Anzitutto, il sindacato non nasce nell'ambito dello Stato, ma in quello della società civile. E poi, mentre in materia regionale siamo in presenza di un'attuazione, sia pure tardiva e distorta, del disegno costituzionale, in campo sindacale invece quel disegno è rimasto del tutto frustrato e inattuato; anzi, in nessun campo come in questo si sono liberamente sviluppati nella società istituti e rapporti in così aperto contrasto con quel modello.

La mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, dovuta all'avversione delle maggiori confederazioni, ha vanificato il proposito di conferire ai sindacati poteri sostanzialmente legislativi in materia di rapporti di lavoro; ma ha anche impedito di porre in essere gli strumenti di garanzia (registrazione, personalità giuridica, ordinamento democratico interno, controllo

del numero degli iscritti) presupposti dalla Costituzione per accertare l'effettiva rappresentatività democratica di organismi cui si intendeva attribuire così rilevanti funzioni pubbliche. E poiché al posto di questo meccanismo non se ne è saputo instaurare alcun altro, le organizzazioni sindacali esistenti non possono giuridicamente considerarsi nel nostro ordinamento che come mere « associazioni di fatto »; e i contratti collettivi da esse stipulati come contratti di diritto privato, vincolanti soltanto per i rispettivi iscritti.

Queste « associazioni di fatto » si sono tuttavia andate conquistando per loro conto una autonoma e crescente posizione di potere nella società civile, da cui trattano « da potenza a potenza » con i partiti, con il Governo, con il Parlamento sui maggiori problemi di vita e di sviluppo della comunità nazionale, senza limitazioni o discriminazioni precostituite; in particolare, senza tener conto della chiara delimitazione di campo tra azione sindacale e azione politica configurata nel sistema della Costituzione, che tratta dei sindacati al titolo III della parte I, relativo ai « rapporti economici », mentre nel titolo IV, dedicato ai « rapporti politici », nomina (all'articolo 49) soltanto i partiti come gli strumenti attraverso i quali i cittadini concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Le grandi centrali sindacali respingono ogni ingerenza del potere politico nel campo ad esse peculiare, quello cioè dei rapporti di lavoro, a regolare i quali non dovrebbe intervenire la legge, ma soltanto — *de facto*, se non *de iure* — il libero strumento del contratto, frutto della lotta e del confronto diretto dei sindacati dei lavoratori con la controparte imprenditoriale. Ma non vale la reciproca. Mentre in passato i sindacati avevano sempre mostrato di ritenere indispensabile la mediazione dei partiti — o, almeno, dei partiti ad essi più vicini — nel loro rapporto con lo Stato, ora invece essi rivendicano in modo sempre più chiaro ed aperto una partecipazione diretta al potere politico, che dovrebbe investire la gestione dei grandi problemi economico-sociali della comunità nazionale, fino a determinare — per dirla con le loro parole — « una radicale trasformazione del nostro meccanismo di sviluppo ». In questo quadro i sinda-

cati proclamano la volontà di « vaccinarsi dai partiti » (Vanni, UIL) e addirittura di riempire con grandi lotte extra-contrattuali — non legate, cioè, a specifiche rivendicazioni di categoria — il « vuoto di potere » determinato dalla crisi dei partiti (Storti, CISL).

Per portare avanti questa loro linea i sindacati non si servono degli strumenti politici e parlamentari previsti dalla Costituzione, ai quali sembrano anzi aver preventivamente rinunciato con la decisione presa nel corso della V legislatura dalle tre maggiori confederazioni (CGIL, CISL, UIL) di ritirare i loro rappresentanti dal Parlamento. Per inserirsi nella gestione del potere politico essi fanno invece leva sugli strumenti di lotta sindacale, che la Costituzione pure prevede, ma per la tutela di tutt'altri fini; e principalmente sulla formidabile arma dello sciopero, che la mancata attuazione dell'articolo 40 permette loro di usare senza limiti di categoria, di procedimento o di motivazione.

Appunto con l'arma dello sciopero i sindacati hanno cercato di appoggiare dall'esterno le trattative avviate, secondo gli schemi tipici della contrattazione sindacale, con gli organi costituzionali dello Stato per l'attuazione delle riforme; trattative svoltesi prima a livello di Governo e poi, quando ci si è accorti che nell'attuale situazione il dialogo con il Governo rischiava di restare scarsamente produttivo, anche a livello di Parlamento e di partiti. Nonostante che quegli scioperi non sempre abbiano avuto successo, l'abulia della classe politica, il suo ritegno a mettere in discussione i *tabù* sindacali hanno portato ad una situazione in cui gli organi costituzionali finiscono per essere ampiamente influenzati e condizionati dalla volontà e dai veti delle « associazioni di fatto » sindacali.

Pur da diversi punti di partenza, dunque, anche il « potere sindacale » è approdato alle stesse rive del « potere regionale »: cioè alla scelta di strumenti di contestazione e di conflittualità permanente, che consentano di trarre dalle lotte e dai contrasti del « paese reale » la forza e la legittimazione per determinare le scelte del « paese legale ». Questa linea anarcoide non può che accelerare il processo di frazionamento del potere da

cui è oggi afflitta l'Italia, accentuando il momento dell'interesse particolare — territoriale o settoriale che sia — contro il momento dell'interesse generale, la cui sintesi dovrebbe essere compito precipuo della classe politica.

Rappresentanza sindacale e rappresentanza politica.

La risposta della classe politica è finora nei termini di un arroccamento a difesa, di una sostanziale unificazione interna che esclude ormai soltanto i cosiddetti « gruppuscoli » extraparlamentari, di una chiusura oligarchica che fa perno sul conservatorismo costituzionale e sull'assemblearismo parlamentare. Ma se la classe politica si riduce ad un gruppo di potere tra i gruppi di potere, essa non serve più lo Stato, ma soltanto se stessa: e con ciò perde la sua credibilità e la sua stessa ragion d'essere. Occorre invece che la classe politica ritrovi la sua funzione incanalando questi poteri emergenti dalla società verso più moderne forme di democrazia, in cui la loro partecipazione alle scelte politiche avvenga organicamente, sul piano di una correlativa assunzione di responsabilità e nel rispetto di precise regole del gioco.

Anche a proposito dei sindacati si pone dunque il problema di una sede istituzionale di confronto e di dialettica tra le posizioni delle varie categorie produttive e tra queste e le posizioni più propriamente politiche, in vista di una sintesi che tenga conto del maggiore numero possibile di fattori decisionali e recepisca così — nella dimensione più idonea, ma sempre alla luce dell'interesse generale — le istanze di partecipazione che provengono dalla società civile.

Non sembra possibile illudersi che sia utile allo scopo una riesumazione del disegno costituzionale di far partecipare le rappresentanze delle categorie all'elaborazione della legislazione economico-sociale inserendole — in proporzione della loro importanza numerica e qualitativa — in una sorta di « Camera sindacale », qual è o avrebbe dovuto essere il CNEL (articolo 99 della Costituzione); e ciò a prescindere da un'eventuale riforma di

questo organismo. Se il CNEL, nonostante qualche periodico sussulto di attività, è rimasto per tutti questi anni praticamente inutilizzato, una ragione ci deve pur essere: e la ragione è che si tratta di un organismo in sé scarsamente vitale, soprattutto perché non consente un confronto immediato tra le posizioni sindacali e quelle politiche.

La rappresentanza diretta dalle categorie produttive può utilmente integrare la rappresentanza politica, ma non può sostituirla radicalmente. Una somma di interessi particolari non può essere mai l'equivalente dell'interesse generale. Anche nell'esperienza del corporativismo italiano, del resto, quando si trattò di fare un Parlamento corporativo non si fece una « Camera delle corporazioni », ma una « Camera *dei fasci* e delle corporazioni »: in cui ai *fasci* sarebbe dovuta spettare quella funzione di sintesi politica che in un regime democratico e pluripartitico spetta al sistema dei partiti nel suo complesso.

Per una riforma del Senato.

Più che in una « Camera sindacale » o « corporativa », dunque, la soluzione del problema potrebbe essere oggi nell'inserimento dei sindacati in una Camera mista, cioè in un Senato completamente ristrutturato, che consenta di porre a confronto e ricomporre in sintesi unitarie le posizioni delle categorie produttive, quelle delle regioni e quelle dei partiti. A questo fine, un terzo dei senatori potrebbe essere eletto dai Consigli regionali con elezione di secondo grado (come era stato proposto dalla « Commissione dei 75 » alla Costituente), in modo che possano direttamente rappresentare in Parlamento le istanze delle regioni; un terzo potrebbe essere eletto in sede sindacale, in proporzione dell'importanza numerica e qualitativa delle varie categorie (cioè secondo i criteri ora adottati per il CNEL), con un sistema elettorale simile a quello già in uso per le elezioni delle commissioni interne di fabbrica, che consente un sicuro controllo dell'effettiva rappresentatività; un terzo infine potrebbe essere designato dai partiti, per ciascuna legislatura, fra perso-

ne aventi determinati requisiti di competenza (del genere di quelli richiesti a suo tempo per la nomina a senatore del Regno), in proporzione ai voti complessivi ottenuti da ciascun partito in sede di elezione della Camera dei deputati.

Quest'ultima quota di senatori consentirebbe, oltre all'introduzione di una organica e ragionata rappresentanza dei partiti in vista di quel necessario confronto di cui parlavamo sopra, anche un notevole miglioramento qualitativo del personale politico, risolvendo un problema oggi vivamente sentito, e non solo dai partiti: quello cioè di sottrarre alcune qualificate personalità alle lotte individuali determinate dal meccanismo elettorale, lotte che proprio molti dei migliori non sono in grado di affrontare utilmente, e che deteriorano la presentazione e la capacità politica di altri. Nella storia della nostra Repubblica si è cercato più volte di ovviare a tale esigenza, con vari espedienti (liste rigide per il collegio unico nazionale nelle elezioni della Costituente e in quelle della prima legislatura della Camera; senatori di diritto nella prima legislatura del Senato; senatori a vita, nei limiti di una certa evoluzione recentemente determinatasi nella tipologia delle personalità nominate a questo ufficio dal Presidente della Repubblica). Non mancano dunque precedenti, anche nel nostro sistema costituzionale — specie se si risale alle sue origini — di parlamentari di designazione non elettiva; il che non può comunque destare scandalo in uno Stato che si avvicina agli schemi istituzionali dello « Stato dei partiti », nell'ambito del quale alcuni studiosi propongono addirittura la formazione di rappresentanze parlamentari intercambiabili, con « esperti » designati dai partiti per ciascun genere di discussione.

Del resto, è ben certo che la mancata definizione organica di questo delicato problema del raccordo tra Parlamento e « competenze » ha contribuito non poco al lamentato deterioramento qualitativo, dalle prime legislature a quelle più recenti, della rappresentanza parlamentare nel suo complesso.

Il problema della riforma del Senato è un vecchio problema italiano; se ne discuteva già all'epoca del Senato di nomina regia, se ne è tornato a discutere — accanitamente — all'Assem-

blea Costituente, e poi ancora dopo, anche con progetti di legge rimasti però sempre « insabbiati ». Oggi, peraltro, il problema si presenta con aspetti diversi e, in un certo senso, urgenti, di fronte alla pressante necessità di affrontare questi allarmanti fenomeni di indebolimento e di disgregazione dei poteri dello Stato. A nostro sommo parere, un Senato così ristrutturato potrebbe contribuire non poco a ricondurre saldamente nell'alveo delle istituzioni statali la dialettica dei contrastanti interessi territoriali e settoriali che oggi si esprimono attraverso i « contropoteri » regionali e sindacali, ricomponendoli in sintesi unitarie, con la continua e feconda mediazione del potere politico.

Non si tratta certo di una riforma facile; né, probabilmente, gradita alle stesse forze sociali che dovrebbero esserne oggetto, ormai abituate alla comoda posizione di istituzioni sovrane in una società anarchizzante. Ma è una riforma che costa poco e potrebbe risolvere molto, evitando più gravi crisi del sistema.

Bisogna pure cominciare da qualche parte a ricostruire le nostre pubbliche istituzioni, colmando il divario che le separa dalla società civile e che fa del nostro paese (per usare una caustica frase del giornale francese *L'Express*) « una nazione senza Stato ». Situazioni del genere non possono essere trascurate troppo a lungo: la necessaria opera di critica, di ideazione e di rinnovamento va dunque portata avanti senza ritardo, se si vuole che la mutazione delle istituzioni avvenga nell'ambito di un processo controllato, e non a seguito di un'incontrollabile esplosione violenta, rivoluzionaria o reazionaria che sia.