

Stato e democrazia

E' merito del movimento operaio avere evitato una rottura del quadro costituzionale - La crescente influenza del PCI ha favorito le spinte di rinnovamento e di partecipazione nella società e l'affermazione più ampia del pluralismo - Più che mai necessario adeguare completamente l'assetto statutale al dettato della Costituzione repubblicana

PUO' apparire singolare che i dirigenti della DC si ostinino ad opporre alla proposta politica di un governo di larga unità delle forze democratiche e popolari l'argomento della necessaria distinzione dei ruoli, della dialettica e dell'alternanza di maggioranza e opposizione. Il richiamo ad un principio senza dubbio corretto in un sistema di democrazia parlamentare appare non solo del tutto formale e astratto in una situazione, come quella italiana, in cui da tempo è in effetti venuta a mancare una maggioranza in grado di assicurare un governo serio ed efficace del Paese e l'eccezionalità della crisi politica è testimoniata dal fatto che per la seconda volta nel giro di quattro anni si è dovuto ricorrere allo scioglimento anticipato del parlamento.

Ma più grave è che quella tesi risulta bassamente strumentale perché nel momento stesso in cui la si propone e la si esalta si provvede a svuotarla di ogni valore e concretezza, agitando il pericolo e proclamando l'impossibilità di una partecipazione del PCI al governo sia per la via della collaborazione politica, sia quella dell'alternanza. Così l'interpretazione moralistica della democrazia italiana come «una democrazia difficile» appare nient'altro che una ennesima, anche se estenuata, variante delle tante formule - dalla cosiddetta «area democratica» alla «delimitazione della maggioranza» - con cui nel trentennio si è cercato di dare una qualche motivazione e sostegno alla politica di discriminazione a sinistra, alle pregiudiziali anticomuniste e al monopolio del potere della DC.

Non occorre ripetere che questa costruzione che, facendo leva sull'ideologia dell'anticomunismo, sulla presunta estraneità del PCI, sulla impossibilità di reali alternanze assegnava alla DC una preponderanza, al limite dell'esclusivismo, nella direzione politica e agli alleati una funzione di supporto e di forze da logorare alla «frontiera», è stata all'origine, negli anni del centro-sinistra, di un processo, in notevole misura continuato anche nella fase del centro sinistra, che ha comportato deformazioni rilevanti del nostro sistema costituzionale: ed ha messo capo ad un «regime», le cui manifestazioni estreme - di malgoverno, di inefficienza, di degenerazione clientelare, di scollamento e disubbidienza negli apparati pubblici, di disfunzione nella macchina dello Stato - sono diventate oggi una insidia per il regime democratico.

Ciò che importa notare è quanto poco persuasivo ed anzi quanto contraddittorio risultò, quanto saggia di disperata difesa l'attuale arroccamento dei dirigenti democristiani nella rivendicazione della «continuità», nella riproposizione della DC come centro e perno insostituibile del governo della nazione nell'instabile affermazione di preclusioni verso il PCI. Ma non era stato l'on. Moro a comprendere e a riconoscere che il voto del 15 giugno aveva dato un colpo liquidatorio alla idea della «diversità» del PCI, ad uno dei cardini, appunto, del sistema politico di questo trentennio? Ma nel congresso della DC non vi era stata una qualche intuizione e consapevolezza che la profonda e complessa crisi del Paese era determinata non solo dall'esaurimento della politica e delle formule del centro sinistra, ma dal logoramento dell'egemonia e del sistema di potere della DC, dalla sua crisi di identità e di prospettiva? Ma si può forse negare che l'esigenza di un mutamento nella direzione politica è proposta e sollecitata non solo dal dissenso del Paese, dalla disgregazione delle vecchie maggioranze, dal mancato e dalla paralisi degli esecutivi, ma anche dallo sviluppo democratico, dall'espandersi e rinverdirsi della partecipazione popolare, dalle spinte e dalle esperienze unitarie?

Il declino del centrosinistra

Gli anni travagliati e difficili del declino del centro sinistra, della critica e della contestazione del sistema di potere e del tipo di direzione della DC, ed anche del suo personale politico e governativo, sono stati anche gli anni di grandi prove di saldezza e di vitalità democratica delle masse popolari di fronte agli attacchi sanguinosi e alle oscure cospirazioni eversive: di combattività responsabile, di unità e di rilevanti conquiste delle classi lavoratrici; di consapevole affermazione dei principi di civiltà e di libertà, come nel referendum del '74; di una strenua e liberatoria crescita dell'impegno civile, politico e culturale tra i giovani e le donne; di significative rotture di vecchie pregiudiziali e steccati nella società, nei rapporti politici, nel governo locale, nello stesso parlamento.

Il 15 giugno è un momento rivelatore di questo complicato e spesso contraddittorio corso delle cose. Ma se si è avvertito allora e più largamente si avverte oggi che siamo giunti

ad un punto di svolta, che siamo di fronte alla esigenza e alla possibilità di aprire una nuova fase nella vita della Repubblica, bisogna dire che tutto ciò ha radici lontane e profonde, scaturisce dalla complessiva vicenda di questo trentennio, dal fatto che il movimento operaio e popolare, le sue organizzazioni politiche e sindacali si sono battuti senza sentirsi mai «estranei» senza mai farsi «escludere» dal regime democratico e rivendicando anzi costantemente la validità e il valore del patto costituzionale, dei suoi principi, della sua visione della società e dello Stato.

A chi come l'on. Zaccagnini parla della partecipazione comunista al governo come di una «via senza ritorno» abbiamo fatto bene a ricordare il 1947, quando l'esclusione dei comunisti e dei socialisti dal governo - e si trattò in realtà di un colpo di mano che rompeva un preciso accordo tra le forze antifasciste di governare assieme fino alla elezione del parlamento - non determinò nessun sommovimento politico né interruppe l'elaborazione e la definizione della carta costituzionale.

La grande scossa delle lotte del '68

E' più a fondo occorre ricordare come dopo il '48, nel periodo di costruzione del potere della DC, che fu anche quello del tentativo di messa in mora della Costituzione, del rinvio delle inadempienze, delle interpretazioni distorti - altro che distinzione dei ruoli: per anni si cercò in ogni modo di negare, di impedire alla sinistra la stessa funzione di opposizione! - ebbene anche in quegli anni i comunisti non hanno mai dimenticato di essere tra le forze fondatrici della Repubblica e nella Costituzione, hanno costantemente cercato il punto di riferimento e di appoggio in tutte le battaglie di progresso sociale, di difesa della libertà, della laicità dello Stato e della politica, di incremento civile e culturale.

Sarebbe certo sbagliato, in un bilancio di questi anni della Repubblica, non sottolineare le asperità e le tensioni di un lungo scontro sociale e politico, che tuttavia non giunse mai a provocare, e non solo - occorre riconoscerlo - per merito del movimento operaio e del partito comunista, una rottura del patto e del quadro costituzionale: sarebbe sbagliato non mettere in luce quale somma di sacrifici di fatiche ha comportato ogni conquista, ogni avanzamento. Ma è ben significativo che una cesura, uno sbarramento del cammino aperto con la affermazione, il 2 giugno del '46, della Repubblica, con la conquista, quindi, della Costituzione non vi sia stato. E' ben significativo che l'idea di una nuova Repubblica sia una idea di destra; che il revisionismo costituzionale, che qualche anno fa cercò di rispondere alla crisi ormai aperta del sistema di potere, dei tipi di organizzazione e di direzione dello Stato, imperniato sul predominio della DC, abbia avuto una ispirazione conservatrice autoritaria, ma sia in sostanza rimasta perdente, sia sotto il profilo dottrinale che sotto quello politico.

Le cose si sono mosse in un'altra direzione, già a cominciare dagli anni '60 quando la sconfitta e il fallimento del centro sinistra ripropose il problema del recupero e dell'attuazione del disegno costituzionale, delle idee e dei precetti fondamentali di un sistema che si voleva fondato sul pluralismo, sulle autonomie, sulla partecipazione democratica, sulla programmazione. Vero è che il centro sinistra urtò ancora una volta nel proposito di mantenere in piedi la discriminazione a sinistra, e cadde nell'illusione delle maggioranze delimitate e chiuse, della omogeneità delle formule di governo dal centro alla periferia.

Non è un caso che l'impegno dell'ordinamento regionale, assunto nel '62, tarderà ben otto anni ad essere realizzato e le resistenze, ancora una volta per la preoccupazione del posto che poteva toccare al PCI («per la presenza in quel gruppo politico di una forza d'urto» prima di ogni scrupolo democratico ed obiettivamente incapace di dare garanzie sulla integrità del sistema, quale è il PCI», per citare il Moro del 1962), potranno essere battute dopo la grande scossa delle lotte operaie e giovanili e la nuova avanzata comunista del '68.

L'istituzione delle regioni esprime e stimola a sua volta, nonostante tutte le remore e gli impacci che vengono opposti alla loro configurazione e affermazione come articolazioni politiche dello Stato, una tendenza nuova alla partecipazione e alla diffusione del potere, alla presenza e al peso crescente di una pluralità di soggetti politicamente autonomi: una tendenza che violenta le gerarchie preesistenti dell'ordinamento dominato dalla DC. La novità istituzionale delle regioni, che incide finalmente sulla struttura centralistica e burocratica dello Stato, non è separa-

bile dal complesso di fatti politici che sommuovono profondamente in questi anni la società italiana.

Il cambiamento si esprime nella funzione e nel potere nuovo del sindacato, con la presenza riconosciuta nella fabbrica, con l'incidenza, anche in termini legislativi, dei contratti collettivi con l'intervento, come interlocutore dell'esecutivo e del parlamento, sui grandi temi della programmazione economica e della politica sociale; nel processo di democratizzazione, che si esprime in strumenti e forme nuove di partecipazione e di organizzazione più diffuse del potere - consigli di fabbrica, scolastici e universitari, di quartiere, comunità montane, comprensori - nella affermazione di grandi movimenti di massa, in particolare tra le donne e tra i giovani, per la conquista di nuovi diritti di libertà, di eguaglianza in campo sociale e civile.

Anche in questa legislatura, così difficile e travagliata, è da segnare in positivo la serie di provvedimenti che sottolineano questa spinta di fondo all'estensione della democrazia, allo sviluppo della partecipazione popolare, all'incremento dei principi di libertà: maggiore età a 18 anni, diritto di famiglia, consultori familiari, consigli di circoscrizione, obiezione di coscienza, riforma penitenziaria, legge anti droga... Questo complesso di fatti sociali, politici, istituzionali ha determinato anche nel parlamento una incrinatura del sistema che aveva i suoi cardini nella esclusione pregiudiziale del PCI, nella subordinazione della stessa maggioranza all'esecutivo e che comportava una sclerosi della dialettica democratica e destinava le Camere ad una funzione secondaria, subalterna di ratifica o di puro sostegno.

C'è stata senza dubbio nelle ultime legislature una crescita del peso e dell'incidenza della opposizione comunista, anche per il suo carattere costruttivo e per la capacità di conoscenza, di elaborazione, di iniziativa; per la presenza disciplinata, per l'impegno combinate e unitario dei gruppi comunisti. E' stato per questo, ma più in generale per le spinte di rinnovamento e di partecipazione nella società per l'affermazione più ampia del pluralismo (regioni, sindacati) che si è delineata per il parlamento una ripresa di potere, una possibilità di riproposizione come sede e centro di confronto, di mediazione, di unificazione politica e di scelte unitarie nell'indirizzo del Paese.

Sappiamo bene in quale misura contrastata e limitata sia finora avvenuto questo «recupero» della impostazione costituzionale che assegnava, in una visione unitaria del potere, una funzione centrale alle assemblee elettive e affermava, all'interno dei compiti del parlamento del governo, la maggioranza e dell'opposizione, il principio del «concorso» democratico, il diritto-dovere dei partiti, quali tramiti essenziali della volontà popolare, a concorrere alla determinazione delle finalità, delle decisioni di fondo della politica della nazione e si preoccupava degli strumenti e dei meccanismi operativi per la ricerca di una base di consenso più vasta della pura maggioranza numerica, quando sono in gioco problemi di grande portata e comuni a tutti gli strati della società e di interesse alla complessa delle forze sociali, degli istituti e organizzazioni democratiche, delle diverse articolazioni dello Stato.

Le proposte dei comunisti

E' sufficiente pensare alle carenze e ai vuoti nella politica economica - in parlamento non si è andati in questi anni al di là dei decreti congiunturali, dei fondi di dotazione per le imprese pubbliche, delle misure di risanamento dei deficit di qualche servizio sociale. E' sufficiente avere presenti le resistenze, gli impegni disattesi, i rinvii vergognosi nel campo del risanamento e della moralizzazione della vita pubblica; i provvedimenti disorganici e contraddittori per ciò che riguarda la riforma della pubblica amministrazione e l'attuazione del decentramento; gli ostacoli ancora opposti all'esercizio effettivo del potere di indirizzo e di controllo del parlamento in settori essenziali, come le partecipazioni statali, la politica militare. E' sufficiente considerare come lo scioglimento anticipato delle Camere abbia ancora una volta bloccato la definizione di essenziali leggi di riforma: da quella sanitaria a quella dell'assistenza, della scuola secondaria, del codice penale!

Tutto ciò rende evidente la complessità e la difficoltà e nello stesso tempo l'improvvisabilità dell'opera necessaria di rinnovamento democratico dello Stato. Ma a noi sembra che dall'esperienza storica dei trenta anni della Repubblica, dalla falceina ma sicura avanzata delle classi lavoratrici, dagli sviluppi sociali e politici più recenti, nel senso dell'unità e del rinnovamento, dalle conquiste che già hanno segnato un cambiamento nella coscienza e negli orientamenti delle masse popolari, nei rapporti dei cittadini con

lo Stato, nel gusto e nella volontà di «fare politica» in modo aperto; dal sentire ormai come intollerabili i fenomeni della inefficienza, della corruzione, del disordine nella vita pubblica, dalle sollecitazioni che investono gli stessi partiti, venga la conferma della ispirazione e della linea che occorre seguire. Non c'è da rifondare la Repubblica né da riscrivere la Costituzione! Ma certo bisogna procedere risolutamente, nel solco della Costituzione, ad una organica e profonda riforma.

Il programma del PCI delinea le esigenze essenziali ed urgenti, nel richiamo costante al modello e ai principi costituzionali. Sono tutte proposte che mirano ad incidere, più a fondo e in modo liberatorio, nelle strutture, nelle leggi, i metodi del vecchio Stato, centralistico e autoritario, dai cui sono derivati le difficoltà e gli impacci per il parlamento ad essere centro della dialettica e del potere politico e quella serie di fenomeni che hanno finito per deformare in modo negativo lo stesso rapporto tra governo e maggioranza, la stessa funzione dell'esecutivo: la verticizzazione delle decisioni politiche, la lottizzazione e la frantumazione clientelare del potere, la instabilità delle condizioni, le inefficienze degli esecutivi, il malgoverno. Ma decisivo, occorre ribadirlo, è il fatto politico: il definitivo superamento di ogni pregiudizialità, a sinistra, la rottura della supremazia, esclusivista ed arrogante, della DC.

Alessandro Natta

Leggi moderne e vecchie ingiustizie

IL REFERENDUM del 2 giugno '66 costituì certamente l'occasione per le forze conservatrici e moderate del nostro Paese per tentare, attraverso la conservazione dell'istituto monarchico, di imporre la continuità degli ordinamenti, delle leggi e delle strutture del passato. Mentre le forze democratiche e coerentemente antifasciste, e in testa il PCI, elaborano ed enunciano il sistema di libertà fondamentale su cui il nuovo stato avrebbe dovuto essere costruito ponendo con la struttura autoritaria e reazionaria dello stato fascista, viene alzata dall'altra parte la bandiera della continuità dello Stato, del suo sistema di leggi e di principi, della sua conservazione, al di là delle modifiche formali ed esteriori e della accettazione esteriore di certi principi democratici.

La vittoria repubblicana costituì allora una tappa essenziale, la premessa indispensabile perché potesse darsi avvio alla costruzione di uno Stato democratico capace non solo di garantire le libertà fondamentali, ma di avviare il Paese ad un profondo rinnovamento sociale. L'affermazione del sistema di libertà e di diritti politici e civili è dunque connotata alla affermazione repubblicana, proprio in quanto negazione di un passato che quei diritti aveva conculcato nelle leggi e nella prassi e che aveva opposto autoritarismo, arretratezza, conservazione, allo sviluppo della società e della coscienza del Paese: essa troverà la sua solenne espressione nelle norme giuridiche fondamentali della Costituzione.

Non è facile ridurre in sintesi la travagliata e complessa storia che si collega alla attuazione, alla salvaguardia, alla espansione dei diritti civili, delle libertà che contraddistinguono il nuovo Stato repubblicano in questi 30 anni: essa è parte integrante di questo periodo della storia italiana, costellato di avvenimenti, di lotte, così contrassegnato da processi di profonda trasformazione politica, economica, sociale, da mutamenti del costume, dalla crescita della coscienza civile. Basti ricordare l'intensità con la quale le spinte restauratrici, sconfitte col referendum del 2 giugno, bloccarono per anni la Costituzione, mantenendo inalterati gli ordinamenti e le strutture del passato.

Basti ricordare l'offensiva reazionaria occurrentista degli anni '50, gli attentati che in quel periodo vennero consumati a fondamentali principi di libertà; la disapplicazione delle norme costituzionali ritenute dalla Casazione soltanto programmatiche, la piena restaurazione e vigore dati alle leggi del passato regime, il rifiuto di ogni riforma e di ogni innovazione. La libertà di pensiero, di parola, di stampa, la libertà di coscienza vennero in quegli anni colpite o disconoscute con l'applicazione

Un difficile cammino compiuto sul terreno dei diritti civili e politici - Crescita della partecipazione democratica - Occorre nei prossimi anni rimuovere gli ostacoli che ancora limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini

integrale e puntigliosa delle leggi di pubblica sicurezza del codice fascista, con l'azione apertamente repressiva delle strutture dello Stato rimaste pressoché inalterate negli ordinamenti e negli uomini.

La legge-truffa fu il tentativo più clamoroso e aperto diretto a colpire le libertà politiche e il sistema democratico tracciato dalla Costituzione. Ma la difesa strenua della democrazia e della libertà costituzionali di quegli anni consentì non solo di mantenere aperta la prospettiva della realizzazione del modello costituzionale, ma anche di far crescere una nuova coscienza, un movimento diffuso nel paese per la realizzazione dei diritti e delle libertà civili e politiche, per il rinnovamento di istituti di leggi, di strutture, per adeguare insomma il nostro ordinamento alla Costituzione. E' un movimento che andrà via via assumendo ampiezza e forza crescente man mano che il Paese sotto la spinta di grandi lotte e della iniziativa delle forze democratiche si trasforma e matura, e avverte l'insopportabilità del contrasto con i vecchi ordinamenti e con le strutture autoritarie. Di fronte a questo movimento e alla sua forza i seguaci della «continuazione» opporono alla linea della riforma «di facciata» per togliere via solo gli aspetti più inaccettabili di leggi e di pratiche, per un adeguamento essenzialmente formale della Costituzione ma per un mantenimento sostanziale del vecchio corpo di leggi.

Le battaglie di un decennio

Nonostante queste resistenze che infuocavano negativamente le iniziative del centro sinistra, il processo di rinnovamento, di affermazione e di attuazione concreta delle libertà civili e politiche della Costituzione ha, soprattutto nell'ultimo decennio, vinto molte battaglie, conquistato leggi moderne e civili, ristretto l'area degli ordinamenti del passato, intaccato l'autoritarismo di certe strutture, determinato una sensibilità aperta ai problemi della libertà e dei diritti civili. Il processo di rinnovamento non è stato certo uniforme, ma esso ha investito anche settori che sembravano i più impermeabili a ogni riforma. Non è certo il caso di elencare



Nel referendum del 1946 la Repubblica ebbe la maggioranza dei voti nelle regioni settentrionali e centrali, mentre la Monarchia prevalse nell'Italia meridionale e nelle isole. L'Italia era nettamente spaccata in due. Ci vollero anni di lotte e di ampia azione unitaria per conquistare alla democrazia grandi masse popolari che il 2 giugno si erano schierate a favore del Savoia.

le leggi, le sentenze della Corte costituzionale, gli orientamenti più avanzati delle forze democratiche, che hanno colpito più a fondo gli ordinamenti fascisti e dato attuazione e respiro ai principi di libertà contenuti nella Costituzione. Ma vale il caso di considerare, in una visione complessiva, la strada che si è percorsa in questi trent'anni nelle conquiste più significative, pure attraverso ostacoli e resistenze, reazioni e anche limiti nella azione e nelle iniziative delle forze democratiche. Così è stato, ad esempio, per il nuovo processo penale, varato dal parlamento dopo 10 anni di discussioni e di contrasti, dopo le numerose sentenze della Corte costituzionale. Se nuove resistenze non sopravverranno, il nostro paese avrà finalmente nel 1977 un nuovo codice di procedura penale, moderno, avanzato, rispettoso delle garanzie e dei diritti del cittadino, e nello stesso tempo improntato all'efficienza di una giustizia rapida ed efficiente.

La riforma carceraria, pur con molti limiti e timidezze, ha introdotto norme che salvaguardano la dignità del detenuto, che umanizzano il regime carcerario, che, almeno in parte, considerano la funzione rieducativa della pena.

Notevoli sono state le conquiste sul terreno dei rapporti familiari, della dignità della donna e della tutela dei minori. Il divorzio e il diritto di famiglia sono state conquiste di grande rilievo e significato, per il loro riflesso liberatorio, per i principi e i contenuti di civiltà che esse hanno affermato. Ma anche leggi come l'adozione hanno consentito, pur con notevoli limiti, dei progressi in un campo delicato come quello dell'infanzia.

La legge sui consultori ha dato poi concreto seguito alla abrogazione, effettuata dalla Corte costituzionale, dell'art. 553 del codice penale.

come aperte sono rimaste le questioni relative alla libertà di espressione con riferimento ai problemi della produzione cinematografica, all'intervento delle commissioni di censura e della autorità giudiziaria e il problema dell'aborto.

E infine va ricordata una delle conquiste più significative nel campo dei diritti politici: l'allargamento del suffragio, il riconoscimento del diritto di voto ai giovani che hanno compiuto i 18 anni.

Il dettato della Costituzione

Un cammino difficile, dunque, quello che si è compiuto in questi trent'anni, sul terreno dei diritti civili e politici, ma che ha condotto a risultati positivi, a conquiste di alto valore civile, alla attuazione di principi costituzionali in tutta la loro potenzialità democratica. Certo, il disegno deve essere ancora completato: troppi tasselli mancano, troppi ordinamenti e leggi fasciste e comuniste anacronistiche debbono essere cancellati e sostituiti. Ma il Paese è cresciuto e più grande è il bisogno di democrazia, più forte la spinta ad essere regolati da leggi che corrispondano alla coscienza del Paese.

La difesa e il rispetto delle libertà e dei diritti civili dei singoli si fondono oggi con la affermazione dei diritti sociali, dei diritti della collettività, della partecipazione. Nonostante le resistenze, e persino le controffensive reazionarie, avanza nel Paese l'esigenza di costruire una società ordinata ed efficiente nella quale la garanzia dei diritti, l'ampliamento della democrazia si saldino allo sforzo solido ed ordinato per uscire dalle difficoltà costruendo un assetto più giusto della società.

Ugo Spagnoli