

ANTICIPAZIONI Un saggio del famoso politologo affronta interrogativi di pressante attualità per i Paesi investiti da grandi mutamenti. Come l'Italia di oggi

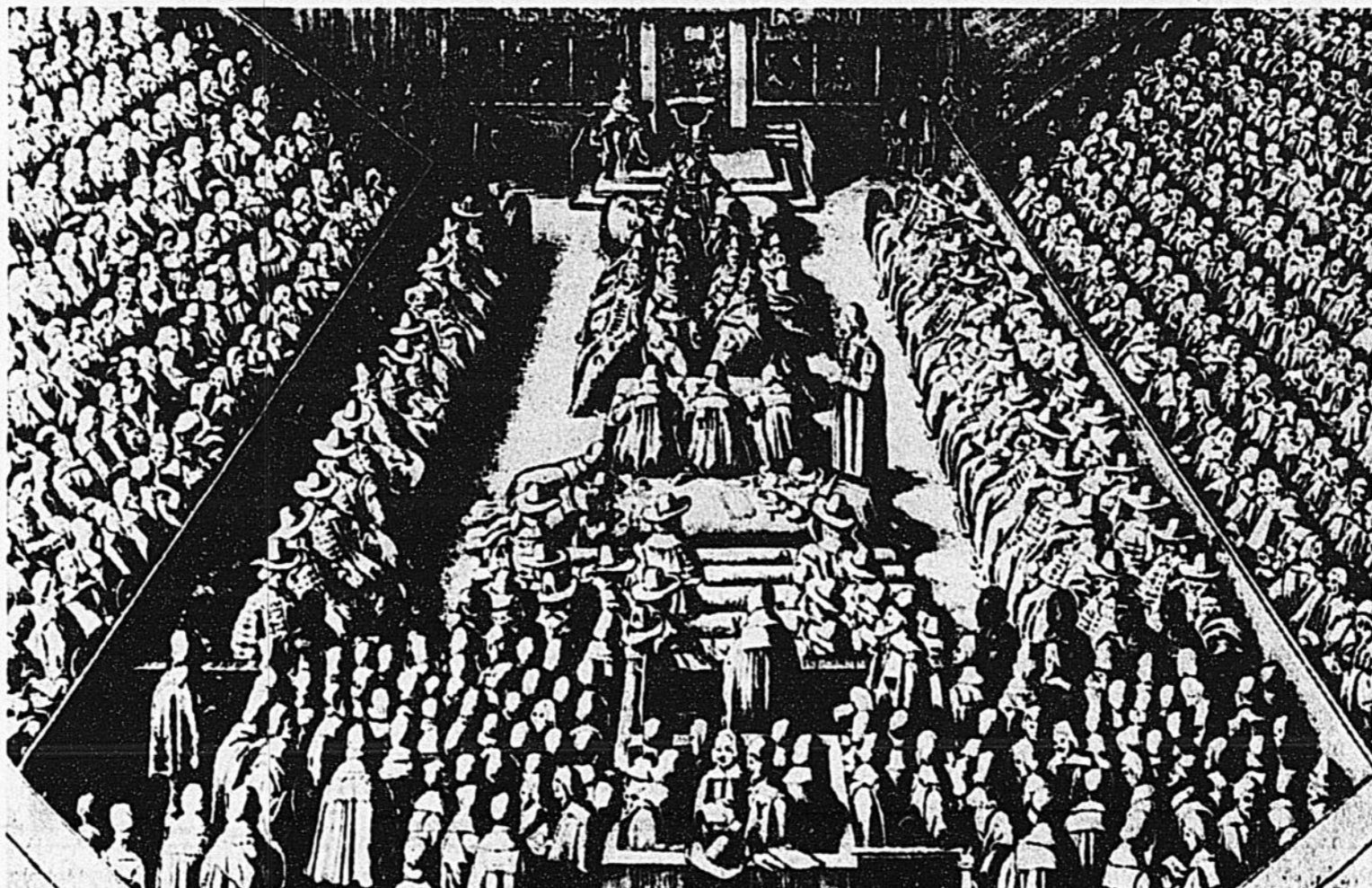
Costituzione, un lavoro da ingegneri

Non strumenti di governo, ma strutture della casa del potere

di **GIOVANNI SARTORI**

Dal volume «Ingegneria costituzionale comparata» di Giovanni Sartori (editore Il Mulino, pagine 220, lire 20 mila) pubblichiamo le pagine conclusive dell'ultimo capitolo «Ingegneria costituzionale». Sabato prossimo il politologo sarà protagonista a Bologna dell'annuale «Lettura del Mulino» che avrà luogo alle 12.30 nell'aula magna Santa Lucia dell'Università. Titolo della conferenza: «La democrazia delle idee sbagliate».

debbano fornire quel che deve essere fornito dalla legislazione ordinaria. Ritengo inoltre che quanto più formuliamo costituzioni che tutto regolano e troppo promettono, e tanto più creiamo le premesse della loro violazione e anche della rovina di un paese. Ciò detto, torno al punto: che in questo lavoro mi interessa soltanto della parte essenziale del costituzionalismo, e in modo particolare della efficiente «regolazione» dell'organizzazione dello Stato; e questo perché le più recenti costituzioni sono mal disegnate *sub specie* di strumenti di governo, e quindi perché questa è la debolezza e il difetto al quale occorre attendere.



Il parlamento inglese in una stampa del Settecento. Ai lati il politologo Giovanni Sartori

mentazioni da eguaglianza» rappresentano un impegno che largamente eccede il normale e sufficiente obiettivo delle costituzioni, il non-conseguenzialista non ha modo, in forza delle sue stesse premesse, di mostrare che il paradiso che cerca non si trasformi alla fine in un inferno (come lui dovrebbe temere non su basi profetiche, ma *ex post*, in quanto è successo di recente proprio sotto il suo naso).

arguendo, per il gusto di discutere. Ma quale è il fondamento, la validità, dell'assunto di Elster contro la prevedibilità costituzionale? La sua tesi si basa su due premesse: da un lato che non possiamo prevedere «gli effetti di equilibrio netti, globali e a lungo termine di maggiori modifiche istituzionali», mentre dall'altro canto «la ingegneria sociale fatta pezzo per pezzo... è di scarso aiuto come rimedio a questa insufficienza teorica» (1988, 308-9). Forse. Ma qual è la rilevanza di questo argomento su quanto le costituzioni fanno e sono tenute a fare? Secondo me, nessuna.

parlamento non possono essere presi in considerazione, quando la loro adozione potrebbe ridurre le entrate fiscali o imporre un peso finanziario sul bilancio». L'intento previsto di quel breve (ma altamente consequenziale) disposto era di bloccare gli sfondamenti parlamentari del bilancio; e la previsione si è ovviamente dimostrata esatta. Senza dubbio, con quel disposto un paese può ancora spendere, tassare e indebitarsi, ma con quella norma i governi non possono più giocare a scaricabarile, incolpando i loro parlamenti di demagogia finanziaria.

mente nulla a che fare con «gli effetti di equilibrio globali, netti e a lungo termine» di Elster. Nel corso di questo lavoro io ho previsto gli effetti dei sistemi elettorali, e mi sono lungamente soffermato sulla *analisi delle condizioni*, sul precisare le condizioni in virtù delle quali determinate riforme costituzionali hanno probabilità di produrre (o no) gli effetti desiderati. Tutto ciò, per Elster, non sarebbe lecito. Io ritengo invece che le argomentazioni di Elster contro il «conseguenzialismo» delle cause e degli effetti, e contro la prevedibilità istituzionale, siano fuori proporzione ed errate. Senza contare che in tutto il suo ragionamento Elster apparentemente confonde la forma con il contenuto, la procedura con ciò che viene «processato».

Giustopoli. Le costituzioni dicono semplicemente: se Elster vuole raggiungere Giustopoli, allora Elster deve «seguire il cammino», incominciando dall'assicurarsi una maggioranza a favore della sua causa mediante libere elezioni. Supponiamo ora che Elster abbia seguito tutti i debiti percorsi costituzionali e superato i controlli che è tenuto a superare. E immaginiamo poi che la sua marcia verso Giustopoli non lo porti lì ma altrove. Sarebbe questo un insuccesso di previsione costituzionale? Ovviamente no: sarebbe un insuccesso di attuazione provocato dagli errori di previsione di Elster.

strose, economie mirate — centralizzate e pianificate alla sovietica — così stiamo attualmente sviluppando «costituzioni mirate» (*target constitutions*) che sono con altrettanta probabilità destinate a produrre disastri. Le costituzioni aspirative finiscono per essere un sovraccarico delle «capacità costituzionali» che porta alla incapacità di funzionare. Se gli estensori di costituzioni non sanno resistere alla tentazione di ostentare i loro nobili intenti, questi dovrebbero essere collocati in un Preambolo «programmatico». Dopodiché i costituenti sono tenuti ad occuparsi seriamente di ciò che seriamente dovrebbero fare: elaborare uno schema di governo che, tra l'altro, soddisfi le esigenze di governabilità.

analitica hanno allevato — in particolare modo in Europa e in America Latina — generazioni di costituzionalisti il cui interesse prioritario è stato la coerenza deduttiva di un universo legale. Per i positivisti una costituzione è solo un sistema ben ricordato di norme che comandano o proibiscono; e qualsiasi altra considerazione è per loro estragiuridica, cioè irrilevante. Il fatto resta, tuttavia, che nessuna organizzazione può funzionare solo con «ordini», senza l'ausilio di una appropriata struttura di incentivi. Il che è soprattutto vero per la casa del potere e per l'organizzazione del potere: perché qui giungiamo al ganglio nel quale gli ordini diventano in larga parte auto-indirizzati (chi li riceve coincide con chi li emana) e quindi al punto in cui comandi e divieti sono più facilmente aggirati o ignorati. Dal che si ricava che l'organizzazione dello Stato richiede più di ogni altra organizzazione di essere tenuta in carreggiata da un sistema di premi e di punizioni, di incentivi «invoglianti» e di deterrenti «spaventanti».

Concludo quindi su questa nota: quanto più perdiamo di vista che le costituzioni devono essere pilotate e sostenute da incentivi, tanto più è utile sottolineare che il creatore di «case costituzionali» è molto simile all'ingegnere che progetta edifici. Un secolo fa non occorre parlare di ingegneria costituzionale; ma dire così oggi serve a ricordare qualcosa che siamo andati dimenticando. ●

Nel mondo d'oggi, dei circa 170 documenti scritti denominati costituzioni, più della metà sono stati formulati dal 1974 in poi. Sia che queste costituzioni riguardino nuovi Stati, sia che siano nuove stesure di precedenti testi, in ogni caso in ogni nuova formulazione esse tendono a divenire più voluminose. La costituzione americana del 1787-1791 occupa nella maggior parte dei libri di testo dalle quindici alle venti pagine di spazio, e consiste di sette articoli, suddivisi in un totale di 21 sezioni (più i primi dieci emendamenti). Le costituzioni europee del diciannovesimo secolo erano un po' più lunghe, ma non di molto. La grafomania costituzionale inizia all'incirca dopo la seconda guerra mondiale. La costituzione giapponese del 1947 era circa il doppio della costituzione Meiji che l'aveva preceduta; e tuttavia era ancora ragionevolmente breve alla stregua delle costituzioni contemporanee: consisteva di un preambolo, di 11 capitoli e di 103 articoli. Il salto esponenziale avviene nel 1950 con la costituzione indiana che spiega 395 articoli, oltre ad un certo numero di disposti molto dettagliati. Ma è la costituzione brasiliana del 1988 che probabilmente batte ogni record: è una «novela» delle dimensioni di un elenco telefonico, con 245 articoli fondamentali oltre a 200 norme transitorie. E' una costituzione congestionata non solo da dettagli insignificanti, ma da disposti pressoché suicidi e da promesse non mantenibili. Le costituzioni del Perù fanno ugualmente rizzare i capelli: quella del 1979 annovera 307 articoli, molti dei quali minutamente suddivisi.

Non arrivo ad affermare che tanto maggiore è la lunghezza di una costituzione, e tanto minore rischia di esserne la validità costituzionale. Ma sono risoluto nel sostenere che le costituzioni non

S'intende che le costituzioni sono andate fuori strada anche perché la teoria delle costituzioni e del costituzionalismo è andata fuori strada. Negli ultimi decenni ci è stato raccontato che le costituzioni non hanno importanza, che le società libere sono rese tali molto più dal pluralismo della società che non da vincoli e imposizioni costituzionali. Questa è stata l'assurdità predicata dal comportamentismo. Per fortuna i behavioristi stanno ora «riscoprendo lo Stato» e ammettono che è errato considerare le strutture, e in particolare le strutture costituzionali, come semplici assunzioni di ruolo (*role patterns*). Ma altre assurdità stanno sopravvenendo: in particolare modo la teoria che le costituzioni sono strumenti di giustizia, attesi a realizzare giustizia.

Questa tesi è formulata così da Jon Elster: «E' impossibile prevedere con certezza o perfino con una probabilità quantificata le conseguenze di un cambiamento costituzionale»; e che, pertanto, le innovazioni costituzionali possono essere giustificate solo da obiettivi di giustizia e non da argomenti «conseguenziali» [intendi: da argomenti causali] (1988, 304 e 303-23 *passim*). Non potrei dissentire di più. Innanzitutto, chi adotta teorie non-conseguenziali deve essere coerente fino in fondo. Se è impossibile prevedere le conseguenze dei cambiamenti delle strutture istituzionali, allora lo stesso buio, e anzi di lei un buio anche maggiore, dovrebbe calare sulle riforme ispirate da motivi di giustizia. E dato che la giustizia e (nel caso di Elster) le «argo-



Una «carta» che avochi a sé i contenuti della politica si sostituirebbe indebitamente alla volontà popolare

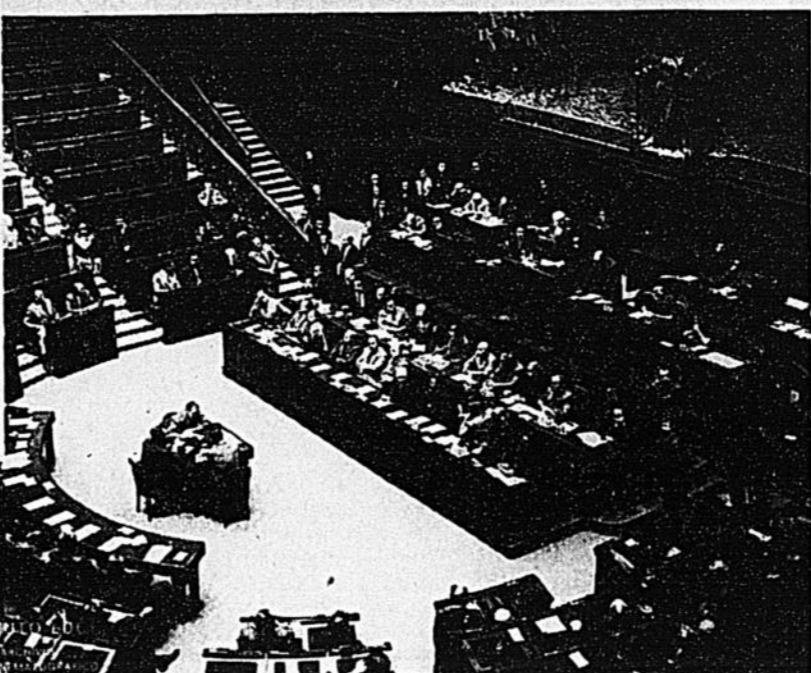


Si tratta di stabilire «come» devono essere create le norme e non «cosa» debba essere stabilito da queste

Quanto sopra è detto



Qui a fianco una panoramica della prima seduta della Costituente italiana nel 1946. Sopra, il filosofo Montesquieu autore del celebre «Esprit des lois»



LE STRATEGIE DELL'ULIVO SUL NUCLEARE

ROMANO PRODI SI CONFESSA

NUOVA ECOLOGIA E' IN EDICOLA
PRENDI L'ABITUDINE.
SOLE 5.000 LIRE

ECOLOGIA

Nuova Ecologia
La nuova abitudine.

PIU' POSTER PREMIO NOBEL

Ammità a parte, le costituzioni sono «forme» che strutturano e disciplinano i processi di formazione delle decisioni statuali. Le costituzioni stabiliscono come debbano essere create le norme; non decidono, né debbono decidere che cosa debba essere stabilito dalle norme. Il che vuol dire che le costituzioni sono, prima di tutto e soprattutto, procedure mirate ad assicurare un esercizio controllato del potere. Pertanto, e viceversa, le costituzioni sono e devono essere neutrali in sede di contenuti (*content neutral*). Una costituzione che avoca a sé le determinazioni politiche, e cioè dei contenuti della politica, si sostituisce indebitamente alla volontà popolare e agli organi (parlamenti e governi) ai quali le decisioni politiche sono costituzionalmente affidate.

Ci dobbiamo guardare, pertanto, dalle «costituzioni aspirative» (*aspirational constitutions*). Proprio come abbiamo avuto, con conseguenze disa-