

LE RADICI CULTURALI ED IDEALI DEL PENSIERO DI GIOVANNI MARONGIU

Leopoldo Elia*

Il titolo dell'intervento che mi è stato assegnato, sulle radici del pensiero dell'amico Giovanni Marongiu, avrebbe richiesto una riflessione certamente più profonda di quella che tenterò di sviluppare in questa sede. Mi limiterò infatti ad offrire una breve testimonianza prendendo spunto da due scritti di Marongiu: il primo, ripubblicato vent'anni dopo la sua originale stesura del 1969, su *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*; il secondo, uno dei suoi ultimi interventi, dal titolo *Reinventare la democrazia*, che ritengo un contributo fondamentale per accompagnarci e guidarci nell'attuale, difficile fase di transizione, certamente incompiuta, della democrazia italiana.

Il lavoro del 1969 sull'attività direttiva svela una caratteristica del nostro Autore, quella di essere un amministrativista con una profonda sensibilità costituzionale. Proprio questa capacità di mettere sempre in stretto contatto il diritto amministrativo con la Costituzione, con la nuova Costituzione - capacità che condivise con Benvenuti e con Bachelet -, rende il pensiero di Marongiu particolarmente significativo nella storia della dottrina. Emergeva, nella riflessione di altri amministrativisti - anche quando non lo si confessava - una sorta di «orgoglio alla francese»: l'idea, ben radicata nella letteratura amministrativista d'oltralpe, che le Costituzioni si succedono e si moltiplicano (come effettivamente è accaduto in Francia) mentre l'amministrazione resta uguale a se stessa, possiede una sua stabilità e comunque si modifica con una larghissima indipendenza rispetto all'evoluzione costituzionale. Marongiu, invece, colse pienamente il nesso che esisteva nell'evoluzione complessiva del diritto pubblico,

* *Presidente emerito della Corte costituzionale.*

evidenziando come un'interpretazione adeguata delle norme costituzionali sulla pubblica amministrazione, ma in generale sull'intera organizzazione del potere pubblico, riuscisse in qualche modo a «sciogliere» le rigidità insite nelle nozioni tradizionali di gerarchia e di ordinamento accentrato e in tal modo a fondare un'attuazione-evoluzione dell'ordinamento amministrativo nel segno di un profondo rinnovamento.

Naturalmente, rimanevano aperti molti problemi, e in particolare quello relativo alle modalità attraverso le quali riuscire a conciliare una molteplicità di centri decisionali con un unico potere di direzione e coordinamento, e quindi con la responsabilità politica dei Ministri in un Governo di tipo parlamentare. L'esperienza contemporanea - penso, ad esempio, all'ordinamento inglese - ha infatti mostrato situazioni profondamente diverse: da un lato, la permanenza in carica di Ministri che pur avevano commesso gravissimi errori, politici o amministrativi; dall'altro, l'esperienza di Ministri che per mancanze più lievi hanno rinunciato o sono stati costretti a rinunciare alla carica. Ecco, malgrado l'assoluta problematicità della responsabilità politica, occorre tuttavia stabilire un nesso tra quest'ultima e la molteplicità dei centri di decisione autonoma che si innestano nel processo tra politica e amministrazione, processo che appare ancora oggi un dato carente nell'amministrazione centrale e in quella locale.

Ma lo scritto di Marongiu sul quale voglio soffermarmi in questo momento è soprattutto il secondo, uno dei suoi ultimi lavori, che io considero come un testamento spirituale, da un lato, e come un messaggio ricco di accenni di carattere profetico, rispetto alla evoluzione costituzionale attuale, dall'altro. Mi riferisco a *Reinventare la democrazia* - di cui auspico, peraltro, una ripubblicazione in modo autonomo per agevolarne la diffusione all'interno di un più vasto pubblico - nel quale Marongiu ha compiuto un'impresa estremamente difficile, riuscendo a sintetizzare in un numero relativamente contenuto di pagine una riflessione storica e ideologica sulla democrazia e sulla cittadinanza democratica.

Vorrei soffermarmi solo su alcuni punti di particolare attualità e di particolare vivezza contenuti in questo lavoro. Si è detto giustamente che Marongiu era rimasto profondamente impressionato dalla relazione di Dossetti al III convegno dei giuristi cattolici. Personalmente, sono

rimasto colpito dalla profonda analogia tra l'impostazione storica di Marongiu sulla Costituzione italiana e il discorso di Dossetti a Monte Veglio nel quale la riflessione sulla Costituzione viene sviluppata in termini giuridici e di politica istituzionale più che in altre occasioni.

Il punto di partenza comune ad entrambi è la rivendicazione della natura non compromissoria della Carta costituzionale, in antitesi a quelle ricostruzioni che troppo spesso tendono a squalificarla, «annegandola» antistoricamente nella nozione di consociativismo, abbracciando una visione totalmente ideologizzante e non rispettosa della vicenda reale, che confonde il consociativismo dei comitati di liberazione con quello del decennio della decadenza della democrazia, della prima fase della vita democratica italiana. Ebbene, Dossetti e Marongiu sottolineano a questo proposito che non c'è stato compromesso nel senso del baratto - i marxisti hanno dato una cosa ai cattolici e i cattolici hanno dato qualche altra cosa ai marxisti - e che questo è evidente sin dalla Commissione dei 75, nella quale erano presenti, appunto, Dossetti, Togliatti, Moro, La Pira. Non ci fu compromesso in questo senso, ma una convergenza degli esami di coscienza che i singoli partiti hanno rivolto a se stessi, alle loro idee e ai loro programmi, all'indomani di quel terribile evento che fu la Seconda guerra mondiale, intesa in tutta la sua complessità. Questa vicenda epocale ha messo tutte le forze politiche di fronte allo specchio e le ha costrette ad un autoripensamento, ad una sorta di autocritica, fino a farle convergere sulle formule contenute negli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione italiana. Ecco, questo primo esperimento di Costituzione democratica - la Carta costituzionale italiana è infatti la prima di questo secondo dopoguerra ad accogliere lo sviluppo del principio democratico e la sua universalizzazione - , certamente non nasce dal nulla ma sconta e utilizza l'esperienza della Repubblica di Weimar, realizzando il passaggio da una democrazia liberale a una democrazia liberal-sociale. Tutto ciò è visto con grande lucidità da Marongiu così come da Dossetti nel discorso citato.

Proseguendo nell'analisi, Marongiu coglie appieno il rapporto esistente tra la prima e la seconda parte della Costituzione, mostrandosi molto lontano dall'idea di modificare la prima parte e quindi - io credo - lontanissimo dall'ipotesi di un'assemblea costituente che riveda la Costituzione. Nella stagione in cui viviamo, la revisione della prima

parte della Costituzione porterebbe con sé il pericolo di cadere in tentazioni di unilateralismo liberistico, negando il carattere «comprensivo» della Carta costituzionale cioè la sua capacità di abbracciare situazioni diversissime, come ci insegna - ad esempio - l'esperienza statunitense: nonostante i numerosi avvicendamenti di personale politico, nessuno si è mai sognato di sostenere negli Stati Uniti che ad ogni fase storica, ad ogni cambiamento radicale di personale politico, dovesse corrispondere una diversa Costituzione.

Questa concezione, che è invece propria dei nostri vicini d'oltralpe, credo non debba essere seguita per motivi sostanziali. Consideriamo, ad esempio, la cd. Costituzione economica, che è oggi al centro di profonde critiche provenienti sia da destra che da sinistra (per usare un linguaggio immediato). Penso alla riflessione di studiosi come Guido Carli e Giovanni Bogneri, secondo i quali la Costituzione ha mortificato l'economia di mercato, in particolare attraverso l'art. 43 che costituirebbe il simbolo della visione statalistico-dirigistica accolta dalla Costituente - e sostanzialmente confermata dalla giurisprudenza costituzionale -. Ebbene, io ritengo che non sia così e che la Costituzione valorizzi la libertà d'iniziativa economica privata enunciata nell'art. 41: non è un caso che l'art. 43, in relazione alla riserva originaria e al trasferimento di imprese o categorie di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali, stabilisca che la legge può riservare, avendo rigettato il *deve* contenuto nella proposta di Togliatti. La formulazione dell'art. 43 mostra, a mio avviso, una visione «comprensiva» del testo costituzionale, in grado di «contenere» sia una fase di forte presenza dello Stato-imprenditore, sia una fase in cui prevalga, al contrario, lo Stato regolatore, lo Stato che traccia regole per l'economia di mercato impegnandosi a garantirne l'osservanza.

Sul versante opposto, l'attacco di sinistra alla Costituzione economica proviene soprattutto dalle giovani generazioni di giuristi che hanno sopravvalutato, probabilmente, l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, intravedendo nella partecipazione dell'Italia alle Comunità europee un tradimento continuo della Costituzione economica nata nel '47. A mio avviso, anche in questo caso si prospetta una visione unilaterale della Carta costituzionale: si dimentica che oltre all'art. 3, secondo comma, c'è anche l'art. 41 della

Costituzione e forse si sottovaluta la ricerca di equilibrio che ha segnato i lavori della Costituente. Io non credo che la Costituzione sia troppo di sinistra, in quanto populista, o troppo di destra, in termini di Costituzione vivente rispetto alla lettera della Costituzione originaria: ritengo piuttosto che la Costituzione abbia in sé forti capacità comprensive, che trovano ulteriore sviluppo nella seconda parte del testo costituzionale e quindi nella capacità deliberativa degli organi costituzionali come nell'attività delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

Nell'analisi di questo processo, Marongiu rivela una sensibilità molto vicina a quella di Moro, soffermandosi sull'idea che l'attuazione delle Costituzioni in generale, e della Costituzione italiana in particolare, non può esaurirsi in un mero problema di scansioni temporali. Per certi aspetti - dice Marongiu - le Costituzioni democratico-sociali del secolo XX possiedono la caratteristica di essere sempre in attuazione: stabiliscono principi e valori e definiscono un vero e proprio ordine costituzionale, inteso non in senso puramente formale bensì in senso sostanziale come principio regolativo della vita associata, basato su valori di portata universale che sono necessariamente affidati, per il loro svolgimento, al tempo storico più che a quello meccanicamente dispositivo della norma.

Ecco, questa prospettiva mi pare giusta nonché ricca di insegnamenti specifici che troviamo ulteriormente sviluppati nell'idea di cittadinanza democratica. Marongiu si rendeva conto che nell'epoca in cui scriveva - era il 1992 - continuavano a sopravvivere forme esasperate di proporzionalismo al di là di ogni ragionevole esigenza di funzionalità della rappresentanza, ma nello stesso tempo ci metteva in guardia dalla tentazione di ridurre la complessità in forme semplificate, e di immaginare la decisione politica come processo unidirezionale ed esclusivamente gerarchico, denunciando l'illusorietà delle riforme che puntano verso un eccesso di semplificazione o di riduzione della complessità attraverso sistemi elettorali e forme di Governo che tagliano drasticamente la rappresentatività del corpo sociale e trasformano la decisione in decisionismo.

Credo che in questa riflessione sia palese tutta la sostanza del travaglio che stiamo vivendo nella nostra epoca. Se, infatti, la cittadinanza democratica tende ad affermarsi come superamento delle

libertà liberali e dei diritti sociali del secondo dopoguerra, attraverso il riconoscimento delle possibilità di scelta del cittadino - ed anche del non cittadino - in termini di opportunità e di potenzialità (e quindi non più solo in termini di difesa dallo Stato o come richiesta allo Stato di prestazioni materiali), tutto ciò viene promesso in un'epoca nella quale le possibilità di scelta e le opportunità invece di ampliarsi si restringono - penso ai disoccupati in Italia ma anche in altri paesi - e nella quale, soprattutto, convivono elementi di secolarizzazione accanto a nuovi fondamentalismi, evidenziando una profonda contraddizione del costituzionalismo democratico.

Questa è un'intuizione che avvolge tutto il discorso istituzionale sviluppato da Marongiu, conducendolo nelle zone più alte del pensiero sulle quali si sofferma nella prima parte del saggio. Muovendosi con grande agilità intellettuale dalla riflessione di Hobbes a quella di Rawls, Marongiu ci lascia questo messaggio, che io spero possa diventare una piccola Bibbia di politica istituzionale per i giovani, ma anche per i meno giovani, che si travagliano in questa opera di riforma costituzionale, fornendo loro una luce e una guida per un cammino aspro e lungo dall'essere terminato.