

1° lezione:

La democrazia costituzionale e la sua crisi

Il tema prescelto per le mie lezioni è la democrazia costituzionale. La scelta è suggerita innanzitutto dall'oggettiva rilevanza del tema, dal momento che la democrazia costituzionale è l'ambiente culturale e istituzionale nel quale viviamo. C'è però anche un secondo motivo, più superficiale e occasionale: il piacere di collegarmi idealmente con il precedente corso di lezioni, tenuto da Luigi Ferrajoli e anch'esso dedicato alla democrazia costituzionale.

Certo, il mio piacere può non essere affatto condiviso dal pubblico, che magari ha già assistito alle lezioni di Ferrajoli e vorrebbe ora ricordarmi il monito del *ne bis in idem*. Effettivamente, il rischio del *bis in idem* sussiste, ma spero che esso possa essere almeno parzialmente evitato dal momento che il medesimo tema – la democrazia costituzionale – può essere avvicinato da prospettive molto differenti. Alla diversità degli approcci alludono i titoli dei rispettivi corsi: *La democrazia costituzionale e il suo futuro* (il titolo indicato da Ferrajoli per il suo corso) e (quasi nello spirito di un contrappunto semiserio) *La democrazia costituzionale e il suo passato* (il titolo del mio corso).

Nel primo caso, è in gioco la prospettiva di un filosofo che delinea una teoria della democrazia, ne indica gli elementi concettualmente essenziali e tenta di decifrare le possibili, e future, applicazioni del modello. Il filosofo, che studi la democrazia come teoria e soprattutto come modello normativo, si interroga su ciò che la democrazia *deve essere* e su ciò che essa *può divenire*. Quando è invece uno storico a interrogarsi sulla democrazia costituzionale (come nel mio caso), le domande sono diverse: lo storico non costruisce un modello, ma descrive uno stato di cose, o di discorsi o di immagini. Lo storico non si chiede che cosa *deve essere* la democrazia ma che cosa la democrazia *è*. E per capire che cosa è la democrazia, lo storico ritiene di dover sapere che cosa la democrazia *è divenuta* e quindi, prima ancora, che cosa la democrazia *è stata*.

Ecco, dunque, il titolo del corso: *La democrazia costituzionale e il suo passato*; la proposta è appunto quella di assumere la democrazia costituzionale del nostro presente come l'esito di un processo, come la fase conclusiva di una vicenda che affonda le sue radici in epoche e contesti più o meno lontani nel tempo. La scommessa dello storico (che, come ogni scommessa, può essere vinta o persa) è che la comprensione del passato non sia un ozioso *divertissement*, ma offra quella profondità di campo indispensabile per cogliere la direzione di senso del presente.

È in questa scommessa che si impegneranno le successive lezioni del corso, che tenteranno di ricostruire la genesi storica dell'odierna democrazia costituzionale mettendo a fuoco alcune delle sue componenti essenziali. Non è invece al passato, ma è al presente della democrazia che tenterò di guardare oggi.

Mi si dirà: se lo storico è uno specialista del passato, non è contraddittorio che egli intenda dire qualcosa sul presente? Lo storico deve dirci che cosa è stata la democrazia, non che cosa essa è. L'obiezione è sensata ma occorre considerare due elementi. Occorre innanzitutto tener presente la celebre affermazione di Marx (in *Per la critica dell'economia politica*): «L'anatomia dell'uomo è una chiave per l'anatomia della scimmia». Ciò significa che è vero, come dicevo, che per comprendere il presente devo conoscere la sua genesi, il processo con il quale si è formato. È però vero anche il reciproco: non possiamo mettere in parentesi il nostro presente per farne la storia. La conoscenza del nostro presente è, anche per lo storico, un obbligato punto di partenza. Dobbiamo essere certi della nostra identità per ricostruire il nostro albero genealogico.

Dobbiamo dunque partire dal nostro presente. Ciò però significa rinunciare alla storia? Se così fosse, il concetto stesso di storia contemporanea sarebbe una contraddizione in termini. Non lo è, invece, perché il presente non è l'istante. Il presente è storia e ha una storia. Che cosa significa allora studiare, come storico, la democrazia costituzionale del presente? Significa, ancora una volta, descriverla non come un modello, ma come un processo: significa analizzarla come un fenomeno complesso (culturale, politico, istituzionale) che, come ogni fenomeno storico, ha un suo punto di inizio e poi conosce sviluppi, trasformazioni, crisi, collassi e può infine addirittura esaurirsi. È a questo processo storico – a una vicenda di storia contemporanea, a un episodio di storia del nostro presente – che allude il titolo di questa prima lezione: *La democrazia costituzionale e la sua crisi*.

Individuare il punto di inizio di un fenomeno è un passaggio obbligato per lo storico: che sa bene che ogni fenomeno è legato da mille fili al passato, ma al contempo è tenuto a individuare i momenti di discontinuità che permettono di cogliere l'emersione del nuovo. Nel nostro caso, questo compito, in genere assai complicato, appare relativamente facile. Ciò dipende dal fatto che la democrazia costituzionale ha, come antefatto immediato e decisivo, una profonda, drammatica e decisiva frattura: la seconda guerra mondiale e il crollo dei regimi totalitari, nella Germania nazionalsocialista e nell'Italia fascista.

Il consumarsi di questa immane tragedia si traduce nell'esigenza di voltar pagina, di segnare alcuni punti di non ritorno rispetto all'incubo totalitario, di dar luogo a nuove e migliori organizzazioni politico-giuridiche. A questo appuntamento le forze che avevano sostenuto il peso della lotta ai totalitarismi non giungono impreparate. Già nel corso degli anni trenta e quaranta circolavano in Europa teorie etico-politiche che, pur diverse fra loro, convergevano nell'indicare nella democrazia l'alternativa obbligata al totalitarismo. La democrazia auspicata non voleva però essere la mera continuazione o restaurazione delle formule ottocentesche. Quanto più si entra nel vivo della lotta al nazionalsocialismo e al fascismo e si moltiplicano le sofferenze della guerra, tanto più si diffondono (negli eserciti delle potenze alleate come nei movimenti di resistenza) le aspettative di un mondo nuovo che dovrà sorgere sulle macerie dei totalitarismi sconfitti: un mondo libero dalla paura e dal bisogno (come aveva dichiarato Roosevelt nel suo famoso discorso del 1941), una società più eguale e più giusta.

Già negli anni della guerra e poi nell'immediato dopoguerra, la democrazia sembra la formula capace di raccogliere queste istanze di rinnovamento. Certo, il cattolicesimo francese o il liberalsocialismo di Rosselli, il liberalismo riformatore di Beveridge o il marxismo dei partiti comunisti appaiono scarsamente compatibili fra loro. La difficoltà di questa convivenza si manifesta nei movimenti di resistenza e nell'eterogeneità delle loro componenti politiche e ideali. Né le difficoltà diminuiscono nel seno dell'Assemblea costituente, eletta a suffragio universale maschile e femminile nel '46. L'eterogeneità degli orientamenti non rende facile il compito alle assemblee costituenti nei singoli Stati nazionali, così come avviene peraltro nella Commissione ONU incaricata di redigere la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Nonostante queste difficoltà, però, tanto la Dichiarazione Onu quanto la nostra costituzione vedono la luce nel '48, entrambe espressione del clima culturale, delle speranze, delle aspettative, delle esigenze caratteristiche dell'immediato dopoguerra: sono queste esigenze, largamente condivise al di là delle diverse motivazioni ideologiche dei singoli orientamenti, che finiscono per tradursi nella nuova carta costituzionale e dar luogo a quella democrazia che costituisce ancora il nostro ambiente politico-istituzionale.

Che cosa si attendono i costituenti dalla democrazia? Quali sono i principi e i valori che la definiscono? Devo limitarmi a una scarna elencazione, sperando che essa non suoni troppo povera ed astratta.

In primo luogo, cambia il baricentro dell'ordinamento: la persona come fine e condizione di legittimità dello Stato. È questo il punto di non ritorno nei confronti del totalitarismo, che aveva azzerato l'autonomia del soggetto, presentata come un retaggio del cosiddetto 'individualismo' liberale, ma è anche una presa di distanza nei confronti della cultura giuridica ottocentesca, che aveva fatto dello Stato il perno dell'ordine. La Pira sostiene addirittura la tesi di una sotterranea continuità fra lo statualismo ottocentesco e la parossistica assolutizzazione totalitaria del potere. La nuova democrazia sarà dunque non solo l'alternativa più radicale al fascismo, ma anche un ordinamento nuovo: nuovo innanzitutto per la centralità di cui la persona dovrà godere al suo interno.

In secondo luogo, la centralità della persona si traduce e si realizza in una molteplicità di diritti di cui essa deve essere riconosciuta titolare. È questo il primo tratto distintivo della nuova democrazia. La democrazia non è certo un'invenzione novecentesca. L'intero Ottocento è attraversato da lotte che si presentano spesso come lotte per la democrazia. Nell'Ottocento però lottare per la democrazia significa lottare per il suffragio universale contro il suffragio censitario: la democrazia auspicata (più che realizzata) nell'Ottocento è in sostanza un regime identificato dal contrassegno dell'eguaglianza dei diritti politici. La democrazia progettata nel secondo dopoguerra vuol essere un regime più complesso e ambizioso. Non bastano i diritti politici perché si abbia una vera democrazia. Il nuovo regime potrà dirsi democratico se è al servizio della persona: se mette a disposizione di ciascun cittadino non soltanto il diritto di voto, ma un insieme di strumenti necessari e sufficienti a alla sua compiuta realizzazione umana. Servono allora i diritti di libertà, per garantire l'autonomia del soggetto in tutte le sue espressioni; servono i diritti politici, per garantire la partecipazione attiva alla *respublica*; servono i diritti sociali: quegli strumenti (già delineati nella costituzione di Weimar) che garantiscono l'intervento delle istituzioni pubbliche a sostegno dei bisogni vitali delle persone (dal lavoro all'assistenza, all'istruzione). Sono i diritti, tutti i diritti nella loro varietà (i diritti civili, politici e sociali) che rendono possibile la realizzazione, al contempo, della libertà come autonomia e dell'eguaglianza. Nella nuova democrazia però l'eguaglianza non è soltanto formale: è un'eguaglianza dinamica e sostantiva; è l'impegno della repubblica a rendere più eguali i soggetti, a garantire la partecipazione di tutti al patrimonio culturale ed economico della nazione.

Rendere più eguali i soggetti, liberarli dalla paura del bisogno: la promessa di Roosevelt, il piano Beveridge in Inghilterra, la Dichiarazione universale dei diritti, la nostra costituzione sono

testi tutti egualmente partecipi del medesimo slancio paligenetico: creare un mondo più giusto perché più eguale e a questo scopo usare tutte le risorse dello Stato. È in questo clima che le politiche di *welfare* appaiono uno strumento indispensabile.

La democrazia delineata dalla costituzione è dunque nuova innanzitutto perché fondata su una pluralità di diritti che tutti insieme si presentano come strumenti di realizzazione della persona: nel corso del tempo verrà infatti sostenuto il principio della indivisibilità dei diritti, per sottolineare appunto la loro necessaria complementarità. I diritti civili, politici e sociali sono (per il costituente nazionale come per la Dichiarazione universale dei diritti) diritti indivisibili e lo sono perché sono tutti, al contempo, diritti umani e diritti fondamentali: diritti fondamentali, in quanto assunti a fondamento del nuovo ordinamento, e diritti umani, in quanto considerati come indispensabili per la realizzazione della persona. Non è dunque dallo Stato che dipendono i diritti (come si voleva nell'Ottocento), ma al contrario è lo Stato che trova la sua legittimità solo in quanto si faccia strumento di realizzazione dei diritti fondamentali.

Nella nuova democrazia non solo i diritti sono vari, molteplici e indivisibili, ma cambia anche il loro ruolo e il loro statuto: nella nuova democrazia i diritti sono (per usare l'efficace espressione di Ferrajoli) indecidibili; sono sottratti all'ambito delle decisioni politiche, al gioco dell'alternanza fra maggioranza e minoranza, perché sono le condizioni di esistenza dell'ordinamento. I diritti non possono essere modificati, sospesi o cancellati, almeno finché si rimanga all'interno di una democrazia definita dalla costituzione. L'indivisibilità dei diritti e la loro indecidibilità sono dunque due tratti essenziali della nuova democrazia: una democrazia che possiamo appunto qualificare come 'costituzionale' perché trae dai diritti formulati dalla costituzione la sua specifica caratterizzazione.

Emerge a questo proposito un'ulteriore novità della nuova democrazia rispetto alla tradizione sette-ottocentesca. La democrazia evoca, già etimologicamente, il potere del *demos*, la sovranità popolare: il regime democratico è il regime dove, grazie al suffragio universale, il popolo è onnipotente e tutto ruota intorno alla sua volontà. Il meccanismo delineato dalla nuova democrazia è più complesso. Da un lato, la democrazia costituzionale non coincide in tutto e per tutto con la volontà del popolo. L'ordinamento si regge infatti su alcuni pilastri – i diritti fondamentali – che non appaiono scalfibili da un atto di volontà: sono appunto indecidibili; il *demos* è impotente di fronte ad essi. Dall'altro lato, la sovranità popolare resta certo un elemento qualificante e irrinunciabile della democrazia, vecchia e nuova. La visione della sovranità popo-

lare nella nuova democrazia è però ormai lontana dalla concezione rousseauviana, influente sulle aspirazioni democratiche dell'Ottocento: il popolo non è un demiurgo onnipotente e unitario; è una galassia di formazioni sociali, di gruppi, di orientamenti; non è unità, ma è pluralità; la sua volontà è semplicemente la risultante dell'incontro-scontro della molteplicità delle forze operanti nella società.

È in questo contesto che occorre collocare un altro principio fortemente sottolineato dai costituenti: la partecipazione politica. La partecipazione implica il diritto di voto e il meccanismo rappresentativo, ma non si esaurisce in essi: in primo luogo, infatti, la partecipazione è concepita non solo come un diritto, ma anche come un dovere etico-politico; in secondo luogo, la partecipazione non finisce con l'esercizio del diritto di voto. Entra in gioco un elemento importante del progetto costituzionale: il partito politico. Nel progetto costituzionale è il partito che rende possibile un impegno politico tendenzialmente costante, che non si esaurisce nel depositare la scheda nell'urna. Il partito, proprio perché si presenta come il tramite di un'attività politica non episodica ma continuativa, sembra essere la migliore risposta alla sferzante critica di Rousseau al sistema rappresentativo: un sistema entro il quale si è liberi soltanto nel momento del voto e schiavi – perché politicamente inattivi – nel restante periodo.

Con la valorizzazione della partecipazione attiva dei cittadini è connessa un'altra scelta della costituente: la scelta a favore delle autonomie locali. Un'opzione decisamente federalistica sembrava rischiosa per la salvaguardia dell'unità del paese, ma prendere le distanze dal fascismo e dalla vocazione accentratrice dello Stato ottocentesco e aprirsi a soluzioni autonomistiche e regionalistiche significava anche collegarsi idealmente con una tradizione federalistica che vedeva nel potenziamento delle autonomie un rafforzamento delle libertà e della partecipazione.

Partecipazione politica, inviolabilità dei diritti, articolazione del demos nella pluralità delle sue espressioni: tutto ciò muta profondamente l'immagine della sovranità. La sovranità è scesa dal piedistallo su cui l'Ottocento l'aveva collocata: ha perduto la sua absolutezza tanto da rendere possibile un'aspirazione che circolava in Europa dopo la prima guerra mondiale; l'aspirazione a creare federazioni di Stati, organismi sovranazionali e sovrastatali capaci di contenere le spinte alla guerra di cui gli Stati si rendevano responsabili. È a una sovranità limitata dall'alto e dal basso che guardava Altiero Spinelli quando, confinato come antifascista a Ventotene, immaginava un futuro ordine europeo, un'Europa federale, e vedeva in essa il necessario completamento delle rinnovate democrazie nazionali.

Nella nuova democrazia dunque la sovranità perde quell'assolutezza che la aveva caratterizzata in tutto l'arco della modernità. Ed è in questa nuova prospettiva che diviene possibile compiere un passo che era sembrato difficilissimo alla dominante cultura giuridica nell'Europa continentale ottocentesca: rendere giuridicamente controllabile il potere politico. Certo, a fine Ottocento Jhering e Jellinek avevano dimostrato la possibilità teorica di un controllo giurisdizionale dell'amministrazione, ma continuavano a ritenere improponibile sottoporre a limiti il potere legislativo, da sempre assunto come l'essenza stessa del potere sovrano. I costituenti invece introducono un istituto inedito in Italia: la Corte costituzionale. La *voluntas* cede il passo alla *ratio*, dal momento che la legge, l'espressione della volontà del *demos* può essere messa in mora dalla valutazione – 'sine ira et studio' – di un organo giudicante. L'immagine dell'onnipotenza del *demos* – un'immagine ricorrente nella tradizione democratica – trova un'ulteriore smentita. La nuova democrazia, la democrazia costituzionale, non si esaurisce nella proclamazione della sovranità popolare, ma appare un ordinamento affidato al difficile equilibrio fra diritti e legge, fra *ratio* e *voluntas*, fra pluralismo delle forze e sovranità del popolo.

Centralità della persona, assolutezza dei diritti fondamentali, complementarità dei diritti (civili, politici e sociali), ruolo sostantivo, dinamico, propulsivo dell'eguaglianza, partecipazione di tutti al patrimonio comune, valorizzazione dell'impegno politico nelle comunità locali come nella comunità nazionale: ammettiamo che questi siano i tratti della democrazia costituzionale delineata dai costituenti. Una siffatta democrazia costituzionale è, nel '48, non già un regime, ma un progetto: una caratteristica fondamentale della costituzione è infatti quella di essere declinata al futuro. Essa non descrive un ordinamento, ma indica le linee direttrici entro le quali l'ordinamento dovrà venire ad esistenza nel corso del tempo. La vicenda costituente è appunto soltanto una frattura e un inizio: segna la distanza dal passato (totalitario e ottocentesco) e rende possibile un processo; quel processo entro il quale prende forma la nostra democrazia costituzionale. Quali sono le caratteristiche e le svolte di questo processo che giunge fino a noi?

Certo, era stata varata una costituzione che si proponeva come la trama normativa entro cui la nuova società avrebbe dovuto prender forma. Il problema però era il passaggio (per dirla con le parole di Pound) dal *law in books* al *law in action*. Perché questo passaggio potesse dirsi compiuto occorreva il raggiungimento di due obiettivi: in primo luogo, far sì che la costituzione fosse sentita come una comune e condivisa tavola di principî e valori, che essa fosse vissuta come la trama normativa di una nazione finalmente unita; in secondo luogo, procedere

all'attuazione dei dispositivi istituzionali e dei principi enunciati dalla costituzione, in modo che essi incidessero effettivamente sui diversi settori dell'ordinamento.

È agevole intendere come questi obiettivi siano facili ad essere enunciati e difficilissimi ad essere attuati. Potremmo dire che la storia dell'Italia repubblicana è la storia degli affannosi e contrastati tentativi di raggiungere queste finalità.

A rendere difficile il raggiungimento del primo obiettivo – fare della costituzione il punto di riferimento di tutti gli italiani – intervengono due ostacoli. Il primo ostacolo, in ordine di tempo, è connesso alla tragica storia che costituisce l'antefatto immediato e determinante della nuova democrazia costituzionale: che nasce dalla lotta al fascismo, da una guerra di liberazione che è anche una guerra civile, tanto che una decisa e concorde opzione dei costituenti è la pregiudiziale antifascista della costituzione stessa. La costituzione nasce come l'emblema di una comunità politica che si vuole unificata dal concorde rifiuto del passato totalitario. La rottura con il passato, così netta nella Costituente, è però assai più faticosa e contrastata nel paese e nelle istituzioni e anche per questo la costituzione stenta divenire, per usare l'espressione di La Pira, la casa comune degli italiani.

Interviene poi, subito dopo il varo della costituzione, una seconda difficoltà di carattere generale. Proprio quei partiti che, all'interno dell'assemblea costituente, avevano trovato le energie sufficienti per individuare un piattaforma comune e redigere la costituzione, vengono attratti nel vortice di quella dura contrapposizione geo-politica che chiamiamo 'guerra fredda': da un lato il mondo libero, dall'altro lato, i paesi del socialismo 'realizzato'. In questa radicale polarizzazione, si creano, all'interno della nazione italiana, appartenenze settoriali che sembrano prevalere, dal punto di vista della loro capacità di attrazione sui membri, sull'appartenenza nazionale.

Nasce da ciò una difficoltà rilevante per l'Italia repubblicana soprattutto nel suo primo trentennio di vita: l'insufficiente diffusione di un ethos comune e la carenza di un mutuo riconoscimento fra i membri della medesima comunità politica. La tragedia del conflitto mondiale, le lacerazioni indotte dalla resistenza al fascismo, la guerra fredda e la polarizzazione di opposte visioni del mondo (il comunismo e l'occidente), la rigida contrapposizione fra fedeltà partitiche totalizzanti e poi ancora, negli anni settanta, le ricorrenti minacce di involuzioni autoritarie e le varie derive terroristiche sono state insieme la causa e l'effetto delle difficoltà cui è andata in-

contro la formazione di un tessuto comune, di un senso di appartenenza condiviso, capace di attenuare la radicalità dei conflitti.

È stato dunque un processo lento e faticoso per gli italiani riconoscersi nella costituzione, assumerla come un importante e condiviso punto di riferimento. E altrettanto lungo e complesso è stato il processo di 'attuazione' della costituzione: un processo che possiamo collocare (con una periodizzazione solo indicativa) entro il primo trentennio dell'Italia repubblicana. È in questo periodo che vengono creati due fondamentali tasselli del nuovo ordinamento: la Corte costituzionale, nel 1958 e le Regioni, nel 1970. La loro importanza è evidente: la Corte costituzionale rende possibile quel controllo giurisdizionale del potere legislativo che è, come ricordavo, un tratto caratterizzante della democrazia costituzionale; l'ordinamento regionale valorizza quel concetto di autonomia, che è anch'esso parte integrante di una democrazia ormai distante dall'assolutizzazione del centro sovrano.

Pur con fatica, si procede dunque, nel primo trentennio dell'Italia repubblicana, verso l'attuazione della costituzione. Non si pensi però che questo processo sia scorrevole, concorde e indolore. Al contrario, il passaggio dalla democrazia progettata alla democrazia realizzata è intessuto di conflitti e nasce dai conflitti. I conflitti non sono estranei alla storia e alla struttura della democrazia, ma ne sono anzi parte integrante. I conflitti che si svolgono nel quadro della democrazia del secondo dopoguerra non sono conflitti nuovi e imprevisi. Reggono ancora, nel secondo dopoguerra, le condizioni socio-economiche che avevano alimentato le tensioni e le lotte otto-novecentesche. Le radici dei conflitti continuano a risiedere nelle consistenti differenze di reddito, potere, cultura, condizioni di vita fra cittadini giuridicamente eguali. L'insoddisfazione verso il presente, l'attesa di un futuro migliore e la conseguente conflittualità politico-sociale non si interrompono con l'avvento della democrazia costituzionale: continuano al suo interno, ma assumono nella nuova cornice caratteristiche e modalità peculiari.

La principale differenza nasce dal fatto che la nuova democrazia si fonda ora su una costituzione che è essa stessa, per così dire, declinata al futuro: una costituzione che delinea le condizioni di una società libera dalla paura e dal bisogno e indica nei diritti gli strumenti indispensabili per raggiungere questo obiettivo. I conflitti che divampano nel primo trentennio dell'Italia repubblicana, allora, continuano, sì, a essere innescati dalla diffusa esigenza di una società più eguale, di una più equa distribuzione del potere e delle risorse, ma non mettono in questione i principi fondamentali dell'ordinamento, bensì si presentano come strumenti di attuazione e di

compimento della democrazia promessa dalla costituzione. I conflitti non mirano a sovvertire l'ordine costituzionale, ma ad attuarlo. L'ordine democratico-costituzionale sembra trovare nel conflitto il tramite più efficace della sua realizzazione.

Se guardiamo al primo trentennio dell'Italia repubblicana, ci accorgiamo in effetti che i conflitti, spesso molto duri, hanno prodotto effetti rilevanti sul terreno dell'estensione della democrazia. E al contempo la realizzazione della democrazia si presentava come parte integrante dell'attuazione della costituzione. Democratizzare la società significava prendere sul serio il nesso fra eguaglianza, partecipazione e diritti e pretendere che questo nesso non riguardasse soltanto il vertice delle istituzioni, ma si estendesse, tendenzialmente, a tutti i rapporti sociali: si pensi alle riforme che estendono la sfera della libertà e dell'autodeterminazione individuale (quali leggi sul divorzio, sull'aborto, sull'obiezione di coscienza); si pensi agli interventi che intendono rimuovere le discriminazioni che colpiscono le donne, i minori, gli omosessuali, i portatori di handicap; si pensi infine alle battaglie che sostengono i diritti del singolo contro la pressione 'totalizzante' delle istituzioni – il carcere, il manicomio, l'ospedale – e producono effetti rilevanti (dalla legge Basaglia al riconoscimento dei 'diritti dei malati').

L'asse portante del discorso pubblico continua ad essere l'idea di un nesso forte fra diritti e democrazia, fra diritti e democratizzazione: realizzare i diritti significa estendere la democrazia, democratizzare la società, e l'estensione della democrazia è l'attuazione della costituzione, e segnatamente di quell'art. 3 secondo comma che imputa alla repubblica l'onere di diminuire le differenze economiche e sociali fra i cittadini.

Molteplici forze intervengono dunque in un complesso gioco di sponda (variamente conflittuale e consociativo), ma sostenuto da una retorica pubblica ancora disposta a valorizzare il nesso fra i diritti e la democrazia e a presentare i diritti come il volano di una democrazia destinata a estendersi e a realizzarsi nel futuro.

A partire dagli anni Ottanta, però, quelli che erano stati i principali punti di riferimento della democrazia costituzionale varata nel secondo dopoguerra cominciano a vacillare.

Teniamo presenti, ma lasciamo solo sullo sfondo, due fenomeni: da un lato, il processo di erosione della sovranità nazionale e il conseguente sfaldarsi del terreno di elezione della democrazia, la cui intera parabola storica si è svolta all'interno delle singole comunità statuali-nazionali; dall'altro lato la crescente incidenza della macchina multimediale sul processo deci-

sionale dei cittadini e la conseguente crisi di quell'idea di soggetto libero e autonomo anch'essa geneticamente collegata con l'affermazione della democrazia.

Non sullo sfondo, ma direttamente sul proscenio intervengono altri fattori destinati a mettere in crisi la democrazia costituzionale così come essa si era venuta sviluppando nel trentennio precedente.

In primo luogo, entra in crisi la tradizione welfarista, incalzata dal successo di un modello diverso, di ispirazione neo-liberale, insofferente nei confronti della mano pubblica, dei suoi controlli e delle sue politiche redistributive. È una crisi che non può non ripercuotersi sul modello della democrazia costituzionale. Un carattere costitutivo di quella democrazia è infatti il principio dell'indivisibilità dei diritti: è con 'tutti' i diritti (e non solo con i diritti di libertà) che essa si vuole collegata ed è nell'eguaglianza (nell'eguaglianza 'sostanziale', nell'impegno della repubblica a rendere 'più eguali' i propri cittadini) che essa trova il propellente. Mettere in questione (o anche solo in parentesi) l'attuazione dei diritti sociali e gli effetti redistributivi dell'eguaglianza 'sostanziale' significa toccare un nodo vitale della democrazia costituzionale.

Un altro elemento importante del progetto costituzionale a essere investito dalla crisi è il ruolo del partito. Per i costituenti il partito si proponeva come il tramite della cittadinanza attiva, dell'esercizio di quel diritto-dovere di partecipazione celebrato dall'ethos repubblicano-democratico. È però proprio il sistema dei partiti che è andato incontro a una crescente perdita di credibilità. Già negli anni settanta era possibile cogliere gli indizi di una crescente, invasiva occupazione della sfera pubblica da parte dei partiti, indotti a fidelizzare il loro elettorato con un capillare e sistematico ricorso ai meccanismi clientelari. E nel corso del tempo si è drammaticamente accentuata la tendenza dei partiti a formare un blocco di potere autosufficiente, autoreferenziale, sempre più svincolato dalla partecipazione e dal controllo dei cittadini. La torsione elitistica della forma-partito, denunciata da Michels un secolo fa, sembra ottenere nel nostro presente un'indubbia conferma sperimentale.

Potremmo dire: la sclerosi della forma-partito non è automaticamente l'eclisse della democrazia. E potremmo aggiungere che è fisiologica l'esistenza di divari e anche di tensioni fra la fluidità e la celerità delle opinioni e delle aspirazioni circolanti nello spazio pubblico e la rigidità e la lentezza inevitabili in una formazione istituzionale e organizzata come il partito. Accanto i partiti e oltre di essi agiscono movimenti sociali capaci di segnalare precocemente inquietudini

e aspirazioni non ancora accolte e filtrate dai partiti. Tutto ciò, lungi dal mettere in crisi la democrazia, può contribuire al suo sviluppo.

Il problema nasce se la forma-partito cessa di essere una risorsa della democrazia per divenire un problema; e ciò accade quando il partito cessa di agire come una struttura capace, per un verso, di registrare ed esprimere le istanze dei cittadini, e, per un altro verso, di filtrarle, tradurle nel linguaggio della politica, trasformarle in pratica di governo. Kelsen attribuiva alla democrazia, come uno dei suoi meriti principali, la capacità di selezionare l'élite politica e di cambiarla e rinnovarla senza violenze e spargimento di sangue. Di questa funzione essenziale i partiti erano il tramite principale. Se essi vengono meno al compito di selezionare e rinnovare la classe dirigente oppure se essi divengono l'immediata trasposizione politica degli interessi di gruppi sociali e di potentati economici, appare compromessa la loro stessa ragion d'essere: gettare un ponte fra le istituzioni di governo e i cittadini, raccoglierne le istanze e gli interessi ma al contempo suggerire mediazioni e contemperamenti. Una democrazia senza partiti, o comunque una democrazia dove i partiti abbiano perduto ogni residua credibilità, è una democrazia esposta ai contraccolpi di istanze, movimenti, conflitti insufficientemente mediati e controllati. Certo, non possiamo affatto escludere la possibilità di ripensare la democrazia andando oltre la 'forma-partito'. Certo è però che la democrazia costituzionale aveva fatto del partito uno snodo indispensabile del suo funzionamento.

Non solo i partiti, peraltro, sembrano in difficoltà a svolgere quel fondamentale ruolo di raccordo fra il basso e l'alto, fra i cittadini e le istituzioni di governo ad essi assegnato dai costituenti. Un altro elemento di connessione fra la periferia e il centro appare investito da sollecitazioni contrastanti: le regioni.

I costituenti, pur sensibili alle istanze autonomistiche, avevano temuto di adottare una soluzione autenticamente federalistica proponendo un più cauto regionalismo. Nel processo di attuazione della costituzione le regioni erano state effettivamente costituite negli anni settanta, ma la loro capacità di valorizzare fino in fondo le risorse e le specificità delle varie aree del paese è apparso troppo timido e insufficiente. È in nome di un'insufficiente valorizzazione delle autonomie che nell'ultimo ventennio si sono sviluppati movimenti – la Lega Veneta, la Lega Lombarda, la Lega Nord – che hanno reclamato un radicale ripensamento delle competenze fra centro e periferia. A complicare il quadro è però intervenuta una singolare circostanza: se la spinta federalistica poteva essere ricondotta nell'alveo della democrazia costituzionale, estranea ad es-

sa appare l'attacco all'unità della repubblica e la svalutazione del principio di eguaglianza sostanziale. Il risultato paradossale potrebbe essere riassunto in questa formula: nel primo quarantennio di vita della repubblica l'eguaglianza democratica è stata valorizzata ma non altrettanto il federalismo (che della democrazia è stato spesso un coefficiente importante); nell'ultimo ventennio invece il federalismo è stato reclamato con forza, ma è stato usato come testa di ponte per un attacco, da un lato, al senso dell'appartenenza alla nazione e, dall'altro lato, ai principi egualitari e welfaristi della costituzione. Né la riforma del titolo V sembra essere riuscita a indicare un'armonica e appagante soluzione di quel rapporto fra centro e periferia che torna a essere quindi non una risorsa, ma un problema dell'odierna democrazia costituzionale.

Non è peraltro soltanto il federalismo interno a trovarsi in difficoltà. Ad esse si aggiunge la delusione provocata dalla farraginoso e per molti aspetti insoddisfacente costruzione giuridica dell'Unione Europea. Per Spinelli l'Europa unita doveva essere il compimento di una democrazia finalmente compiuta: federalismo interno e federalismo esterno erano, in questa prospettiva, due facce della stessa medaglia. L'Europa federale ha ceduto il posto a un ordinamento complesso, difficilmente riconducibile alle forme 'classiche' di organizzazione del potere, ma in ogni caso dotato di poteri consistenti sulla vita dei cittadini degli Stati membri. A incidere sulla loro vita però non sono tanto organi elettivi quanto burocrazie la cui investitura popolare è remota o inesistente: tanto che uno dei temi più frequentati dagli analisti dell'Unione Europea è il cosiddetto deficit democratico di cui essa soffre.

Quali conclusioni sulle sorti della democrazia costituzionale trarre dalle vicende dell'ultimo trentennio?

Fra i tratti caratteristici della democrazia costituzionale ricordavo i seguenti: il nesso di complementarità fra diritti (il principio della loro indivisibilità) e la visione dinamica e sostantiva dell'eguaglianza; la partecipazione politica favorita dal sistema dei partiti; il raccordo fra autonomie locali e solidarietà nazionale; la proiezione della democrazia nazionale in una più vasta democrazia europea. Ciascuno di questi non trascurabili elementi sembra investito da una crisi che ne mette in questione, se non la formale sopravvivenza, la sostanziale vitalità. È in questo senso che Colin Crouch parlava di post-democrazia: per indicare un regime dove restano in piedi le regole formali o procedurali della democrazia, ma vengono meno i suoi principali contenuti. È una diagnosi che si pone in linea, pur accentuandone il pessimismo, con l'elenco bob-

biano delle «promesse non mantenute» della democrazia di cui potremmo senza sforzo aggiornare e allungare la lista.

Non è rassicurante il quadro che ho tentato di sottoporre alla vostra attenzione. Non credo però che sia inevitabile trarre da esso una previsione catastrofica sulle sorti della democrazia costituzionale. Restano al fondo alcune esigenze che rendono ancora vivo e attuale il messaggio della costituzione. In primo luogo, è ancora percepibile un'esigenza di eguaglianza sostanziale e di riconoscimento delle persone e dei diritti; un'esigenza che ha percorso l'intera storia moderna e contemporanea e torna a farsi sentire nei più diversi contesti reclamando una politica di inclusione contro le sempre risorgenti discriminazioni. In secondo luogo, appare ancora vivo e vitale uno dei contenuti minimi e originali della democrazia: il bisogno di essere membri attivi di una comunità, di essere protagonisti e non solo destinatari passivi delle decisioni, di essere appunto, non 'oggetti' (del controllo altrui), ma 'soggetti'. È sulla base di questa esigenza che vengono immaginate e qualche volta anche praticate nuove forme di democrazia; una democrazia 'partecipativa' e 'deliberativa': una democrazia che è 'partecipativa' in quanto intende coinvolgere nel processo decisionale tutti i soggetti operanti in un determinato territorio ed è 'deliberativa' in quanto si concentra, prima che sul computo dei voti, sulla pubblica discussione fondata su argomenti avanzati da tutti gli interessati.

Non mancano dunque segnali che testimoniano della perdurante vitalità della democrazia. Sarebbe perciò prematuro intonare un canto funebre sulla sua scomparsa. Certo è però che l'attualità della costituzione e la vitalità della democrazia non sono una certezza acquisita: dipendono dalla nostra capacità di andare al di là del rumore assordante dell'attuale discorso pubblico e trarre dal nostro recente passato i principi e i valori che ci permettano di costruire un futuro accettabile.

PIETRO COSTA