

FRANCO PIZZETTI

LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE NELLA CRISI ITALIANA AGLI INIZI DEGLI ANNI '80 (*)

(*) Questo scritto riproduce, con talune modificazioni e con l'aggiunta delle note, il testo di una relazione dal titolo « *Le riforme istituzionali* », svolta il 18 ottobre 1981 a Caluso (Torino), nell'ambito del Convegno « *La crisi dei partiti di massa con particolare riguardo alle aree metropolitane* » e di una relazione dal titolo « *La riforma delle istituzioni nella crisi del Paese* », svolta il 14 novembre 1981 a Ivrea (Torino), nell'ambito del Convegno « *Il rinnovamento dei partiti per il rinnovamento del Paese* ».

Per quanto il testo qui pubblicato costituisca, come è ovvio, una profonda rielaborazione delle due relazioni, esso mantiene per più aspetti il carattere di un lavoro strettamente collegato alla congiuntura politica del periodo nel quale le due relazioni sono state svolte.

Va detto, però, che volutamente si è preferito mantenere questi collegamenti, nella convinzione che, poiché lavori come questo sono inevitabilmente segnati dal clima del periodo nel quale sono pensati ed elaborati, i riferimenti ad una specifica fase politica possono aiutare il lettore a distinguere, e quindi anche a comprendere meglio, le ragioni immediate e le motivazioni di fondo di quanto sostenuto.

SOMMARIO: 1. La questione delle riforme istituzionali come problema sostanzialmente comune agli Stati di democrazia occidentale. — 2. Le caratteristiche specifiche della vicenda italiana. — 3. Le modificazioni striscianti della Costituzione italiana. — 4. L'occupazione partitica delle istituzioni come aspetto essenziale della esperienza italiana. — 5. Le conseguenze della iperpartitizzazione del sistema istituzionale italiano. — 6. Ancora sulle conseguenze della iperpartitizzazione del sistema istituzionale italiano. — 7. Necessità di un processo riformatore su più piani diversi. — 8. Necessità di ripensare il ruolo dei partiti nei sistemi contemporanei: il problema del rapporto fra partiti e società. — 9. Necessità di ripensare al rapporto fra istituzioni e società: il problema del rapporto fra legittimazione a decidere e responsabilità. — 10. Necessità di ripensare al rapporto fra partiti e istituzioni: la questione del sistema di governo. — 11. Poteri dell'organo assembleare e ruolo dei partiti nei sistemi di governo ad elezione diretta dell'esecutivo. — 12. I problemi delle riforme istituzionali come problema non riducibile a questioni di tattica politica di breve periodo. — 13. Riforme istituzionali e Costituzione vigente.

1. - La questione delle riforme istituzionali non è una singolarità del caso italiano.

Si può ben dire che almeno a partire dalla fine degli anni sessanta tutto il sistema occidentale è scosso dal problema della governabilità, in un quadro che vede svilupparsi sia la crisi del principio di legittimazione basato sulla democrazia rappresentativa a suffragio universale e sui partiti ⁽¹⁾ sia la crisi di efficienza del *Welfare State* ⁽²⁾.

(1) La letteratura sulla crisi del principio di legittimazione basato sul suffragio universale e sui partiti è sterminata. Nell'ambito di questa indagine però il riferimento è soprattutto alla recente letteratura europea di ispirazione marxista e particolarmente a: HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, 1979; OFFE, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano, 1977; POULANTZAS, *La crise des partis*, in *Le Monde diplomatique*, settembre 1979. Di ampio respiro, anche se in qualche misura singolare nel metodo: A. WOLFE, *I confini della legittimazione*, Bari, 1981. Nella letteratura italiana più recente si veda, anche per una maggiore precisazione della problematica accennata, PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna 1970, e POGGI, *Paradigmi di analisi della crisi dei partiti*, in AA.VV., *Il partito politico*, Bari, 1981 nonché R. RUFFILLI, *Partecipazione politica e sistemi di partito*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, 226 ss..

(2) Anche su questo punto la letteratura è immensa. Per un riferimento

Più di recente, poi, in particolare nei paesi europei che hanno fortemente subito gli scossoni del 1968, i due elementi si sono congiunti insieme, diventando la crisi di legittimità un elemento ulteriore della crisi del *Welfare State* e la crisi del *Welfare State* un elemento ulteriore della crisi di legittimità ⁽³⁾.

Questa sostanziale unità del fenomeno ⁽⁴⁾, che emerge malgrado le diverse caratteristiche nazionali ⁽⁵⁾, va sottolineata per evitare il duplice rischio di ridurre il caso italiano a una vicenda atipica ovvero di sfumare nel quadro della crisi mondiale i caratteri tipici del caso italiano ⁽⁶⁾.

di massima si vedano gli scritti dell'A. italiano che più a fondo ha esplorato le cause e gli effetti di questa crisi: cfr. A. ARDIGÒ, *Introduzione all'analisi sociologica del « Welfare State » e delle sue trasformazioni*, in La Rosa, Mainardi, Montanari, *I servizi sociali tra programmazione e partecipazione*, Milano, 1979, 41 ss.; Id., *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, 1980.

(3) Sia consentito rinviare su questo punto, almeno per le indicazioni bibliografiche, a F. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione tra efficienza e partecipazione: il caso dell'ente intermedio italiano*, in AA. VV., *L'ente intermedio*, Milano, 1981. V. anche, sia pure in altra prospettiva, F. BENVENUTI, *Efficienza e governabilità delle istituzioni*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, cit., 240.

(4) Per l'analisi comparata della crisi dei sistemi democratici occidentali in connessione con in fenomeni indicati resta sempre essenziale il rinvio a CROZIER, HUNTINGTON e WATANUKI, *La crisi della democrazia*, Milano, 1977. Un quadro riassuntivo di questa problematica, sia pure rivolta forse troppo alle vicende italiane, in G. GOZZI, *Stato contemporaneo*, in *Dizionario della politica*, II ed. e in A. DI GIOVINE, *L'ingegneria costituzionale fra crisi delle istituzioni e strategie politiche*, in AA.VV., *Crisi politica e riforma delle istituzioni*, Torino, 1981.

(5) È innegabile che, per quanto unitari possano essere i fenomeni di fondo della crisi internazionale di sistema, vi sono poi profili specifici tipicamente nazionali, legati alle caratteristiche dei sistemi istituzionali di ciascun paese. E di questo, del resto, dà atto ogni indagine che metta a confronto le difficoltà dei diversi sistemi: cfr. CROZIER, HUNTINGTON e WATANUKI, *La crisi della democrazia*, cit., e, *ivi*, la *Introduzione* alla edizione italiana di G. ACNELLI. Tuttavia l'unità delle cause di fondo resta un elemento essenziale, che consente di considerare i fenomeni conseguenti, malgrado le loro caratteristiche nazionali, come un fenomeno tendenzialmente unitario. Vicenda, questa, assai differente da quella che può verificarsi invece allorché, come avvenne ad esempio nella crisi francese del 1958, un sistema istituzionale entri in crisi essenzialmente per il verificarsi di fenomeni tipici di un singolo paese.

(6) Mi pare indubbio che nell'affrontare i problemi del sistema italiano vi sia stata spesso, anche da parte di molti studiosi, un'ottica piuttosto ristretta:

2. - La vicenda italiana ha infatti delle caratteristiche sue peculiari che meritano di essere poste in rilievo.

Il sistema italiano, come è stato detto ⁽⁷⁾, si fonda, in modo determinante e in una misura generalmente non riscontrabile negli altri paesi, su una oligarchia democratica, tutta incentrata intorno al sistema dei partiti.

Non è questa la sede per una dimostrazione compiuta dell'assunto. Ci si deve accontentare di sottolineare che, quali che ne siano le cause ⁽⁸⁾, il nostro sistema costituzionale è

tipico mi sembra, in questo senso, soprattutto ad anni di distanza, il carattere del primo grande sforzo compiuto negli anni '70 per comprendere la vicenda italiana: cfr. AA.VV., *Il caso italiano* (a cura di F. L. CAVAZZA e GRAUBARD), 2° vol., Milano 1974. Si è trattato di un atteggiamento in qualche modo giustificato dalla convinzione, per un lungo tempo dominante, dell'*atipia* del sistema italiano legata all'*atipia* del suo sistema politico. Più di recente, tuttavia, mi pare vada emergendo la consapevolezza che le indubbie peculiarità del sistema italiano non giustificano la rinuncia a valutare la crisi italiana nell'ambito della più generale crisi dei sistemi occidentali: cfr., in questo senso, AA.VV., *La crisi italiana*, 2° vol., Torino, 1979 nonché P. FARNETI, *La democrazia in Italia tra crisi e innovazione*, Torino, 1978.

(7) Cfr. G. GUARINO, *Quale costituzione?*, Milano, 1980, 87 ss. Naturalmente l'espressione usata da Guarino può essere contestata da chi voglia sottolineare che comunque il sistema dei partiti assicura forme di ricambio della classe politica assai più efficaci di quanto avveniva nei sistemi oligarchici in senso proprio. Tuttavia il concetto che Guarino intende esprimere pare corretto se, come si deve, non si guarda tanto alla classe politica nel suo insieme quanto piuttosto al vero nucleo dirigente della classe politica. È infatti nozione comune, che anzi sta alla base dell'accusa di immobilismo del sistema politico italiano, l'estrema lentezza con la quale si opera il ricambio dei gruppi dirigenti dei partiti.

(8) È noto come sia diffusa, nella storiografia costituzionale, la tesi secondo la quale il prevalere dei partiti nel sistema politico costituzionale italiano affonda le sue radici nella crisi stessa del precedente regime, che vide il C.L.N. (organismo poggiante appunto sui partiti) come unico organo costituzionale dello Stato italiano durante il difficile e complesso passaggio dall'uno all'altro regime. Cfr., in questo senso, E. CHELI, *Il problema storico della costituente*, in S. J. WOLFE, (a cura di), *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Bari, 1974, 193 ss.; L. ELIA, *Forma di governo*, in *Enc. del dir.*, IXX, spec. 657-662; ID., *Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questa forma di governo*, in CAVAZZA e GRAUBARD (a cura di), *Il caso italiano*, cit. I, 224 ss. e spec. 228; P. FARNETI, *Introduzione* in P. FARNETI (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bologna, 1973, 27. Cfr. poi, più in generale, in senso sostanzialmente analogo, AA.VV., *Dieci anni dopo, 1945-1955, Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, 1955; G. MAMMARELLA, *L'Italia dopo*

quello indiscutibilmente più aperto alla penetrazione dei partiti nelle istituzioni ⁽⁹⁾.

il fascismo, 1933-1968, Bologna, 1970; ID., *L'Italia dopo il fascismo, 1963-1973*, Bologna, 1974, e *ivi* spec. 59 ss. e 157 ss.. Sulla rilevanza giuridica del C.L.N. cfr. LAVAGNA, *Comitati di liberazione*, in *Enc. del dir.*, VII, 778 ss..

Su questo problema cfr. poi più di recente R. RUFFILLI, *Sulla fondazione della repubblica democratica in Italia*, in R. RUFFILLI, (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Bologna, 1979, I, 12 ss. e spec. 16 ss..

Ancor più recentemente, sia pure in modo assai sintetico, ha affermato il ruolo dei partiti come fondante il nuovo ordine costituzionale italiano F. D'ONOFRIO, *Il ruolo dei partiti nel rinnovamento politico istituzionale del paese*, relazione svolta il 3-11-1981 al Convegno indetto presso l'hotel Leonardo da Vinci di Roma, p. 6 del ciclostilato. V. anche sulla vicenda costituzionale italiana, G. PASTORI, *Società e Stato in Italia dal 1948 a oggi*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, cit., 105 nonché G. BERTI, *Il modello di Stato nella Costituzione italiana*, *ivi*, 87.

Sul ruolo dei partiti, e in particolare dei partiti di massa, nella fondazione del regime repubblicano, cfr. anche, e assai ampiamente, P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, 1979 (2ª ed.) e ID., *I nodi politici*, in G. ROSINI (a cura di), *Democrazia cristiana e costituente*, Roma, 1980, vol. III, 1011 ss..

⁽⁹⁾ Cfr., compiutamente, L. ELIA, *Governo (forma di)*, cit.. Sul ruolo istituzionale dei partiti nella Costituzione italiana cfr. anche CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario della assemblea costituente*, Firenze, 1969, II, 110 ss.; MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, 1967, spec. 319 ss., ove si richiama il ruolo essenziale dei partiti nella fondazione del sistema repubblicano; ID., *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958; ID., *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963; ID., *Stato di partiti, non partitocrazia*, in *Studi politici*, 1960, 278 ss.; TESAURO, *I partiti politici nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi per il XX anniversario dell'assemblea costituente*, cit., II, 487 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione*, in *La Costituzione italiana-Saggi*, Padova, 1954, 229 ss.. Cfr. anche, più in generale, AA.VV., *Indagine sul partito politico*, Milano, 1966. Più direttamente orientati a individuare il rapporto fra partiti e istituzioni cfr. L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia* (Atti del III Convegno di S. Pellegrino), Roma, 1964, 112 ss.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici* 1960, 275 ss.; MARTINES, *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957; ID., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967.

Sul rapporto fra partiti e sistema istituzionale italiano vanno poi richiamati i tre Congressi di dottrina dello Stato, i cui atti sono stati pubblicati in tre successivi volumi dal titolo *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico* (atti del I Convegno), Milano, 1967; *Crisi e trasformazione delle istituzioni* (atti del II Convegno), Milano, 1969; *Società civile e partecipazione politica* (atti del III Convegno), Milano, 1970. Fra i contributi contenuti nei volumi ora richiamati vanno segnalati in particolare V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, cit., 93 e S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di Governo*, *ivi*, 123 ss.: va osservato che

Per la verità non è che non vi siano nella Costituzione italiana anche indicazioni in altro senso. Sia per ciò che attiene al sistema delle autonomie, sia per ciò che riguarda la presa in considerazione di altri modi di legittimazione a esercitare pubbliche funzioni⁽¹⁰⁾, non mancano nella Costituzione italiana elementi di limite all'espandersi del ruolo dei partiti (soprattutto dei partiti nazionalmente organizzati secondo moduli unificanti) nel sistema istituzionale.

Va detto, però, che per quanto riguarda la forma di governo il nostro sistema è certamente quello più favorevole alla penetrazione dei partiti nelle istituzioni proprio perché è quello più vicino alla forma parlamentare classica⁽¹¹⁾. Ed è evidente che vi è una strettissima connessione fra la c.d. centralità del Parlamento sul piano istituzionale e la centralità dei partiti come tali nel meccanismo di legittimazione delle istituzioni.

particolarmente nel contributo di S. Galeotti sono già contenute molte delle osservazioni che nel corso del presente lavoro vengono riprese.

Di questo A., nella logica che in parte si sviluppa in questo lavoro, vanno anche segnalati S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo nel disegno originario e nella realtà attuale della Costituzione italiana*, in AA. VV., *La Costituzione italiana*, Milano, 1980, 153 ss. nonché Id., *Strutture garantistiche e strutture governanti nel modello e nella realtà costituzionale*, in *La Costituzione italiana. I principi - la realtà*, Milano, 1977, 57 ss.. Cfr., infine, di grande rilevanza, C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972.

⁽¹⁰⁾ Di nuovo sia consentito un generico rinvio alle osservazioni e alle indicazioni bibliografiche contenute in F. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione e partecipazione: il caso dell'ente intermedio italiano*, cit. nonché Id., *Traccia per una discussione sul sistema delle autonomie locali*, contributo ad una ricerca collettanea condotta presso il CESES insieme ai professori G. F. Miglio, S. Galeotti, G. Bognetti, G. Petroni, in corso di pubblicazione presso la casa editrice Giuffrè, Milano.

Interessanti spunti su questi profili, particolarmente con riguardo ai diversi modi di legittimazione all'esercizio delle funzioni pubbliche anche in F. D'ONOFRIO, *Il ruolo dei partiti nel rinnovamento politico e istituzionale del nostro paese*, cit..

⁽¹¹⁾ Il riferimento qui è ovviamente generico, generica essendo la stessa nozione di forma di governo: cfr. sul punto M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per una indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214 ss. e, recentissime, le considerazioni sviluppate da G. DE VERCOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1981, al cui lavoro si rinvia anche per le riflessioni svolte sulla c.d. forma di governo parlamentare.

Ancora. Va sottolineato che negli ultimi dieci anni il sistema italiano ha fortemente accentuato la sua caratterizzazione partitica.

Il processo di attuazione della riforma regionale è tutto da leggere in questa ottica. Si è trattato, infatti, di un processo dominato da tre caratteristiche essenziali ⁽¹²⁾:

1) il trasferimento di funzioni da un'amministrazione burocratica a una amministrazione di eletti, e per ciò stesso politica ed espressa prevalentemente dai partiti.

2) attribuzione di funzioni a amministrazioni politiche (regioni) dominate (sia per il sistema elettorale sia per l'organizzazione interna dei partiti) dalla classe politica nazionale ⁽¹³⁾.

3) organizzazione delle funzioni trasferite o delegate secondo moduli che consentono al Governo e al Parlamento

Obbligato comunque è anche il riferimento, su questa tematica, a DUVERGER, *I sistemi politici*, Bari, 1978, e particolarmente 143 ss., con riflessioni circa il ruolo dei partiti nel sistema parlamentare assai utili nell'ambito delle osservazioni che in questa sede si sviluppano.

In questa sede comunque, come del resto è esplicitato subito dopo nel testo, ciò che si vuole mettere in rilievo è che la vigente forma di governo implica che l'unico organo a legittimazione democratica diretta sia il Parlamento; profilo questo che, assai più di altri elementi, in altri periodi più sottolineati, caratterizza a parere di chi scrive il carattere parlamentare della forma di governo.

Cfr., del resto, in senso analogo e traendone conseguenze di notevole rilievo per i temi che qui si prendono in considerazione, A. BALDASSARRE, *Il parlamento come soggetto di indirizzo e di coordinamento*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 16 ss..

⁽¹²⁾ Di nuovo sia consentito, per ulteriori e più puntuali specificazioni, il rinvio a F. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione tra efficienza e partecipazione*, cit. e Id., *Traccia per una discussione sul sistema delle autonomie locali*, cit.

⁽¹³⁾ Cfr. su questo punto le perspicue osservazioni a suo tempo, e con notevole intuizione, sviluppate da F. LEVI, *Politici e burocrati nella regione*, ora in F. LEVI, *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino, 1978, 55 ss.. Cfr. anche, di grande interesse, pur muovendosi in una prospettiva per molti aspetti diversa, E. ROTELLI, *La non riforma*, Roma, 1981, e ivi soprattutto 49 ss. Nel medesimo senso G. BERTI, *Relazione al Convegno Corte costituzionale e forma di governo*, Firenze, 17-19 settembre 1981 ora pubblicata col titolo *Corte costituzionale e autonomie locali*, in *Le Regioni*, 1981, 1214 ss..

di condizionare in modo penetrante il sistema delle autonomie locali ⁽¹⁴⁾.

La conseguenza ultima è stata quella di una espansione notevolissima del ruolo della classe politica, a tutto danno di altri principi, pur contenuti nella Costituzione, quale quello della legittimazione a decidere basata sulla professionalità della burocrazia ovvero quello della legittimazione a decidere basata sulla specificità delle autonomie locali ⁽¹⁵⁾.

È stata una conseguenza voluta e teorizzata ⁽¹⁶⁾ ed è stata l'applicazione di una linea di lungo orizzonte che, non a caso, è giunta anche a toccare lo stesso sistema giudiziario, proponendo la creazione di giudici elettivi di quartiere o comunque il ricorso a forme elettive per l'attribuzione di funzioni giurisdizionali ⁽¹⁷⁾.

(14) Cfr. in particolare E. CASSETTA, *Le regioni alla soglia degli anni '80*, in *Le Regioni*, 1981, 569 ss. e gli autori *ivi* richiamati.

(15) Con particolare riferimento alla compressione della specificità delle autonomie locali (e della medesima partecipazione diffusa dei cittadini alla P.A.) cfr. G. BERTI, *Relazione*, *cit.*.

(16) Sul piano generale il punto di riferimento meglio compiuto di questa linea di tendenza pare sempre essere P. INGRAO, *Masse e potere*, Roma, 1977.

Con riguardo agli effetti di questa linea di tendenza rispetto alla attuazione delle regioni cfr. l'analisi di F. LEVI, *Tre filosofie per le regioni*, in *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, *cit.*, 17 ss. e di G. ZAGREBELSKY, *I presupposti costituzionali della riforma del governo locale*, in *La riforma dell'amministrazione locale*, Torino, 1977. Per indicazioni bibliografiche più ampie cfr. comunque F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, 15 nota 15 e cap. III, sez. I. Per quanto riguarda il sistema costituzionale complessivo cfr. ora le considerazioni di E. CHELI, *La «centralità parlamentare», sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, 343 ss..

(17) Cfr. sul punto, anche per una indicazione della letteratura più recente, P. SCAPARONE, *La partecipazione popolare alla amministrazione della giustizia*, Milano, 1980, spec. 126 ss.. Cfr. inoltre AMODIO (a cura di), *I giudici senza toga*, 1979 e, sia per una più articolata prospettazione del problema che per una più ampia bibliografia sul recente contributo dei giuristi italiani al tema in questione, A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale* (2^a ed.) Roma, 1981, 412 ss.. Di particolare rilievo poi, su questo tema, il contributo di V. DENTI, *Il potere giudiziario*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 201 ss. Sulle più recenti questioni in materia di ordinamento giudiziario, per la verità di tutt'altro segno, cfr. recentemente V. ZAGREBELSKY, *Magistratura: la polemica sul*

Sotto un altro profilo va sottolineato che la vicenda sviluppata nell'ultimo decennio ha implicato una innegabile trasformazione del sistema costituzionale vigente: non solo nel senso, ovvio, che ha offerto di questo sistema una « lettura » determinata, ma anche nel senso, meno immediatamente evidente, che ha implicato, per più aspetti, una lettura « evolutiva » della Costituzione, talché, soprattutto con riguardo al sistema delle autonomie locali, non sono stati pochi coloro che, dovendo constatare l'enorme separazione esistente fra norme costituzionali e sistema legislativo ⁽¹⁸⁾, hanno preferito svalutare del tutto il dato costituzionale definendo, per questa parte, la Costituzione come una pagina bianca ⁽¹⁹⁾.

3. - L'osservazione da ultimo esposta merita considerazione anche sotto un altro profilo.

Non sarebbe privo di interesse chiedersi, di fronte a recenti prese di posizione contrarie a qualunque modifica costituzionale, perché nessuna opposizione sia stata a suo tempo espressa rispetto a modificazioni per così dire « striscianti »

P. M. e il nuovo Consiglio Superiore della Magistratura, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1981, 391 ss. .

⁽¹⁸⁾ Per la verità, allorché si vorrà ricostruire nella sua complessità la vicenda culturale che ha accompagnato la attuazione delle regioni in Italia, si dovrà constatare che nel breve arco di dieci anni la dottrina regionalista è passata dal ricercare, nel modo più ampio, nelle norme costituzionali i criteri di legittimità delle proprie indicazioni, a un atteggiamento del tutto opposto, teso, appunto, alla svalutazione del dato normativo costituzionale.

Emblematico del primo atteggiamento è F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, I ed., Firenze, 1970, così come emblematico del secondo è lo stesso F. BASSANINI, *Le regioni fra Stato e comunità locale*, Bologna, 1976. Ma le citazioni e i richiami di letteratura potrebbero essere amplissimi, essendo questa una vicenda che ha coinvolto pressoché tutta la dottrina regionalistica.

Per una sintetica ma efficace ricostruzione di questa vicenda cfr. E. CASETTA, *Le regioni alla soglia degli anni 80*, cit. .

⁽¹⁹⁾ In questo senso si sono collocati, pur con varie sfumature, legate alle diverse occasioni di intervento, pressoché tutti gli studiosi di maggiore prestigio, quantomeno a partire dal 1972 in poi. Si vedano però gli equilibrati ragionamenti svolti, su questo punto, da L. PALADIN, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, cit., 106 ss. .

ma sicuramente non meno rilevanti di quelle che oggi, da più parti e spesso in modo contraddittorio, vengono delineate ⁽²⁰⁾.

In realtà va detto con estrema chiarezza che la Costituzione, così come approvata dall'Assemblea costituente, è già stata ampiamente modificata: non solo nel senso che di essa è stata data una lettura determinata (cioè esplicitamente orientata) ma anche nel senso che in larga parte essa è stata *disapplicata* e di fatto sostituita con una normativa costituzionale alternativa ⁽²¹⁾.

4. - In questa sede comunque quello che più importa è sottolineare come nel corso di questi trenta anni, e soprattutto nel corso degli ultimi dieci anni, sia andato sempre più sviluppandosi il *processo di occupazione partitica delle istituzioni*.

⁽²⁰⁾ L'affermazione contenuta nel testo ha un certo innegabile tocco polemico nei confronti di un dibattito — quello sulle modifiche costituzionali — che, soprattutto nel corso del 1981 ha spesso assunto toni di non accettabile censura ideologica dopo molti anni nei quali si era sviluppato, almeno nell'ambito degli studiosi, in modo forse non molto esaltante ma sempre molto rispettoso delle diverse opinioni: per una rassegna del dibattito precedente all'ultimissimo periodo cfr., con ottiche parzialmente diverse, A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale fra crisi delle istituzioni e strategie politiche*, cit.; G. FLORIDA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. e soc.*, 1978, 261 ss.; V. ONIDA, *Un anno di dibattito sulle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1972, 459 ss.; G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milano, 1980. Sui numerosissimi interventi, di studiosi e di politici, succedutisi nell'ultimissimo periodo si può vedere con grande utilità A. DI GIOVINE, *op. ult. cit.*, aggiornatissima fino alla primavera 1981.

Va detto comunque che il problema accennato, da un punto di vista più generale, ha una ampiezza e una complessità che certo non sfuggirà al lettore. Come è ovvio, però, in questa sede non è possibile affrontare la questione, che coinvolge complessi problemi di efficacia della normativa costituzionale. Su questo punto, tuttavia, è bene richiamare almeno il recentissimo e notevole lavoro di M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Torino, ed. prov. (ma 1981) e specialmente il capitolo I e il capitolo IV sez. II.

⁽²¹⁾ Nel medesimo senso, e proprio con riferimento alla attuazione delle regioni che qui è assunto come un caso tipico di disapplicazione della Costituzione, cfr. M. DOGLIANI, *Interpretazione della Costituzione*, cit., spec. cap. I, paragrafo 6.

Questo fenomeno, nelle sue dimensioni attuali tipicamente italiano, ha conseguenze rilevanti.

Esso infatti tende a creare una sorta di *circolo chiuso* fra partiti e istituzioni, talché *la crisi delle istituzioni diventa subito crisi dei partiti e la crisi dei partiti diventa subito crisi delle istituzioni*.

In sostanza manca nel nostro sistema quella elasticità, presente invece in altri ordinamenti ⁽²²⁾, per cui alla crisi dei partiti può far fronte, in qualche modo, la credibilità delle istituzioni (Francia-USA) e alla crisi delle istituzioni può far fronte, in qualche misura, la credibilità dei partiti (USA-Spagna post franchista) ⁽²³⁾.

(22) Come risulterà più chiaramente dallo sviluppo del ragionamento svolto nel testo, il minor grado di elasticità del nostro sistema rispetto ad altri ordinamenti deriva, qui, dal fatto che in un sistema come quello italiano un organo solo (il Parlamento) è titolare di una legittimazione democratica diretta cosicché tutti gli altri organi (e prima di tutto il Governo) ripetono la loro legittimazione democratica da quello. Profilo, questo, che in questa sede viene considerato elemento di *anelasticità* del sistema politico-istituzionale proprio perché vi è un solo canale di legittimazione democratica del sistema complessivo.

Va riconosciuto, peraltro, che ponendosi da una diversa prospettiva, più interna al sistema politico-istituzionale, la tesi qui sostenuta può apparire incongrua.

È ben noto, infatti, che molti A., guardando al funzionamento del sistema politico, sono soliti configurare il sistema parlamentare come più elastico del sistema presidenziale o semipresidenziale, proprio perché, non derivando la legittimazione a governare dal diretto consenso popolare ma dal mediato consenso parlamentare, il sistema non implica un irrigidimento del ruolo della maggioranza e dell'opposizione. Cfr., in questo senso, con grande ampiezza di ragionamenti e ricchezza di indicazioni dottrinali, L. ELIA, *Governo (forma di)*, cit.; cfr. anche, con riguardo specifico al sistema italiano, L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, Atti del Convegno di studi promosso dalla D. C. Lombardia, Cadenabbia, 18-19 settembre 1965.

(23) Si pensi al ruolo svolto in Francia, negli anni successivi al ritiro, prima, e alla morte, poi, del Presidente De Gaulle, dalla presidenza Pompidou, nel tenere ferma la forza politica del blocco sociale che la crisi del partito gollista poteva minacciare da vicino; si pensi, altresì, al ruolo svolto negli U.S.A., e in diversi periodi, dai presidenti repubblicani, per arrestare, prima, e per superare, poi, la crisi del loro partito.

Al contrario, e con riguardo ai casi nei quali sono i partiti a riassorbire la crisi di legittimazione delle istituzioni, si pensi al modo col quale, sia pure pagando prezzi elettorali rilevanti, il partito democratico è riuscito, negli U.S.A., a

Questo aspetto sembra essere un elemento di massima debolezza del sistema italiano ⁽²⁴⁾ e può aprire, in talune ipotesi

riassorbire larga parte del dissenso nei confronti della presidenza Jonshon e, più genericamente, della guerra del Vietnam; si pensi anche al modo col quale, in Spagna, sia pure appoggiandosi sulla essenziale solidarietà della Corona, i partiti sono riusciti, almeno per il momento, a superare la crisi di legittimità conseguente alla caduta dell'ultimo governo Suarez.

Con riguardo alle esperienze straniere, spesso considerate secondo una prospettiva non lontana da quella qui seguita, cfr. P. G. LUCIFREDI, *Il difficile governo dell'occidente*, Milano, 1980.

(24) Debolezza accentuata, certamente, nel caso italiano dal multipartitismo estremo, che costituisce un ulteriore elemento di fragilità dei sistemi parlamentari, e dal medesimo sistema elettorale adottato per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato.

Si badi: il riferimento, peraltro obbligato, al sistema elettorale richiede necessariamente una ulteriore specificazione. Di per sè non sembra ragionevole qualificare, come spesso si fa, in termini di buono-cattivo, apprezzabile-disprezzabile, giovevole-dannoso, un sistema elettorale di tipo proporzionale ovvero di tipo maggioritario.

È indispensabile, infatti, su questo piano, tener conto di una grande varietà di fattori che toccano, a seconda dei casi, la tradizione storica (ma anche etnica o confessionale) di un paese, il modo col quale è sentito, in un paese determinato, il rapporto fra istituzioni e società, il sistema istituzionale proprio di ciascun paese.

Volendo considerare qui solo l'aspetto da ultimo indicato (che certo non è, di per sè, l'unico rilevante), si può osservare che l'adozione di un sistema proporzionale in un regime di tipo parlamentare in sè e per sè moltiplica le difficoltà di governo, mentre in un regime a due legittimazioni (presidenziale o semi-presidenziale) esso può contemperare l'irrigidimento e la frattura del sistema politico che l'elezione diretta del Presidente inevitabilmente comporta.

È anche vero, peraltro, che in un regime di tipo parlamentare la eventuale adozione di un sistema maggioritario può essere sentito come una inaccettabile limitazione della possibilità di emersione, sul piano costituzionale, delle forze politiche del Paese (determinando, quindi, un ampliarsi, potenzialmente pericoloso, dell'area extraparlamentare del sistema politico). Così come è vero anche che in regimi di tipo presidenziale o semi-presidenziale l'adozione di sistemi proporzionalistici per l'elezione degli organi assembleari può determinare difficoltà non irrilevanti di governo del sistema complessivo, favorendo il formarsi di maggioranze eterogenee a supporto dell'organo monocratico, da un lato, nell'ambito dell'organo assembleare, dall'altro.

Una volta evidenziate queste difficoltà, tuttavia, una cosa può essere sottolineata con una certa sicurezza: che l'adozione di un meccanismo elettorale ampiamente proporzionale per l'elezione dell'organo assembleare tanto più può pregiudicare la stabilità e l'efficienza (non la rappresentatività) di un sistema quanto più questo è di carattere parlamentare, mentre, al contrario, quanto più un sistema è di tipo presidenziale o semi-presidenziale, tanto più può consentire (proprio per recuperare

che per taluni profili vanno delineandosi, la strada a una supplenza pericolosa, basata non sulla razionale e democratica legittimazione delle istituzioni ma sul ricorso, da parte di talune istituzioni (oggi soprattutto Presidenza della Repubblica), a una legittimazione fondata sul consenso popolare cercato e ottenuto al di fuori di ogni schema istituzionale⁽²⁵⁾.

In ogni caso, giova ripeterlo, la logica della *iperpartitizzazione* toglie la possibilità concreta di fare ricorso ai partiti e al loro potenziale di legittimazione per far fronte alla crisi delle istituzioni, così come, per contro, toglie ogni possibilità di far ricorso alle istituzioni e alla loro forza legittimante per attenuare la crisi dei partiti.

Ancora: la logica della *iperpartitizzazione* così come si è sviluppata nel sistema italiano ha condotto nel nostro paese a una obbiettiva svalutazione delle esperienze parteci-

in rappresentatività) l'adozione di un meccanismo di tipo proporzionale per l'elezione dell'organo assembleare. Che poi, come generalmente accade, si verifichi piuttosto l'opposto, nel senso che tanto più un sistema è di tipo presidenziale tanto più tende ad adottare moduli elettorali di tipo maggioritario (o comunque coerenti con quello adottato per l'elezione dell'organo monocratico) anche per la elezione dell'organo assembleare, è fenomeno che si spiega considerando che, particolarmente nell'esperienza europea, la scelta a favore del regime presidenziale si fonda su un bisogno di efficienza e stabilità che legittima anche la perdita di rappresentatività dell'organo assembleare.

In ogni caso, per più ampie considerazioni su questa complessa problematica cfr. M. DURVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1961 e, più recentemente, Id., *I sistemi politici*, cit., spec. 104 ss. .

Per quanto riguarda il dibattito italiano sulla rilevanza dei sistemi elettorali, specialmente in connessione con la forma di governo, cfr. F. LANCHESTER, *Di proporzionale si può morire*, in *Mondoperaio*, 1981, n. 2, 120; Id., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, 1970; S. GALEOTTI, *Per un governo di legislatura*, in *Prospettive nel mondo*, 1979, n. 39-40; G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980, spec. 173 ss. .

Più in generale, per una rassegna del dibattito recentemente svoltosi in Italia su questa tematica cfr. A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale*, cit. .

(25) Il riferimento è, ovviamente, alla più recente esperienze della presidenza del Presidente Pertini, il quale per più segni, e in qualche misura per sue stesse dichiarazioni, cerca di supplire con la propria popolarità, attentamente perseguita, e col consenso che ne deriva, alla evidente crisi di legittimazione delle istituzioni del nostro paese.

pative che, sia pure con alterna fortuna, hanno costituito in altri sistemi un modo per allentare la tensione e la pressione verso le istituzioni tradizionali e la classe politica ⁽²⁶⁾.

5. - La *iperpartitizzazione* di cui soffre il sistema italiano appare come un elemento peculiare e specifico della crisi italiana, e ne costituisce comunque un elemento di particolare rilevanza.

Esso, infatti, conduce necessariamente a un appiattimento del rapporto fra società e istituzioni, costretto a passare attraverso l'unico canale partitico.

E se anche è vero, come di recente è stato ricordato ⁽²⁷⁾, che i partiti sono l'elemento determinante dei sistemi politico-istituzionali del novecento europeo, è pur sempre vero che essi, nati sul tronco del parlamentarismo democratico, tendono a frammentare la società, prima, e a riunificarla, poi, secondo il quadro partitico. La logica dei partiti (e il fondamento della loro legittimazione) sta nella rappresentanza di *consensi unidimensionali* (il cittadino può votare una sola volta e per un solo partito) mentre le società contemporanee, per la loro stessa complessità, implicherebbero che ciascuno, a seconda del contesto in cui si trova ad operare e dell'ambito degli interessi o dei valori in gioco, potesse esprimere in forme differenziate la propria volontà e la propria delega alla rappresentanza.

(26) Cfr. su questo punto, che giustificherebbe il richiamo a un numero pressoché sterminato di contributi, le considerazioni di P. FARNETI, *Il sistema dei partiti dalla Costituzione ad oggi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, cit. 3 ss.. Si veda anche, per più ampi riferimenti bibliografici, F. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione fra efficienza e partecipazione*, cit.. Più di recente merita una segnalazione su questo punto anche l'interessante lavoro di G. QUARANTA, *Governabilità e democrazia diretta*, Bari, 1981. Su questa stessa tematica, sia pure mediata attraverso la prospettiva del pluralismo sociale, cfr. AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980 e ivi soprattutto i contributi di R. RUFFILLI, U. DE SIERVO, PASTORI, U. POTOTSCHNIG, G. BERTI.

(27) Cfr. F. D'ONOFRIO, *Il ruolo dei partiti nel rinnovamento politico e istituzionale del nostro paese*, cit.

6. - In altre, e più semplici, parole, appare sempre più difficile che una società complessa possa riconoscersi unicamente e sempre nella dimensione partitica e possa riconoscere nell'intermediazione unidimensionale dei partiti la legittimazione di ogni decisione.

In questo senso la crisi di legittimazione del sistema italiano appare profonda. Soprattutto appare, in questo quadro, del tutto velleitaria l'ipotesi, perseguita in special modo dal P.C.I. ⁽²⁸⁾, di ridurre la crisi dei partiti e delle istituzioni a una crisi di moralità.

La crisi di moralità è una cosa, la crisi di legittimazione dovuta al tentativo di fondare tutto il sistema istituzionale sull'organizzazione dei partiti nell'ambito di una società complessa (e quindi difficilmente riducibile a un'unica dimensione di legittimazione) è un'altra.

Non vi è dubbio che vi sia un'esigenza di moralità.

Non vi è dubbio (e questo il Segretario Nazionale del P.C.I., on. Berlinguer, lo ha colto benissimo ^(28bis)) che tanto più la legittimazione delle decisioni si fonda unicamente sul sistema dei partiti tanto più il bisogno di moralità dei partiti cresce e la crisi di moralità dei partiti può diventare crisi di legittimazione del sistema.

Non vi è dubbio che alla crisi di moralità del sistema partitico occorre comunque dare una soluzione, essendo necessità primaria di ogni organismo sociale colpire l'immoralità che è sempre un fenomeno disgregante di ogni sistema sociale perché colpisce non solo l'effettività delle regole giu-

⁽²⁸⁾ Cfr., in questo senso, e in modo assolutamente esplicito, E. BERLINGUER, *Intervista a La Repubblica*, 14 agosto 1981.

^(28bis) Il riferimento è sempre a E. BERLINGUER, *Intervista a La Repubblica*, 14 agosto 1981. Per la verità il Segretario Nazionale del P.C.I. è tornato più volte su questo tema. Così come in senso analogo si sono pronunciati in molte occasioni altri *leaders* politici e molti commentatori. Tuttavia proprio la citata intervista dell'on. Berlinguer sembra aver espresso con la massima incisività concetti analoghi a quelli esposti nel testo.

ridiche ma anche l'effettività delle regole morali, e cioè del collante minimo dei sistemi sociali.

Non vi è neppure dubbio, però, che se l'analisi sin qui svolta è corretta, diventa esigenza primaria del sistema italiano l'abbassamento di quella tensione fra partiti e società, da un lato, fra partiti e istituzioni dall'altro, che minaccia di provocare un cortocircuito nel sistema complessivo.

7. - In questo senso occorre, innanzitutto, sviluppare un processo culturale e riformatore di grande rilevanza, che non può che coinvolgere diversi piani.

8. - In primo luogo occorre, sul piano culturale, ripensare il ruolo corretto dei partiti nei sistemi contemporanei.

Non è questa la sede per poter sviluppare, neppure per grandi linee, la problematica accennata, soprattutto perché se è ben vero che i partiti sono il grande fatto nuovo dei sistemi istituzionali del novecento europeo, non è men vero che le caratteristiche dei partiti e il modo stesso di concepirne il ruolo è diversissimo a seconda che si guardi ai partiti nella tradizione marxista o in quella cattolica o in quella liberale⁽²⁹⁾. E, ancora, il ruolo e le caratteristiche dei partiti si

(29) Sulla diversa realtà dei partiti politici nella esperienza contemporanea, anche limitandosi prevalentemente alla esperienza europea, la letteratura è immensa.

Solo indicativamente si possono qui ricordare M. DUVERGER, *I partiti politici*, trad. it., Milano, 1961; Id., *Introduzione alla politica*, trad. it., Bari, 1977; Id., *I sistemi politici*, cit.; R. MICHELS, *La sociologia del partito politico*, trad. it., Bologna, 1966; A. ARON, *Teoria dei regimi politici*, Milano 1973; D. FISICHELLA, *Introduzione* a D. FISICHELLA, (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, 1972; N. A. McDONALD, *The study of political parties*, New York, 1961; AA.VV., *I partiti politici nello Stato democratico*, Roma, 1959; A. J. MILNOR, (a cura di), *Comparative political Parties Selected Readings*, New York, 1968. Recentissimo e di grande interesse v. ora A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna, 1982.

Per la letteratura italiana si può rinviare, almeno fino al 1975, alla ampia bibliografia riportata in G. GALLI, *I partiti politici in Italia (1861-1973)*, Torino, 1975. Cfr. anche però, fra i tanti A. italiani che in epoca più recente si sono occupati del tema, G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980; D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistema elettorale*, Firenze 1970; P. FARNETI, *La democrazia in Italia tra crisi e innovazioni*, Torino, 1978.

modificano profondamente, anche nell'ambito delle tre grandi aree, a seconda che si faccia riferimento alla tradizione socialdemocratica, o alla tradizione della seconda internazionale o alla tradizione della terza internazionale, nell'area marxista; alla tradizione dei partiti cattolico-confessionali o alla tradizione delle democrazie cristiane, in area cattolica; ai partiti di opinione e di comitato o ai partiti di clubs o ai partiti ad organizzazione rigida, in area liberaldemocratica⁽³⁰⁾.

Ma senza volerci addentrare ora in questa questione, per sua natura di complessità senza pari, può essere sufficiente osservare che una cosa è l'affermare la teoria classica del partito come cinghia di trasmissione fra società e istituzioni e come strumento essenziale (ed esclusivo) di democratizzazione delle istituzioni in un sistema nel quale da una parte la frattura fra istituzioni e società è profonda e dall'altra l'incidenza delle istituzioni sulla società è limitata, altra cosa è affermare la medesima teoria in un sistema nel quale, invece, la penetrazione fra società e istituzioni (fra area del pubblico e area del privato) è sempre più forte.

In questo secondo contesto il partito non è più l'espressione di sintesi di una società articolata che pretende di governare le istituzioni, ma tende a diventare piuttosto una oli-

Cfr. anche, in generale, con riguardo primariamente ai problemi istituzionali ma anche, indirettamente, al carattere e alla tradizione dei partiti italiani, AA.VV., *Le ricette dei politologi*, in *Biblioteca della libertà*, n. 72, Torino, 1979 nonché la copiosa bibliografia citata in A. DI GIOVINE, *L'ingegneria costituzionale*, cit., Cfr. poi anche A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, 1980, spec. c. I e bibliografia *ivi* citata nonché R. RUFFILLI, *Partecipazione politica e sistemi di partito*, cit.

(30) Cfr. ancora (e tuttora) su questi profili M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit. Per i partiti italiani, almeno fino al 1970, cfr. *Il diritto dei partiti in Italia*, a cura del Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari della Camera dei Deputati, Quaderno di studi e legislazione n. 11, Roma, 1971.

Per l'organizzazione partitica (e lo stesso concetto di partito) di matrice liberale cfr., nella letteratura italiana, V. ZANONE, *Il liberalismo moderno*, ciclostilato del Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, 1972, nonché l'ampissima bibliografia *ivi* citata.

garchia che, governando le istituzioni, governa la società e la appiattisce nella dimensione partitica.

In sistemi nei quali, ormai, una parte crescente del reddito individuale disponibile è condizionata dai prelievi e dalle erogazioni della finanza pubblica e nei quali più della metà del prodotto nazionale lordo è assorbito dalla spesa pubblica, non vi è dubbio che la compenetrazione fra società e istituzioni è fortissima e che a istituzioni sempre più forti si contrappone una società sempre più debole nelle sue articolazioni.

Di qui la forte spinta della società a strutturarsi in corporazioni; di qui la sempre più evidente crisi dei sindacati, a mezza strada fra la tentazione di rafforzare la società contro le istituzioni (accentuando in tal modo il pericolo di corporativizzarsi) e la tentazione di rafforzare le istituzioni contro la società (accentuando in tal modo un ruolo di progressiva identificazione con i partiti).

Di qui, ancora, la crisi dei partiti intesi come organismi della società, e la loro sempre più netta tendenza a identificarsi con le istituzioni, perdendo in tal modo (e facendo perdere alle istituzioni) legittimità.

Occorre dunque un profondo sforzo di ripensamento del ruolo dei partiti.

Sforzo particolarmente necessario per quei partiti che, come la D.C., hanno, per la loro stessa tradizione, sempre riconosciuto come un valore il pluralismo del sociale ed affermato, in profondo contrasto con la tradizione marxista, e più specificatamente comunista, l'inammissibilità di una prospettiva che miri all'identificazione unidimensionale fra partito, società e istituzioni.

9. - Un secondo sforzo, non meno rilevante, va condotto sul piano del ripensamento del rapporto fra istituzioni e società.

Sembra ormai del tutto fallito il tentativo, sviluppato specialmente negli ultimi anni 70, di affermare che la compenetrazione fra istituzioni dominate dai partiti e società non comprometterebbe il corretto pluralismo della società proprio in virtù della presenza (pluralistica) dei partiti nelle istituzioni⁽³¹⁾. In verità è stato facile, a suo tempo, rispondere che altro è il pluralismo dei partiti, altro è il pluralismo della società⁽³²⁾; ed anzi può ben dirsi che proprio il fallimento culturale di quella prospettiva è stato l'indice più evidente della crisi di legittimazione dei partiti e del rifiuto del sociale ad appiattirsi sulla dimensione partitica.

(31) Ancora, per questa linea, cfr. P. INGRAO, *Masse e potere*, cit.. Assai esplicita applicazione di questa linea ideologica in G. FANTI, *Intervento*, in AA. VV., *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, 1977, 168 e, per un tentativo di risposta, F. PIZZETTI, *Intervento*, *ivi*, 187. Cfr., estremamente chiaro sul punto, G. ZAGREBELSKY, *I presupposti costituzionali della riforma del governo locale*, cit.. Per un panorama ampio delle diverse posizioni assunte su questa problematica negli anni più recenti e nell'ambito della cultura politica italiana cfr. ROSSINI (a cura di) *Il pluralismo*, Roma, 1977, con prefazione di G. BODRATO e interventi di Bobbio, Ingrao, La Malfa, Zaccagnini, Pizzorno, Giolitti, Orlandi, D'Onofrio, Cardia, Galloni, Bocchini, Zanone, Rodano e con repliche di Bobbio e Ingrao.

Cfr. anche, nella letteratura italiana più recente, A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, cit., nonché ID., *Le regole del pluralismo*, Bologna, 1981.

Molto complesso, e tuttavia utile proprio perché si colloca in una prospettiva assai diversa da quella criticata nel testo, è R. EISFELD, *Il pluralismo fra liberalismo e socialismo*, Bologna, 1976. Su linee non dissimili anche se più legate a prospettive ideologiche tipiche di un certo filone culturale della sinistra cattolico-comunista italiana e comunque, proprio per questa sua origine, per noi particolarmente interessante, cfr. ora G. QUARANTA, *Crisi di governabilità e democrazia diretta*, cit..

Con grande acutezza coglie il nesso fra crisi delle istituzioni e crisi del rapporto fra partiti e società V. ONIDA, *Cambiare la Costituzione e il rapporto fra partiti e società?*, in *Bozze '79* n. 12.

Cfr. anche, con non minore acutezza, G. U. RESCIGNO, *Mutamenti entro il meccanismo politico-costituzionale e ideologie del pluralismo in Italia* in *Critica del diritto*, 1980, n. 16-17, nonché ID., *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-Stato-cittadini*, in *Scritti Mortati*, III, Milano, 1977, 861, ss..

(32) Cfr. con estrema chiarezza, su questo punto, N. BOBBIO, *Come intendere il pluralismo*, ora in G. ROSSINI (a cura di), *Il pluralismo*, cit..

Cfr. anche AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, cit. e *ivi* soprattutto G. BERTI, *Pluralismo sociale e pluralismo politico nello Stato democratico*, 217 ss.

È, per altro verso, in profondissima crisi l'altro grande tentativo condotto in questi anni per integrare partiti e istituzioni: l'esperimento della partecipazione.

In realtà l'apertura del sistema italiano alla partecipazione si è sviluppata secondo due tendenze fra loro apparentemente conciliabili ma nella sostanza del tutto opposte.

Da un lato alla partecipazione si è correttamente cercato di guardare come a un modo, incerto e confuso quanto si vuole, per aprire le istituzioni alla società, moltiplicando, a seconda dei casi, i titoli di legittimazione a decidere o i titoli di legittimazione a partecipare ai procedimenti amministrativi (decisionali).

Da un altro lato, invece, si è sostanzialmente guardato alla partecipazione o come a un modo per scaricare sui singoli cittadini tensioni irresolubili per l'apparato burocratico e per quello politico, ovvero come a un modo per trasferire funzioni a organi elettivi, eletti secondo modalità tali da privilegiare necessariamente le organizzazioni partitiche⁽³³⁾.

Da un certo punto di vista, e secondo una impostazione culturale che qui si è richiamata, poteva sembrare che non vi fosse contraddizione fra la prima e l'ultima prospettiva. Se i partiti fossero davvero e sempre, come un tempo erano, il canale privilegiato per la penetrazione della società nelle istituzioni, allora certamente forme partecipative che si tradussero in un ampliamento della presenza dei partiti nelle istituzioni concretizzerebbero l'obbiettivo essenziale della partecipazione. Ma poiché, come si è cercato di dimostrare, nel sistema italiano attuale vi è una stretta identificazione fra istituzioni e partiti, è evidente che se lo scopo della partecipazione doveva essere, certo ambigualmente, quello di consentire una

(33) Cfr. più ampiamente, e con maggiore documentazione, su questi punti P. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione tra efficienza e partecipazione*, cit. . V. però anche, in senso parzialmente diverso, R. RUFFILLI, *Partecipazione politica e sistemi di partito*, cit. .

migliore penetrazione del pluralismo sociale nel sistema istituzionale, questo scopo difficilmente poteva essere raggiunto attraverso un semplice ampliamento del ruolo della classe politica. Anzi: esattamente al contrario, come fenomeni attuali sembrano dimostrare, la linea di sviluppo della partecipazione all'italiana dove non ha ingenerato frustrazione (perché appunto sono stati scaricati sui singoli cittadini problemi non risolti né dalla burocrazia né dal sistema politico), ha causato ulteriore ribellione verso il sistema dei partiti.

Si tratta, allora, anche qui, di compiere un profondo sforzo di ripensamento e di inventiva istituzionale, cercando quali possano essere le forme idonee, in una società complessa, per assicurare un *ampliamento della base (o del titolo) di legittimazione a decidere*.

Ovviamente, scontata una necessaria *preferenza* ⁽³⁴⁾ per forme di investitura democratica (elettiva) a decidere, si tratta di individuare, caso per caso, e settore per settore, quale sia la base elettorale di cui si vuole assicurare la rappresentanza (e quindi la penetrazione) nel sistema istituzionale. Profilo, questo, che richiede, e non può non richiedere, un ventaglio articolato di soluzioni.

(34) Sul punto, per la motivazione di questa affermazione, ma anche per le ragioni della sua «relatività», contrastante con l'opinione più generale della dottrina, cfr. F. PIZZETTI, *Traccia per una discussione sul sistema delle autonomie locali, cit.*. Per un riferimento non recente ma sempre validissimo si veda però soprattutto C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 Cost.*, ora in *La Costituzione italiana-Saggi*, Padova, 1954. Più nettamente orientato, invece, a trarre dalla normativa costituzionale e in particolare dall'art. 1 Cost., una scelta costituzionale in favore di forme di legittimazione democratica all'esercizio di funzioni è C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, 1975, 1 ss.: neppure questo A., tuttavia, pare andare al di là di una dichiarata (e particolarmente ampia) *preferenza* della Costituzione per questa forma di legittimazione. Egli, infatti, trae, correttamente, dall'art. 1 Cost. una spinta alla espansione di tale forma di legittimazione ma non una esclusione di altre forme di legittimazione: e, del resto, di fronte a una normativa costituzionale che riconosce ampiamente il principio di legittimazione professionale tipico del sistema burocratico sia per le funzioni connesse al pubblico impiego sia, e soprattutto, per l'esercizio della funzione giurisdizionale, non avrebbe potuto essere altrimenti.

Va anche detto che non si deve trascurare, insieme al bisogno di partecipazione, *il bisogno di efficienza*, che appare essere esigenza non meno sentita.

Sembra allora che nel pensare a forme di riorganizzazione del rapporto fra società e istituzioni anche a questo profilo occorra guardare, interrogandosi sui settori delle istituzioni nei quali è opportuno ritrovare criteri di legittimazione a decidere (o comunque a esercitare funzioni pubbliche) diversi da quello elettivo-rappresentativo. Ed è proprio su questo terreno che trova il suo massimo sviluppo quell'altro profilo della legittimazione delle decisioni che in verità riguarda in modo generale ogni autorità e che in questi anni è entrato in Italia in crisi profonda: *il profilo, cioè, della responsabilità*.

Non vi è alcun dubbio che, in linea generale, ogni problema connesso alla decisione tocca insieme l'aspetto della legittimazione a decidere e della responsabilità per la decisione presa. Non vi è altresì dubbio che sempre meno è accettato il principio della c.d. responsabilità politica come elemento che pone in certo qual modo in ombra il problema della responsabilità propriamente intesa allorché la legittimazione a decidere sia di natura elettiva ⁽³⁵⁾.

(35) Il tema della responsabilità politica, contrapposta ad altre forme di responsabilità, e sostanzialmente del tutto diversa da quelle, è nuovamente tema che ha interessato una letteratura sterminata: a titolo meramente indicativo, e con riguardo alla letteratura italiana di carattere giuridico, si può richiamare G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967 nonché, e in una ottica non affatto limitata ai rapporti fra Parlamento e Governo, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972. Cfr. anche, più con riguardo ai rapporti fra Parlamento e Governo ma comunque con indicazioni di carattere generale non inutili alla considerazione di questa tematica da un punto di vista più ampio, CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano 1974; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1978.

Cfr. anche, ancora nella letteratura italiana, S. GALEOTTI, *I controlli costituzionali*, in *Enc. del dir.*, X, ad *vocem*; T. MARTINES, *Indirizzo politico* in *Enc. del dir.*, XXI, ad *vocem*; M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. del dir.*, XVII, ad *vocem*, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 102 ss..

Tuttavia sicuramente il profilo della responsabilità (e dei modi e delle forme con cui farla valere) può trovare, in linea generale, il suo massimo significato proprio nelle ipotesi, sulle quali occorre tornare a riflettere, nelle quali la legittimazione a decidere, per il tipo stesso dell'attività da esercitare, non può essere di origine elettiva ma deve essere di carattere tecnico.

In sostanza in queste ipotesi pare possibile, operando più sulla ricerca di forme democratiche di responsabilità che sulla democraticità (elettività) della investitura a decidere, saldare insieme l'esigenza di democrazia con quella di efficienza: esigenze entrambe, e la seconda non meno della prima, che sempre più caratterizzano la nostra epoca.

10. - Il terzo piano sul quale occorre riflettere, e quello oggi di maggiore interesse ⁽³⁶⁾, attiene direttamente alla or-

(36) Quantomeno di maggiore interesse in Italia.

Cfr. la rassegna amplissima e molto attenta che delle varie proposte di riforma istituzionale e del dibattito sviluppato su di esse nel nostro paese fa A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale*, cit..

Volendo comunque richiamare almeno i saggi e gli interventi più noti, e tenendo conto che il dibattito sulle istituzioni e sulla loro riforma è assai risalente nel tempo, coincidendo quasi con la stessa approvazione della carta costituzionale (cfr., in questo senso, U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 2 vol., Bologna, 1980), si possono ricordare, per il periodo più risalente, gli A. citati in G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1848-1975)*, cit.

Per il periodo più recente, invece, si vedano gli interventi di P. ARMAROLI, S. GALEOTTI, F. CUOCOLO, G. LOMBARDI, in *Prospettive nel mondo*, 1980, n. 47. Cfr. inoltre V. CRISAFULLI, *Come rafforzare la funzione di governo*, in *Prospettive nel mondo*, 1980, n. 39-40, 14 ss. e S. GALEOTTI, *Per un governo di legislatura*, ivi, 21 ss..

Cfr. ancora A. PIZZORUSSO, *Riformare la costituzione?*, in *Dem. e dir.*, 1980, 94 ss.; G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980; A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. e dir.*, 1979, 346; AA.VV., *La crisi italiana*, 2° vol., Torino, 1979 e ivi specialmente L. GRAZIANO, *Compromesso storico e democrazia consociativa: verso una nuova democrazia?*; AA.VV., *Le ricette dei politologi*, quaderno di Biblioteca della libertà, cit., e ivi specialmente P. FARNETI, *Soluzioni per un sistema disperso*; G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni*, cit.; D. ZOLO, *Sistema corporativo e riforma costituzionale*, in *Mondoperato*, 1979, n. 10; Id., *Ingovernabilità*, in *Laboratorio politico*, 1981, n. 1; P. G. GRAS-

ganizzazione del sistema di governo e, nel contesto dell'impostazione qui sviluppata, al rapporto fra partiti e istituzioni di governo.

Su questo piano il ragionamento, già di per sè molto complicato, è reso ancora più arduo dalla difficoltà di individuare quali siano le strutture istituzionali interessate: quali siano, cioè, nei moderni sistemi complessi, le istituzioni che concorrono a costituire la forma di governo ⁽³⁷⁾.

Per quanto qui può interessare, comunque, almeno una riflessione di carattere generalissimo può essere avanzata: è necessario, secondo quanto si è detto, *abbassare la tensione* del circuito partiti-sistema istituzionale. A tale scopo è opportuno individuare un fondamento democratico diretto delle istituzioni (o di alcune di esse) che non ripeta la propria democraticità direttamente e unicamente dal consenso, continuamente necessario, dei partiti politici.

Detto in parole più semplici: il sistema italiano, proprio per i meccanismi istituzionali di tipo parlamentare-ottocentesco che ha adottato, fa sí che tutta la democraticità del-

so, *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica nello ordinamento costituzionale italiano. Note critiche sulla crisi delle istituzioni e sui progetti di riforma*, in *Il Politico*, 1975, 220 ss. .

Cfr. inoltre G. BOCNETTI, *Trent'anni senza governo?*, in *Diritto e società*, 1979, 683.

Per ulteriori indicazioni, relative ai moltissimi interventi su questo tema di studiosi, anche molto autorevoli, apparsi su quotidiani o riviste di carattere politico-informativo, cfr. A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale*, cit. .

Sul dibattito e sui problemi connessi a una eventuale, più ridotta, riforma relativa al carattere bicamerale del sistema italiano cfr. S. ANTONELLI, *Note sul sistema bicamerale nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi Urbinati*, anno XLVII, 1978-1979. Cfr. però anche AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia e ivi* specialmente E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, 119 ss. . Cfr. anche E. CHELI, *La « centralità parlamentare »*, cit. .

(37) Cfr. sul punto ELIA, *Governo (forma di)*, cit. ; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per una indagine sulle forme di governo*, cit. ; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit. . Per una analisi assai suggestiva del problema della distribuzione del potere negli Stati contemporanei cfr. M. S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1979, 389 ss. .

la istituzione Governo (intesa in senso lato) poggia sul consenso costante dei partiti, con la conseguenza ovvia che i partiti (un tempo attraverso i gruppi parlamentari oggi sempre più spesso in modo diretto⁽³⁸⁾) pretendono di condizionare strettamente e costantemente l'indirizzo del Governo. Nel sistema italiano, insomma, la instabilità dei Governi o comunque la dipendenza diretta dei Governi dai partiti non è un elemento patologico ma, al contrario, un elemento fisiologico. L'unica legittimazione democratica a governare deriva dal consenso dei partiti: senza il consenso diretto dei partiti in questo sistema la legittimazione a governare non può che essere di carattere non democratico, fondandosi o su eventuali ipotesi di tipo tecnocratico⁽³⁹⁾ o su eventuali investiture di natura presidenziale⁽⁴⁰⁾.

(38) Con riguardo alla evoluzione del ruolo « reale » dei gruppi parlamentari nel sistema di governo parlamentare, sulle cause che l'hanno determinata e sulle conseguenze, anche di carattere più specificamente giuridico, che da essa discendono, cfr. recentemente S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari (spunti critici di diritto pubblico « vivente »)*, Firenze, 1979, spec. cap. I, cap. VII e cap. VIII.

Cfr. anche, più in generale, AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, cit..

Circa il condizionamento dei partiti all'interno del Parlamento, particolarmente rilevante anche perché utilizza un'ampia messe di dati derivanti da altre indagini, cfr. G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare*, Bologna, 1978: non meno interessante, peraltro, è la recensione a questo volume di G. BOGNETTI, *Trent'anni senza governo?*, cit..

Cfr. inoltre, anche se ormai in qualche punto superati, gli interventi sviluppati in A. PREDIERI (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975.

Per un quadro relativamente aggiornato della produzione pubblicistica italiana in ordine alla problematica del Parlamento si vedano i riferimenti contenuti in A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977 e le indicazioni contenute *ivi* 385 ss. e soprattutto 390 ss..

(39) Cfr. in questo senso G. AMATO, *Dal caso italiano al capitalismo ingovernabile-Riflessioni su un dibattito dalle gambe troppo lunghe*, Introduzione a G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, cit., 9 ss.

Si pensi però soprattutto al rilievo che al problema della partecipazione dei tecnici al governo è stato dato in Italia negli ultimi cinque anni e alla rilevanza che alla legittimazione di carattere tecnocratico è stata data da numerose dichiarazioni dell'on. Visentini negli ultimi mesi del governo Forlani (e soprattutto alle rea-

La conseguenza, ovvia, è però quella di determinare un appiattimento inevitabile fra partiti e istituzione Governo: proprio quel fenomeno che qui si è considerato come un elemento specifico della crisi italiana.

Vi è poi una ulteriore conseguenza di non minore rilievo. In regimi come quello italiano, caratterizzati insieme da un multipartitismo estremo ⁽⁴¹⁾ e da una democrazia partitica « bloccata » per la perdurante inapplicabilità della regola dell'alternativa, affidare unicamente al sistema dei partiti la legittimazione democratica delle istituzioni determina due fenomeni di grande importanza: da un lato la instabilità permanente dei Governi, inevitabile in un contesto nel quale ciò che conta è caso mai la stabilità (relativa) delle alleanze partitiche e non la stabilità degli esecutivi ⁽⁴²⁾; da un altro lato, la accu-

zioni che queste dichiarazioni, per il modo col quale furono interpretate, suscitano). Circa l'indicazione delle fonti giornalistiche alle quali fare riferimento per ricostruire i termini di quest'ultima discussione cfr. A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale, cit.*, specialmente p. 80 nota 357. Per talune riflessioni su questa tematica cfr. anche V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 1980, n. 1, 7 ss..

⁽⁴⁰⁾ Sulle potenzialità del ruolo del Presidente della Repubblica - Capo dello Stato nel nostro ordinamento cfr. la sempre classica opera di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. del dir.*, VI, *ad vocem*.

Cfr. poi sul medesimo punto, e ormai altrettanto classicamente, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958, 145 ss.; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, 251 ss..

Cfr. anche sulla problematica relativa al Presidente della Repubblica - Capo dello Stato, G. U. RESCIGNO, *Commento all'art. 87*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1978, 182 ss..

Più di recente e con specifici riferimenti all'esperienza della presidenza Pertini, cfr. P. BARILE, *Presidente della Repubblica: la prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1980, 365 ss..

⁽⁴¹⁾ La definizione, come è noto, è di SARTORI, *Tipologia dei sistemi di partito*, in *Quaderni di sociologia*, 1968, n. 3, 187 ss..

Per l'applicazione della tipologia sartoriana alle forme di governo e poi, più specificamente, alla forma di governo italiana, cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., spec. 654 ss..

⁽⁴²⁾ È comune sottolineare, generalmente, l'estrema (o almeno la forte) instabilità dei governi italiani: cfr. in questo senso, di recente, e con ampia documentazione, S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo nel di-*

sa di carenza di legittimazione democratica di Governi formalmente espressione non del sistema dei partiti ma di una parte soltanto (e di una parte obbligata) del sistema partitico. Nè appare, nella prospettiva qui delineata, sufficiente soluzione quella di un ampliamento della base parlamentare (e cioè partitica) dei Governi: sicuramente una tale prospettiva può essere utile a aumentare la legittimazione a governare nell'ambito del sistema dei partiti ma non basta a superare, come per più versi l'esperienza della solidarietà nazionale ha dimostrato ⁽⁴³⁾, la crisi di legittimazione delle istituzioni: anzi,

segno originario e nella realtà attuale della Costituzione, in La Costituzione italiana: il disegno originario e la realtà attuale, Milano, 1980, 153 ss..

Tale considerazione è certamente esatta se si fa riferimento alla durata media dei singoli governi. Assai meno, invece, (e qui non si può che suggerire in modo problematico uno spunto di interpretazione del sistema politico italiano) se si facesse riferimento più che alle singole compagini governative alle formule politiche che delle diverse compagini, man mano succedutesi nel tempo, sono state la base.

Del resto una spia del fatto che, probabilmente, nella realtà italiana, considerare solo la durata dei singoli governi è un dato troppo grezzo, è che tutti i lavori — e ormai non sono certo pochi — che cercano di analizzare in termini generali l'esperienza repubblicana, sono soliti articolarsi per grandi periodi, secondo le diverse formule politiche succedutesi nel tempo, assai più che non per i brevi periodi di durata in carica dei singoli Presidenti del Consiglio: metodologia questa, che, del resto, è non a caso adottata anche da S. Galeotti nel saggio ora citato.

Da un altro punto di vista, poi, questa diversa — ma probabilmente più corretta — prospettiva può ben spiegare perché gli osservatori del sistema politico italiano siano soliti sottolineare questa duplice, apparentemente contraddittoria, realtà: che al massimo di instabilità delle singole compagini governative fa da contrappunto il massimo di stabilità (e durata) delle formule politiche e, in fondo, della stessa classe politica globalmente considerata.

(43) L'esperienza della c.d. *solidarietà nazionale*, cioè, come è noto, del periodo politico che, con fasi alterne, ha caratterizzato la VII legislatura, è ancora troppo recente perché di esso si possano dare (o siano state già proposte) valutazioni sufficientemente maturate. È certo però che è esperienza comune che proprio quel periodo, nel quale si cercò il massimo di legittimazione politico-partitica del Governo (e quindi delle istituzioni), fu anche il periodo nel quale più si svilupparono fenomeni, anche violenti, di dissenso sociale.

Molto cautamente si può forse osservare, anche in questa sede, che probabilmente fu proprio nell'aver sottovalutato la crisi di legittimazione dei partiti (o almeno la loro insufficiente legittimazione) che consistette il principale errore di

in un certo qual senso può persino aggravare tale crisi, sal-

prospettiva compiuto nel processo di elaborazione del c.d. *compromesso storico*. Formula, questa, che presupponeva una evoluzione profonda della forma di governo italiana e della stessa costituzione materiale del Paese ma che, appunto, poggiava le proprie possibilità di realizzazione sulla convinzione che i partiti avessero una legittimazione sufficiente a reggere una transizione lunga e complessa, nel corso della quale si sarebbero inevitabilmente aggravate (e non già attenuate) le ragioni della tensione fra i partiti-istituzionali e il sistema sociale nel suo complesso.

In questo senso, a posteriori, è facile scorgere quanto fosse concettualmente ingenuo fondare le ragioni essenziali di quella forma di governo nella necessità di rispondere a una situazione grave di crisi (la famosa *emergenza*) del sistema sociale e politico italiano e come fosse invece ragionevole attendersi che, almeno in un primo periodo (come infatti accadde), tale crisi, almeno per quanto riguardava il rapporto fra partiti-istituzioni e società, fosse invece destinata ad aggravarsi.

Va peraltro riconosciuto che l'ingenuità concettuale denunciata non può certo essere imputata all'uomo politico che più di ogni altro immaginò e, fino a che potè, attuò quella formula: Aldo Moro, infatti costantemente ricercò e indicò le ragioni della sua proposta nella necessità non già di superare l'emergenza sociale a breve termine quanto nella esigenza di completare il processo di legittimazione dei partiti nell'ambito del sistema repubblicano, per ampliare la base di legittimità di un sistema concepito come strutturato in modo da trovare nel sostegno dei partiti la sua base essenziale di legittimazione democratica. Quello che invece può essere rimproverato ad Aldo Moro, ma solo gli storici futuri potranno dare un giudizio consapevole e maturo su questo punto, è di non aver valutato a pieno quanto debole fosse la legittimazione dei partiti nell'ambito del sistema sociale e quanto forte fosse la crisi del rapporto fra partiti e società, già in quel periodo, da un lato; di non aver valutato a pieno quanto l'evoluzione sociale verificatasi in Italia rendesse difficile accettare uno schema di legittimazione delle istituzioni poggiato tutto sui partiti, dall'altro. Di qui l'errore di valutazione, che atiene non già alla correttezza del ragionamento svolto quanto ai presupposti stessi: che fosse possibile cercare di ampliare la base partitica di legittimazione del sistema senza aggravare (ed anzi avviando a soluzione) una crisi di legittimità che aveva le sue ragioni più profonde non solo, e forse non tanto, nelle caratteristiche del sistema partitico italiano, quanto piuttosto, e forse soprattutto, nel rifiuto di affidare unicamente al sistema dei partiti la legittimazione del sistema istituzionale e di tener fermo (e anzi accentuare) il ruolo del partito come il solo (o prevalente) mezzo di collegamento fra società e istituzioni.

Da questo punto di vista, e nei limiti in cui queste brevi considerazioni abbiano un qualche valore, non pare dubbio che il modo col quale fu concepita e almeno in parte attuata quella fase della esperienza politica del nostro Paese può essere sottoposto a critica soprattutto perché il progetto al quale si ricollegava muoveva da una ipervalutazione (o sopravvalutazione) del ruolo dei partiti in una società in profonda evoluzione come quella italiana. Di qui, poi, la conseguenza, sicuramente da Aldo Moro non voluta ma inevitabile, di condurre, almeno

dando insieme, in un *unicum*, il sistema dei partiti complessivamente inteso.

Se queste considerazioni sono, almeno in parte, condivisibili, appare evidente che occorre pensare a modifiche istituzionali anche profonde, che garantiscano alle istituzioni una legittimazione democratica diretta, collaterale, anche se non alternativa, a quella assicurata dai partiti. Né, d'altro canto, ipotesi di tal genere possono ragionevolmente essere considerate come ipotesi di *democrazia apparente*, secondo l'espressione, equivoca ma efficace, di recente usata da D'Onofrio (44). A meno di non voler, un pò assurdamente, considerare *democrazie apparenti* la democrazia statunitense o quella francese, sistemi nei quali gli esecutivi poggiano, direttamente o indirettamente, la loro legittimazione a decidere su un consenso popolare diretto, indipendente dalla continua mediazione partitica. Sistemi questi, inoltre, nei quali, come l'esperienza anche recente dimostra, l'elasticità dei rapporti fra esecutivi e partiti (anche i partiti che esprimono l'esecutivo) consente spesso di riassorbire e canalizzare nel complesso partiti-istituzioni quel dissenso sociale che, invece, in sistemi come quello italiano è destinato, particolarmente nell'ambito di esperienze consociative fra i partiti, a scatenarsi, senza intermediazioni, proprio sul complesso partiti-istituzioni.

Vi è di più. Individuare una legittimazione democratica specifica degli esecutivi, e di conseguenza una loro stabilità, va nel senso di appagare, almeno in parte, l'esigenza di efficien-

nel breve periodo, a un ulteriore sviluppo di quel processo di diretta penetrazione dei partiti nelle istituzioni che, almeno nel contesto dei ragionamenti che qui si svolgono, appare come una delle maggiori cause di crisi del sistema democratico italiano.

Circa il pensiero di Aldo Moro, particolarmente con riguardo ai temi qui toccati, cfr. ora i testi dei suoi discorsi e dei suoi articoli riportati in A. MORO, *L'intelligenza e gli avvenimenti*, Milano, 1979.

(44) Cfr. F. D'ONOFRIO, *Il ruolo dei partiti nel rinnovamento politico e istituzionale del nostro paese*, cit. .

za che caratterizza questo periodo storico, in connessione del resto con l'ampliarsi delle funzioni pubbliche ⁽⁴⁵⁾. Anche sotto questo profilo, dunque, modifiche profonde al nostro sistema costituzionale possono giustificarsi, collocandosi in una prospettiva di grande portata, per certo non limitata a un orizzonte di breve periodo.

11. - Le considerazioni sinora svolte non devono però essere interpretate nel senso di una sostanziale svalutazione del ruolo dei partiti, ai quali, per molteplici ragioni, deve restare affidata una non sostituibile funzione di sintesi politica e di capacità di condizionare da un lato, di controllare dall'altro, sia l'operato dell'esecutivo, sia il complesso apparato decisionale di un sistema istituzionale rispettoso di una società pluralistica.

In questo senso sembra necessario ripensare il ruolo del Parlamento (luogo tipico di presenza dei partiti) sia quanto a poteri decisionali sia quanto a poteri di controllo ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁵⁾ Sul bisogno di efficienza poggia in larga misura le sue riflessioni G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, cit., ai cui saggi, e in particolare a quello *Dal caso italiano al capitalismo ingovernabile. Riflessioni su un dibattito dalle gambe troppo lunghe*, cit., ivi, 9 ss. si rinvia anche per la meditata confutazione delle diverse posizioni emerse in questi anni a svalutazione delle ragioni dell'efficienza.

⁽⁴⁶⁾ Va riconosciuto che il ruolo del Parlamento è sempre profondamente condizionato, nella realtà, dalla posizione del Governo e dalla sua forza.

Più recentemente in Italia esso è stato fortemente condizionato anche dal modo di sviluppo del rapporto fra partiti e Governo: cfr., in questo senso, le interessanti osservazioni di S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo nel disegno originale e nella realtà attuale della Costituzione*, cit., spec. par. 12.

Qui però si fa riferimento alla necessità di ridefinire, almeno in parte, le funzioni del Parlamento anche sul piano formale, al fine di rafforzare il ruolo dell'Assemblea (canale istituzionale di legittimazione politica) in concorrenza con una ridefinizione del modo di formazione dell'Esecutivo.

D'altra parte il problema del rafforzamento del ruolo del Parlamento sul piano istituzionale già si è posto a più riprese e in maniera penetrante nel sistema italiano, così come, per un altro verso, si è posto il problema della riforma della Presidenza del Consiglio: a testimonianza, ove ve ne fosse bisogno, del fatto che anche su questo piano l'espandersi del sistema dei partiti non può, da solo, superare ogni disfunzione istituzionale e che, per contro, assai spesso le disfunzioni istitu-

Del resto il sistema americano, con l'enorme potere di decisione e di controllo del Congresso rispetto all'esecutivo, sta a dimostrare quanto sia errata l'opinione che a un rafforzamento dell'esecutivo (che qui sta a significare poi legittimazione democratica dell'esecutivo indipendentemente dall'intermedia-

zionali costituiscono allo stesso tempo un motivo di espansione del sistema dei partiti ma anche un limite alla sua efficienza.

Cfr. tra i molti contributi relativi ai temi delle riforme del Parlamento, E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in AA.VV. *Parlamento, Istituzioni e democrazia*, cit., 169 ss.; S. LABRIOLA, *Parlamento, Istituzioni e democrazia*, ivi; S. ANDÒ, *La centralità del Parlamento nella attuale forma di governo*, in AA.VV., *Crisi politica e riforma delle istituzioni*, cit., 117 ss; BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, cit.; ID., *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, quaderno n. 2: *Il Parlamento, analisi e proposte di riforma*, 1978.

Quanto alla complessa problematica relativa alla riforma del Governo cfr., da ultimo, E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura di governo*, Padova, 1979.

È evidente, però, che nell'ambito del discorso svolto nel testo, la questione si pone in termini ben più complessi, giacché in un quadro ipotetico quale quello delineato l'insieme delle competenze e dei poteri del Parlamento concorre in modo essenziale a definire quale sia il punto di equilibrio fra la legittimazione partitica e la legittimazione poggiante sul consenso popolare diretto del sistema istituzionale. Cfr., per qualche riflessione in questo senso, con riguardo al sistema francese nel quale questa problematica si è posta e si pone in modo concreto, P. AVRIL, *Il Parlamento francese nella quinta repubblica*, Milano, 1976; LUCHAIRE e CONAC (a cura di), *La constitution de la république française*, Paris, 1979, 2 vol., spec. vol. II, titre V, *des rapports entre le Parlement et le Gouvernement*, 486 ss., con saggi di Luchaire, Dabezies, Brouillet, Combarous, Emeri, Hamon, le Mire, Lalumière, Caillavet. Di particolare utilità, proprio per l'ottica nella quale si pone su questi problemi la dottrina francese, cfr. J. C. COLLIARDS, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1978.

È altresì chiaro e del tutto evidente che il citato « punto di equilibrio » può variamente essere spostato a favore dell'uno o dell'altro principio, entro limiti definiti (o definibili) ma anche entro un ventaglio non irrilevante di soluzioni, che si traduce in un ventaglio non irrilevante di sistemi possibili: cfr. J. C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires*, cit. e ora, nella letteratura italiana, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit.

Recentemente, poi, sulle proposte di riforma riguardanti direttamente il Parlamento, pur nell'attuale quadro istituzionale, cfr. S. LABRIOLA, *Quali risposte alla crisi del Parlamento*, in *Una Costituzione per governare*, Venezia 1981, 34 ss. Cfr. poi, anche, G. FERRARA, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Dem. e dir.* n. 1/2, 1981 e A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, ivi, n. 3, 1981.

zione parlamentare) corrisponda necessariamente un depotenziamento dell'assemblea.

Va detto piuttosto che, in una prospettiva quale quella delineata, lo sforzo di individuare l'area di competenza del Parlamento (e quindi dell'attività di sintesi dei partiti) rispetto al Governo e al sistema costituzionale complessivo è tutt'altro che semplice e richiede comunque un impegno notevole di saggezza e di inventiva istituzionale. Ma certo non è questo un motivo sufficiente per accantonare il problema, tanto più quando un sistema, come è il caso di quello italiano, appaia per più versi vicino al *collasso di legittimità*.

12. - Come è evidente il quadro problematico che qui si è delineato non ha granché a che vedere con le prospettive di *grande riforma* o di *riforme istituzionali* che oggi sono al centro del dibattito politico italiano.

Dando per scontata l'osservazione, generalmente condivisa, che appare tuttora incerto cosa esattamente i partiti (e i loro *leaders*) intendono con queste formule, può ben dirsi che non si intravede alcun segno significativo che con le proposte di grande riforma o di riforma istituzionale si intenda affrontare alla radice il problema italiano.

Al contrario, per taluni sintomi pare quasi di cogliere i segni di una tendenza a rafforzare il dominio dei partiti (di maggioranza) sulle istituzioni e a cercare di risolvere in tal modo (a tutto scapito cioè della legittimazione) i problemi posti dalla crisi di inefficienza del sistema.

Da un altro punto di vista e per altri segni, poi, pare di cogliere in queste indicazioni quasi soltanto formule (come qualche tempo fa accadde per la c.d. « governabilità ») idonee a consentire e giustificare nuovi accordi di governo, del tutto interni alla logica dei partiti così come si è sviluppata nel più recente periodo.

Da un ultimo punto di vista, infine, e per altri ulteriori

inquietanti segni, sembra persino che a queste formule si voglia ricorrere *a freddo*, quasi per segnare nuovi elementi di differenziazione e di contrapposizione fra i partiti, secondo una strategia che, certo con maggiori ragioni, fu a suo tempo impostata sui problemi di politica estera.

Ora, va detto con tutta chiarezza che ciascuna di queste ipotesi, ove confermata dai fatti, sarebbe assolutamente deleteria.

Le questioni qui richiamate sono tutte di grande portata e tali da non prestarsi certamente, in una logica corretta, a strumentalizzazioni politiche di breve periodo.

Più in generale poi sono di tale rilevanza da non consentire di essere usate con spregiudicatezza per mettere *fuori gioco* l'una o l'altra forza politica.

Si tratta in realtà di questioni che toccano in radice problemi di fondo di un sistema istituzionale e partitico, e rispetto alle quali si deve chiedere a ciascuna forza politica di pronunciarsi nella speranza non già di poter ravvisare ad ogni costo divisioni ma, proprio tutt'al contrario, di poter registrare quelle convergenze (sicuramente non facili data la diversissima tradizione politica e storica dei partiti italiani) che sole possono consentire che quelle modificazioni delle istituzioni e del rapporto fra partiti e istituzioni, che appaiono necessarie per avviare a soluzione la crisi italiana, non costringano forze politiche importanti a sentirsi estranee (e quindi del tutto opposte) alle istituzioni. Obiettivo, questo, irrinunciabile se non si vuole che per superare una crisi di legittimazione a decidere si apra una crisi assai più profonda e sostanzialmente irrimediabile dell'intero sistema politico italiano ⁽⁴⁷⁾.

(47) Questo paragrafo, come è chiaro, è tutto incentrato sui problemi politici, assolutamente contingenti, che, intorno al tema qui considerato, si sono sviluppati fra il giugno e il dicembre 1981: periodo, questo, nel quale il presente lavoro è stato ultimato per la stampa.

13. - Di fronte alle considerazioni sin qui svolte si potrebbero avanzare taluni dubbi circa l'ammissibilità di proposte di questo genere nell'ambito della Costituzione vigente.

Dato per scontato che talune delle riflessioni qui sviluppate potrebbero implicare, al medesimo tempo, un mutamento della Costituzione formale e una modificazione profonda della costituzione materiale ⁽⁴⁸⁾, ci si potrebbe domandare, da

In questo senso è del tutto ovvio che i riferimenti contenuti nel testo riguardano le numerose prese di posizione assunte sul problema delle riforme istituzionali dai segretari dei maggiori partiti di governo e di opposizione e da altri *leaders* politici dell'uno e dell'altro schieramento. Di queste posizioni la stampa quotidiana e periodica di questo periodo ha dato largamente notizia e ad essa si rinvia per la necessaria documentazione.

È altresì chiaro che alcune delle considerazioni esposte nel corso di questo paragrafo costituiscono manifestazione di opinioni e valutazioni attinenti essenzialmente ai problemi specifici di un periodo molto determinato e non vogliono avere, neppure per chi le esprime, maggiore e più ampio significato.

È sembrato utile comunque mantenere, anche nell'ambito di questa pubblicazione, queste riflessioni sia perché esse possono aiutare il lettore a comprendere meglio il clima politico nel quale il lavoro è stato pensato e scritto, sia perché talune osservazioni, pur legate al dibattito politico di un periodo ben definito, si richiamano comunque a valutazioni e convinzioni legate alla storia della nostra Repubblica e alle condizioni e circostanze che hanno caratterizzato e dominato la convivenza, nel quadro costituzionale, delle diverse forze politiche del Paese.

Va detto che molte delle riflessioni qui esposte, e delle posizioni qui richiamate, si riferiscono a opinioni sostenute non in saggi o contributi pubblicati su riviste scientifiche ma a posizioni assunte sulla stampa periodica o quotidiana. Per una indicazione, pressoché completa di tali contributi fino all'estate 1981, cfr. A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale*, cit. e fino all'estate 1980, soprattutto, G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, cit., *nota bibliografica*, 199, specialmente lettera D), 200 ss. .

⁽⁴⁸⁾ In particolare, come è evidente, le osservazioni relative all'opportunità di introdurre un circuito di legittimazione democratica diretta dell'esecutivo comporterebbero, ove accolte, la necessità di modificazioni costituzionali non irrilevanti. Così come comporterebbe modificazioni costituzionali rilevanti la necessità, a una scelta di tal genere conseguente, di ridefinire compiti e ruolo del Parlamento.

È di tutta evidenza, poi, che tali modificazioni non potrebbero non incidere anche sulla c.d. costituzione materiale.

Quale che sia il concetto, peraltro sempre di difficile definizione, di costituzione materiale, non vi è dubbio infatti che la adozione di tali modificazioni implicherebbe un già avvenuto mutamento della costituzione materiale (secondo il concetto da taluni accolto) ovvero comporterebbe una sua susseguente e conseguente modificazione (secondo il concetto da altri sostenuto).

un lato, se e in che misura tali modificazioni siano compatibili con la Costituzione formale e, da un altro lato, in che misura tali modificazioni potrebbero essere assorbite, senza rotture, dalla costituzione materiale.

Per quanto riguarda la prima questione occorre dire subito che si tratta di un problema di soluzione pressoché impossibile o, meglio, di un problema che non tollera alcuna soluzione non essendo esso stesso proponibile come problema.

Non vi è dubbio, infatti, che se si guardasse alla lettera della Costituzione esso non avrebbe alcuna ragione di porsi, essendo la forma repubblicana dello Stato il solo limite esplicito posto al processo di revisione costituzionale: nè, di per sè solo, appare persuasivo il collegamento, che pure taluno

Se poi, in una visione più « sincretistica » ci si riferisce alla costituzione materiale come alla realtà di fatto che condiziona la formulazione, prima, l'applicazione, poi, della Costituzione formale e che, d'altro canto, è, almeno in parte, condizionata dalla Costituzione formale stessa, allora non vi è alcun dubbio che le modificazioni indicate, ove attuate, sarebbero allo stesso tempo il segno più evidente di modificazioni non meno profonde intervenute nella costituzione materiale e di nuovi, non meno profondamente diversi, condizionamenti al suo svilupparsi nel futuro.

Circa il difficile concetto di costituzione materiale e le diverse contestate possibilità di applicazione cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 30 ss.

Per il tentativo di applicare la tematica della costituzione materiale al problema della attuazione (ma anche delle modificazioni) della Costituzione formale cfr. G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, cit., che però tenta di sviluppare il concetto di costituzione materiale prevalentemente come condizionamento all'applicazione della Costituzione formale e come limite alla sua attuazione, ponendosi in una prospettiva che tendenzialmente, separando in modo netto costituzione materiale e Costituzione formale, lascia ampiamente opinabile sia l'individuazione della costituzione materiale sia le conseguenze che possono derivarne rispetto alla Costituzione formale.

Su questa problematica, fra i contributi più recenti, cfr. C. MORTATI, *Dottrine generali sulla Costituzione*, in *Raccolta scritti*, II, Milano, 1978, 144. ss.; ZANGARA, *Costituzione materiale e costituzione convenzionale*, in *Scritti Mortati*, cit., I, 333 ss.; F. MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, ivi, 197 ss.; A. VALENTINI, *Appunti semiologici in tema di costituzione in senso materiale*, ivi, 297 ss.; V. CRISAFULLI, voce *Costituzione* in *Enciclopedia del novecento*, 1976, 25 ss.; F. PIERANDREI, *Saggio sulla teoria della Costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, I, Torino, 1965, 61 ss..

tende a fare, fra art. 1 e art. 139 della Costituzione al fine di dedurne che forma di Stato e forma di governo sarebbero nel nostro sistema costituzionale indissolubilmente legati, cosicché ogni modificazione a questa sarebbe impedita dal divieto di ogni modificazione a quella ⁽⁴⁹⁾.

Per una equilibrata, anche se molto sintetica, riflessione sul rapporto fra interpretazione-applicazione della Costituzione formale e valutazione (o ipervalutazione) degli elementi della realtà di fatto, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazione e interpreti della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1970, 904 ss.

Vale la pena di richiamare, sulle possibilità, ma anche sui limiti, di evoluzione della Costituzione attraverso la sua attuazione, le considerazioni di G. TREVES, *Utilità della Costituzione*, in *Studi ventennale Assemblea costituente*, vol. IV, 1969, e ora in G. TREVES, *Scritti giuridici*, Milano, 1982, 157 ss.

⁽⁴⁹⁾ Cfr., in questo senso, sia pure in modo non assolutamente netto, C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, cit., il quale però, sotto un altro profilo (sotto il profilo cioè della necessità di profonde modificazioni del sistema complessivo vigente) si diffonde a lungo sulle limitazioni che la realtà attuale comporta a una piena attuazione del medesimo art. 1 Cost.: cfr. MORTATI, *op. cit.*, spec. par. 27 e ss..

Per una interpretazione dell'art. 1 Cost. assai meno espansiva cfr. invece, classicamente, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 Cost.*, in *La Costituzione italiana-Saggi*, cit. Sulla medesima problematica, che si accentra poi essenzialmente sul collegamento fra la sovranità popolare affermata nell'art. 1 Cost. e sulle conseguenze che ne derivano in ordine alla sua attuazione, cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana*, in *Scritti Orlando*, I; G. AMATO, *Sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1962, 74 ss..

L'A., comunque, che sembra avere più esteso l'effetto limitativo dell'art. 139 Cost. rispetto alla revisione costituzionale è probabilmente A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 Costituzione*, Padova, 1972, al quale si rinvia per l'esposizione delle ragioni, talvolta un po' formalistiche, del collegamento fra art. 139 Cost. e altre norme costituzionali.

Assai più cauto ed equilibrato nell'individuare i riflessi del limite contenuto nell'art. 139 Cost. è invece, ora, G. VOLPE, *Commento all'art. 139 Cost.*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana, Le garanzie costituzionali*, Bologna, 1981, 729 ss., il quale tuttavia giunge nelle pagine finali a una forse eccessiva svalutazione del medesimo art. 139 Cost.. Non vi è dubbio che a ragione Volpe sottolinea che non è tanto nelle formule normative quanto nella sua perdurante validità storica che una Costituzione trova la propria capacità di resistenza alle modificazioni costituzionali: tuttavia un tale ragionamento può provare troppo. In materia di revisione costituzionale, infatti, occorre resistere tanto alla tentazione di sviluppare un ragionamento tutto formalistico, ignorando che su questo piano si è al punto limite del rapporto fra diritto che qualifica il fatto e fatto che crea il diritto, quanto, al contrario, di rimettere tutto allo svilupparsi delle circostanze di fatto, svalutando non solo l'importanza di quella che Volpe

Qualora poi si volesse, come è stato fatto ⁽⁵⁰⁾, guardare al di là della lettera della Costituzione per individuare quali

chiama la capacità « pedagogica » delle norme sulla revisione ma anche l'importanza che ha, o può avere, la qualificazione, in termini di legittimità o illegittimità rispetto all'ordinamento in vigore, che si può dare di un fenomeno di revisione del sistema costituzionale.

Si dirà che quest'ultimo profilo è comunque discutibile perché nel momento stesso in cui si debba riconoscere che un processo di modificazione costituzionale si è svolto in contrasto con la Costituzione vigente, in quel momento stesso si deve riconoscere anche che quella Costituzione ha cessato la sua vigenza, cosicché diventa non solo inutile ma anche inammissibile la pretesa di qualificare illegittima la vicenda stessa, essendo tale qualificazione possibile solo alla stregua di un ordinamento non più in vigore. Il che è certamente esatto ma riguarda essenzialmente il momento finale del processo, allorché la revisione supposta incostituzionale si sia imposta nelle cose: trascura invece l'importanza che può avere la possibilità di esprimere un giudizio in termini di legittimità-illegittimità delle proposte di revisione nel corso del procedimento.

Non sempre, infatti, si può e si deve pensare alle modificazioni costituzionali come un punto di arrivo di un processo di rottura della Costituzione in vigore. Al contrario, questa impostazione, assai legata alle caratteristiche proprie della cultura europea e alle esperienze che essa, specialmente attraverso le vicende francesi, ha vissuto, è assai lontana dal modo col quale l'esperienza storica degli U.S.A. e la cultura di quel paese ha concepito in questi due secoli il processo di revisione costituzionale: processo considerato, e parecchie volte utilizzato, come un modo (anzi il solo modo legittimo e possibile) per adeguare la Costituzione formale allo sviluppo della società e quindi per mantenerne (e non superarne) la vigenza.

Più in generale, per alcune ulteriori riflessioni su questi temi, anche se soprattutto con riguardo al modo col quale la revisione costituzionale (quanto a procedimento e quanto a limiti) è concepita e disciplinata in altre Costituzioni europee, cfr. F. PIZZETTI, *Rigidità e garantismo nella Costituzione spagnola*, I, Torino, 1979, spec. 5 ss. e 50 ss..

Sul complesso problema del rapporto fra la Costituzione formale e la sua attuazione-evoluzione, e quindi sui limiti di una modificazione-adeguamento di una Costituzione ottenuta operando solo sul piano della interpretazione evolutiva di una Costituzione formalmente immutata, cfr. ora M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, cit..

D'altro canto, sul non meno rilevante problema della distinzione, anche sul piano del contenuto delle norme proposte o approvate, fra revisione e rottura della Costituzione cfr., nella dottrina italiana, e da ultimo, R. NANIA, *Concordato e « principi supremi » della Costituzione*, in *Giur. cost.*, I, 251 ss.; CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, 279 ss.; CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 20 ss..

⁽⁵⁰⁾ Cfr. ampiamente su questa tematica, oltre agli AA. già citati alla nota precedente, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2° vol., Padova 1975 e 1976, spec. I, 148 ss. e II, parte VII, sez. I.

siano i suoi principi immodificabili, in realtà si passerebbe dal primo al secondo problema precedentemente indicato.

Lo sforzo, apparentemente poco produttivo, di ricercare, con la elasticità inevitabile di ogni costruzione fondata sulla pura interpretazione, quali siano i principi non modificabili della Costituzione italiana ha senso solo se è finalizzato, in realtà, ad individuare quali siano gli elementi essenziali della costituzione materiale, modificando i quali sul piano della Costituzione formale si ha, in realtà, una rottura della medesima costituzione materiale e, quindi, l'instaurazione, di fatto ancor prima che di diritto, di un nuovo regime ⁽⁵¹⁾.

Va detto però che su questo piano, nel quale viene essenzialmente in rilievo la costituzione materiale (e cioè il modo col quale è sentito il sistema costituzionale vigente dai soggetti storici dominanti), può valere anche un ragionamento opposto.

Si può affermare, cioè, che in un sistema costituzionale formalmente pressoché tutto modificabile ⁽⁵²⁾, anche la for-

(51) In questo senso, oltre agli A.A. citati alla fine della nota 49, cfr. specificatamente C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali*, in *Scritti Jemolo*, III, 1962, 195 ss.; C. MORTATI, *Concetto, limiti e procedimenti della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1952, 385 ss.; L. ELIA, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*, in *Cronache sociali*, 1949, 234 ss.; P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, 76 ss.; BARILE-DE SIERVO, *Revisione della costituzione*, in *Noviss. dig. it.*, XV, 773 ss.. Ancora sui limiti sostanziali alla revisione costituzionale in Italia, sia pure non sempre individuati dai singoli A.A. attraverso un richiamo al concetto di costituzione materiale quale fatto nel testo, cfr. BON VALSASSINA, *Di un limite assoluto della potestà normativa in materia costituzionale*, in *Arch. giur.*, 1948, 91 ss.; Id., *A proposito della revisione della forma di governo*, in *Studi Urbinati*, 1954; VALENTINI, *L'art. 139 della Costituzione e i principi generali del diritto*, in *Studi Rossi*, 1952; LUCATELLO, *Sull'immutabilità della forma repubblicana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, 756 ss..

Più di recente, comunque, sulla problematica del rapporto fra costituzione materiale e Costituzione formale come prospettiva attraverso la quale individuare, al di là dei profili formali, la rottura della Costituzione formale, cfr. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, cit., spec. 65 ss..

(52) Per lo sviluppo di questa considerazione, tutta ancorata, appunto, al dato formale, ma in una prospettiva che, individuando nel referendum istituzionale il fondamento ultimo dell'art. 139 Cost., trascende in larga misura valutazioni di mera forma, cfr. G. LUCATELLO, *Sull'immutabilità della forma repubblicana*, cit..

ma di governo può essere mutata senza determinare rotture costituzionali se, e nella misura in cui, la costituzione materiale (e cioè il modo col quale il sistema costituzionale vigente è sentito, in un momento storico determinato, dai soggetti storici dominanti) lo tollera⁽⁵³⁾.

Qui dunque sta il punto vero del problema che si pone di fronte ai ragionamenti che in questa sede si è cercato di sviluppare; e qui sta anche il punto concreto in cui la questione relativa alla modificabilità della Costituzione formale e alla accettabilità di tali modificazioni da parte della costituzione materiale si incontrano, svelando l'intima connessione che esiste fra due piani di ragionamento di solito considerati del tutto separati.

Di più. È questo il terreno sul quale meglio si può comprendere perché anche talune proposte che possono essere attuate mediante legge ordinaria vengono (o possono venire)

(53) A questo risultato, almeno, sembra coerente giungere proprio ponendosi nella medesima prospettiva di quegli AA. citati alle note precedenti, che sembrano, sia pure con diverse accentuazioni, fondare una lettura estensiva dei limiti dell'art. 139 Cost. proprio sulla necessità di uno stretto rapporto fra costituzione materiale e Costituzione formale.

Si potrà dire che seguendo quanto qui esposto nel testo si adotta una posizione estremamente ambigua giacché è ben difficile dire quando (e a che condizioni) la costituzione materiale possa tollerare un mutamento della forma di governo che si traduca in una revisione e non in una rottura della Costituzione.

Il che è sicuramente esatto, ma deriva dall'ambiguità stessa del concetto di costituzione materiale e dall'ambiguità ancora maggiore delle tesi che, appunto, cercano di vedere in essa un limite al procedimento di revisione. A meno che, naturalmente, quanti si collocano in questa prospettiva non intendano accogliere un concetto assolutamente statico di costituzione materiale, tale da non tollerare evoluzioni nel tempo. In questo caso, però, essi per un verso si rifarebbero a una nozione di costituzione materiale contraria *in radice* a quella elasticità storica e fattuale che appare intrinsecamente legata a questo concetto; per l'altro tenderebbero a costruire una teoria della revisione costituzionale utile non già a distinguere, al di là del dato formale, tra revisione e rottura della Costituzione ma piuttosto a irrigidire e a rendere statica la Costituzione formale, vanificando in fondo l'obiettivo che è proprio dei procedimenti di revisione: quello di raggiungere un accettabile punto di equilibrio fra l'esigenza (garantistica) della rigidità e la possibilità di modificazioni strutturalmente connessa all'esigenza (storica) di flessibilità delle Costituzioni scritte degli Stati contemporanei.

avvertite come rottura della Costituzione (⁵⁴) e, al contrario, perché talune modificazioni tacite della Costituzione in vigore siano ritenute compatibili col sistema costituzionale (⁵⁵).

Non è questa la sede per sviluppare ulteriormente queste considerazioni.

Basterà qui osservare che ovviamente quasi nessuna delle proposte o delle indicazioni in precedenza problematicamente avanzate potrà essere ritenuta accettabile da chi ritenga che, anche oggi, la Costituzione formale è la proiezione fedele di una immutabile costituzione materiale basata su un accordo statico e rigido di diverse e contrapposte tradizioni politiche e culturali: accordo che, formatosi con difficoltà negli anni dell'Assemblea costituente, non potrebbe, neppure a tanti anni

(54) Si pensi, a mero titolo di esempio, a talune delle proposte anche di recente avanzate in ordine alla modifica del sistema elettorale o di certi aspetti della legge sull'ordinamento giudiziario. Emblematiche, in questo senso, e quindi meritevoli di richiamo, indipendentemente qui da ogni valutazione, per un verso le proposte avanzate, in materia di riforma del sistema elettorale, da G. AMATO, *Riforma elettorale e funzioni di governo*, in *Una costituzione per governare*, Venezia, 1981, 23 ss. e, in materia di ordinamento giudiziario, da F. MANGINI e P. MARCONI, *Il giudice e la politica*, *ivi* 63 ss., e, per l'altro, le risposte di A. BARBERA, 120 ss. e di E. GALLO, 106 ss. Ma ancora più chiaro in questo senso, proprio perché più pacato e argomentato, G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, spec. cap. III. Non a caso Rolla, in coerenza del resto con tutta la metodologia del suo lavoro, *non si chiede tanto se eventuali proposte siano o no incostituzionali quanto se costituiscano o no una rottura della Costituzione*. Il che, fra l'altro, gli consente di lasciare da parte uno dei problemi classici della dottrina tradizionale: quello cioè di stabilire se una proposta individuata possa essere attuata con legge ordinaria o richieda la revisione costituzionale. In questo senso può dirsi che la posizione di Rolla (piuttosto diffusa nella dottrina più recente: cfr., sia pure con minore nettezza, BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni cit.*; FERRARÀ, *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Dem. e dir.*, 1979; U. SPAGNOLI, *Le prospettive politiche della riforma istituzionale nel giudizio dei comunisti*, *ivi*; A. PIZZORUSSO, *Riformare la Costituzione*, *cit.*), appare particolarmente significativa se si considera la grande rilevanza che, in altra epoca e di fronte a modifiche del sistema elettorale, fu dato al problema se e in che misura la riforma del sistema elettorale potesse avvenire con legge ordinaria: cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1952, 849.

(55) Anche qui a mero titolo di esempio si può rinviare alle considerazioni svolte *supra*, par. 3.

di distanza, essere rimesso in discussione, pena la perdita del difficile equilibrio sul quale si basa la costituzione materiale (e quindi la Costituzione formale) della Repubblica italiana.

Al contrario, le proposte e le indicazioni qui esposte non potranno essere tanto facilmente messe da parte da chi comprenda che la costituzione materiale (ancor più di quella formale) non può essere concepita come immutabile col passare del tempo e delle generazioni, pena l'ampliarsi del fosso fra società legale e società reale da un lato, la totale svalutazione del concetto stesso di costituzione materiale (definibile come immodificabile solo a patto di « formalizzarla ») dall'altro.

La verifica della disponibilità a ragionare sulle riforme prospettate senza porre forzose pregiudiziali circa la loro compatibilità con la Costituzione formale (e con le sue eventuali modificazioni) può essere allora un modo per verificare se e quanto il sistema politico italiano, in tutte le sue componenti, si è evoluto in questi anni, ponendosi nella condizione di superare le diffidenze interne e le differenze profonde che caratterizzarono gli inizi dell'esperienza repubblicana. Soprattutto può essere un modo per dimostrare in maniera inequivocabile che non è vero, come talvolta qualcuno pare credere, che sul piano della democrazia sostanziale questi trenta anni non sono stati che un lungo intermezzo, in attesa di un duro scontro: attesa sempre rinviata ma mai superata⁽⁵⁶⁾.

Anche, e forse soprattutto, sotto questo profilo la discussione sulle riforme istituzionali può essere, nella attuale situazione italiana, ricca di interesse.

(56) In qualche modo in questa prospettiva di fondo pare porsi uno studio come F. D'Onofrio che certamente è oggi, su questi temi, un autorevole *opinion's maker*; cfr. F. D'ONOFRIO, *Forma di governo, Costituzione e casa comune*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1981, 333 ss. ma anche Id., *Intervento al Convegno Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo italiana*, Firenze, 17-19 settembre 1981.