

ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI  
9-10 gennaio 2008

LORENZA CARLASSARE

Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico

1.- *Il quadro costituzionale : la forma di stato e di governo.*  
Parlare di legge elettorale, oggi, è più che giustificato: sostituire quella del governo Berlusconi, pericolosamente destabilizzante, è indispensabile. Ma era altrettanto giustificato negli anni passati ? La ricerca continua di meccanismi in grado di incidere utilmente sul sistema politico, oscillando fra quelli pensati per sistemi politici *diversi*, denuncia la mancanza di chiarezza sugli obiettivi. Dove si vuole arrivare? A quale fine deve servire lo strumento che si sceglie per far funzionare la rappresentanza? Non basta pensare, genericamente alla 'governabilità', per quanto auspicabile, senza riflettere sulle *condizioni* che la rendono possibile. Cadute le illusioni sulle virtù taumaturgiche di un bipolarismo *comunque* configurato e sulla possibilità della legge elettorale di modificare *da sola* il sistema politico, abbandonati i tecnicismi di superficie, è il momento d'impostare un discorso più ampio che guardi alla società di cui il sistema politico è espressione. Con occhio attento alla Costituzione repubblicana dov'è ben tracciato il percorso per ridurre la disomogeneità del sistema sociale che si riflette sul sistema politico, influenzandolo ben più profondamente di qualsiasi legge elettorale. Le indicazioni sono molteplici: da quelle relative ai partiti ( *strumenti dei cittadini* per concorrere a determinare la politica nazionale), alla forme di governo, al pluralismo, a quelle relative alle premesse indispensabili della democrazia: dalla libertà di pensiero al diritto all'informazione , all'istruzione, e ad una retribuzione "sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa". Condizioni necessarie a costruire una cittadinanza responsabile, in grado di esprimere giudizi e preferenze politiche ragionate e di resistere a demagogiche sollecitazioni.

L'incessante ricerca di meccanismi in grado di incidere sul sistema politico, sembra invece chiudersi in un orizzonte strettissimo limitato alla legislazione elettorale. Nel confuso succedersi delle proposte , l'obiettivo è una 'governabilità' pensata

in modo astratto e generico, come prodotto automatico dell'uno o dell'altro meccanismo cui ci si affida in modo esclusivo, senza riflettere sulle *condizioni* che ne rendono possibile il funzionamento, quasi che il sistema politico possa pensarsi indipendentemente dal sistema sociale. Illusione pericolosa perché il secondo reagisce alterando gli effetti di meccanismi elettorali che gli sono estranei: la legislazione elettorale sta dentro un discorso più ampio interno alla società di cui il sistema politico è espressione e, innanzitutto, interno alla prospettiva tracciata dalla Costituzione.

Sono d'accordo con Alberto Capotosti che la stretta connessione tra profilo elettorale, istituzionale e sociale non sembra sufficientemente avvertita, e perciò si rischia di introdurre un sistema elettorale inadeguato alla società civile e incoerente rispetto al sistema politico-costituzionale.

Dalla Costituzione dobbiamo partire, innanzitutto dalla forma di stato 'democratico di diritto': è già un quadro di riferimento preciso che lascia margini ma ha sicuri confini che non possono essere valicati. La partecipazione del popolo non dev'essere discontinua ma sempre attiva: l'art.1, insieme ad altre disposizioni costituzionali, in particolare l'art.49, prefigurano un esercizio costante della sovranità - che *appartiene* al popolo, *non emana* da esso - che non tollera gli intervalli di una democrazia 'delegata'. Il *costituzionalismo* limita il potere, anche della maggioranza, cui non spetta il dominio assoluto in una democrazia pluralista. Il pluralismo pervade tutto il sistema - è politico, territoriale, religioso, linguistico, culturale - e le differenze non sono solo da difendere contro offese e discriminazioni, sono anche da tutelare e valorizzare.

In particolare, la Costituzione tutta implica una pluralità di partiti. Fino a non molto tempo fa era un dato pacifico che oggi si cerca di minimizzare. Si insiste nel dire che pluralità può significare anche *due*: leggendo le disposizioni costituzionali non si direbbe. Se nell'art. 72 il plurale 'gruppi parlamentari' (in proporzione dei quali devono essere composte le commissioni legislative), con notevole sforzo potrebbe anche significare 'due', una simile lettura non è consentita dall'art. 82 che vuole la commissione d'inchiesta "formata in modo da rispecchiare la proporzione fra i *vari* gruppi", né dall'art.83 in base al quale i tre delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica vanno "eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza *delle minoranze*". Ma non è il dato testuale quello che conta. Il pluripartitismo emerge da tutto il sistema. Ciò dovrebbe far riflettere sulla coerenza costituzionale di una legge elettorale che induca un'eccessiva semplificazione soffocando le differenze.

Dalla forma di governo , di tipo *parlamentare* derivano indicazioni precise e vincolanti : il governo promana dal Parlamento, lì si costruiscono le maggioranze in base alle indicazioni espresse dagli elettori.

**2.-** Segue: *le condizioni per la stabilizzazione del sistema politico*. La Costituzione è un punto di partenza ricco di spunti anche sulle condizioni che rendono possibile il funzionamento del sistema democratico. Sono cose note, ma a sessant'anni dalla sua nascita, è bene ricordarle anche per ricordare la gravità dell'inattuazione della nostra Carta. Soprattutto perché riguardano elementi stabilizzanti, destinati a ridurre le fratture sociali che generano le disomogeneità che si ripercuotono sul sistema politico e su quello istituzionale. Possiamo dire che la Repubblica ha assolto il "compito" assegnatole dall'art.3 comma 2 di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese? Che si è realizzato l'ordine sociale della Costituzione? Che la pari dignità di cui al comma 1 del medesimo articolo, è assicurata?

La rimozione anche mentale del lavoro subordinato dalla sfera effettiva della tutela, è divenuta in questi giorni troppo evidente per poterla negare manifestando in forme pesanti una questione sociale di cui si vorrebbe ignorare l'esistenza . In particolare la questione operaia, è balzata ai nostri occhi con la strage operaia di Torino, rivelando la ferocia dello sfruttamento. L'Osservatore romano dell'11 dicembre parla di "salute mercificata" : *si contratta la salute per il posto di lavoro*. Gli orari disumani con turni interminabili ( da 18 ore lavoravano gli operai bruciati) di cui non si sospettava nemmeno più l'esistenza, legati all'assenza di salari sufficienti a mantenere la famiglia in modo dignitoso, testimoniano l'abbandono in cui si è lasciata una parte produttiva e importante della società, il disinteresse per la perdita di speranza in un futuro migliore ( o semplicemente in un futuro) per i figli. E' la **dignità** del lavoratore di cui non si tiene alcun conto, in spregio assoluto alla Costituzione che mette il lavoro al centro del sistema.

Trascurato è un altro importante fattore d'integrazione e di sviluppo della persona che la Costituzione impone di perseguire; la *cultura* è messa in gioco dal disinteresse per l'istruzione, reso palese dall'inadeguatezza delle risorse, degli edifici scolastici, della retribuzione degli insegnanti ( che ne abbassa il prestigio in una società dove l'apparenza è tutto, oltre che dall'uso del mezzo televisivo , fattore potenzialmente aggregante, ora purtroppo solo nel senso di produrre livellamento verso il basso. Come dice, ad

altri fini, l'on. Berlusconi “si guardi *blob*” : ognuno di noi avrà così un sintetico saggio del peggio. I mezzi di comunicazione entrano nel discorso per la loro rilevanza politica, non solo nel momento della competizione elettorale, ma ai fini del diritto *all'informazione* che la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato. Ma tutti i principi stabiliti dalla Corte stessa, stentano ( è un gentile eufemismo) a tradursi nella realtà : senza riandare al passato, ricordo solo la sent. 466/2002, di cui la l. 112 /2004 non ha tenuto conto. La distorsione del sistema informativo sii ripercuote pesantemente sul sistema politico, manipola e distorce le opinioni stesse del cittadino, non consente la formazione di una coscienza informata, presupposto della democrazia. Si è indebolita la televisione pubblica , indispensabile in un sistema complesso in cui i troppi messaggi confondono, e se ne è resa possibile una gestione influenzata non solo dal potere politico (in grado di allontanare giornalisti di livello, spegnendo libere voci) ma addirittura da soggetti portatori di interessi economici concorrenti. Certamente i giornali possono indurre a maggiore riflessione, alimentando un dibattito meno superficiale; ma, la linea politica della testata è del proprietario editore, cui il direttore è necessariamente legato, sicché lo spazio per i giornalisti alla fine è abbastanza ridotto. Come dimostra l'esperienza di due importanti giornalisti del nostro tempo, Biagi e Montanelli, l'indipendenza costa. Non potendo fermarmi su questo - troppi temi sono implicati in un discorso su Costituzione e sistema politico – rinvio al bel volume sull'art. 21 di Alessandro Pace e Michela Manetti nel Commentario della Costituzione.

**3.- Costituzione e partiti politici.** Il discorso sui partiti si colloca in una dimensione più ampia, in un modo preciso di concepire la democrazia. Un modo, oggi, particolarmente sentito dalla società civile che dimostra in tutte le occasioni di voler partecipare.

Mi richiamo a cose dette dai grandi Maestri, a cominciare da Esposito, che sottolineano il carattere strumentale dei partiti , e (Crisafulli e Paladin) delle stesse istituzioni: l'attribuzione ai partiti della “ positiva funzione di strumento perché i cittadini concorrano a determinare la politica nazionale trae origine dalla constatazione che in un regime ‘meramente’ rappresentativo nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e... liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei loro rappresentanti”. Infatti ,“il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere.... E che non abbia la nuda sovranità ( che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che

praticamente è tutto)”. L’art. 49 ben esprime il carattere strumentale dei partiti: il soggetto della proposizione sono *cittadini* che “hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti *per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*”. Già per questo ( e non solo per un’interpretazione del ‘metodo democratico’) i partiti-vertice dovrebbero essere esclusi: non adempiendo allo scopo per il quale sono stati previsti , allo stesso modo dei partiti personali . E, ancor più, dovremmo considerare inammissibili partiti che non si sono sottoposti al vaglio degli elettori, ma hanno vita solo in Parlamento.

Dubito inoltre che la Costituzione pensasse ai partiti come protagonisti esclusivi della politica: attori principali, di certo, ma non esclusivi . Il pluralismo, l’insistenza sui corpi intermedie, le associazioni di varia natura, disegnano uno scenario variegato in cui agiscono molteplici entità e aggregazioni. Dominante appare l’idea che il pluralismo dovesse entrare nella formazione dell’indirizzo politico. Una parola- sottolinea Gianni Ferrara- praticamente sparita, e non a caso. I partiti, viceversa, hanno monopolizzato la politica, si sono fatti tutt’uno con le istituzioni,

E’ dunque ai partiti come sono oggi che la Costituzione pensava?

**4. La caduta dei partiti tradizionali e la fine della ‘coalizione monopolistica’.** Dopo la guerra i partiti hanno svolto una funzione determinante assicurando la base per la ricostituzione del sistema, dando sostegno a una struttura istituzionale quasi inesistente. La scelta proporzionalistica era naturale e coerente in una situazione che vedeva l’elettorato traversato da fortissime fratture e già operanti diversi gruppi politici. Gradualmente i partiti si sono trasformati, si è assistito ad una omogeneizzazione delle dirigenze delle quali, fra l’altro, i partiti non riuscivano più ad assicurare la preparazione. All’inizio degli anni novanta, la corruzione, ormai del tutto palese, getta un discredito totale e generalizzato travolgendo le formazioni politiche , peraltro già messe in crisi dagli eventi internazionali del 1989. La caduta del “muro” indebolisce i partiti di maggioranza che non avevano più la possibilità di reggersi sulla contrapposizione a un sistema imploso: ma il fallimento di quel sistema, mettendo in crisi il modello, costringe anche la sinistra a trovare una diversa identità. Insomma, ‘mani pulite’ interviene a dare il colpo di grazia a partiti che erano già in crisi per conto loro. Sicuramente, tuttavia, per i cittadini determinante fu la corruzione : il successo dei *referendum*- dalla preferenza unica a quello del’93 che portò al maggioritario- non è dovuto all’entusiasmo dei cittadini

per il sistema maggioritario di cui nulla sapevano e di cui poco capivano, ma era un *voto contro la corruzione partitocratica*.

I partiti, dopo, non sono più gli stessi: i nomi sono altri, il PCI si trasforma e si divide, la DC si fraziona, MSI diventa AN, nasce la Lega come partito antisistema che, proprio per questo ha una fortuna inizialmente estesa; e nasce poi Forza Italia , più che un partito un'organizzazione di tipo personale , basata su una struttura aziendale. Eppure, mi pare, *non* si può parlare veramente di un sistema politico *nuovo*. Sicuramente la struttura pluripartitica persiste nonostante la sostituzione del maggioritario al proporzionale ; il che ben dimostra come il mutamento dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi *non riesca , da solo, a trasformare un sistema politico*, non basti a farlo divenire bipolare.

Qualcosa tuttavia in quel momento è cambiato , ma non se n'è tenuto conto mentre forse proprio quel cambiamento andava sfruttato ai fini di un'evoluzione virtuosa .

A quale mutamento mi riferisco? Era venuta meno la “coalizione monopolistica” che ha caratterizzato il nostro sistema fin dalla caduta della destra (1876). Si parla sempre di bipartitismo e pluripartitismo , pur sottolineando (come Leopoldo Elia nella voce *Governo*) le peculiarità indotte nel multipartitismo italiano dalla presenza al centro di un partito egemone perno di ogni governo. La chiarezza è tuttavia maggior usando un nome diverso per significare la diversità della cosa: accanto al bipartitismo e al pluripartitismo , Paolo Farneti ( *La classe politica italiana dal liberalismo alla democrazia* ) pone la “coalizione monopolistica , i cui tratti tipici sono la coesistenza “con un'opposizione parlamentare rilevante che tuttavia non è strutturalmente in grado di agire quale possibile alternativa di governo”.

Non era dunque il multipartitismo il nostro problema, ma il fatto che, fino alla crisi degli anni novanta , la coalizione monopolistica, per sua natura conservatrice e poco o nulla dinamica, ha caratterizzato il sistema.

Non possiamo dunque imputare nulla al pluripartitismo , presente in tutte le pieghe della nostra Costituzione, perché in realtà *non lo abbiamo mai sperimentato*, se non ,forse, per un periodo assai breve, finito nel 1947 dopo il viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti. Nella crisi dell'inizio '90, ridotte le dimensioni della DC, esistevano condizioni nuove (rispetto alla coalizione monopolistica) che avrebbero , forse, consentito il funzionamento normale del governo parlamentare in un sistema pluripartitico.

Invece di sfruttare quel cambiamento lo si è soffocato con la non graduale sovrapposizione del maggioritario chiudendolo nelle maglie di un bipolarismo artificiale e coatto che non ha funzionato ,

non è servito a semplificare, anzi ha creato frammentazione : il sistema sottostante a reagito. A parte i 14 gruppi parlamentari alla Camera ( più i quattro in cui si divide il gruppo misto), basta guardare alle *divergenze interne* ai due poli per dover ammettere che la disomogeneità di fondo trova comunque il modo di manifestarsi. Come prima, del resto : all'interno della DC , partito interclassista, per le diverse parti del suo blocco sociale nascono le correnti, e tra queste- e dunque tra i *diversi gruppi di interessi* di cui le correnti sono espressione- il partito deve mediare. Oggi la maggioranza è in continua difficoltà : finita la finanziaria, persino a causa di una norma antidiscriminatoria modulata su norme europee che addirittura richiama, il governo incontra ostacoli . Ostacoli incomprensibili trattandosi di una norma di minima civiltà, conforme alla Costituzione che non consente di discriminare le *persone* a causa delle loro tendenze sessuali, così come non lo consente (anzi lo consente ancor meno) la coscienza cristiana. Eppure contrario era lo stesso ministro della giustizia *che aveva presentato* da poco - luglio 2007 – un disegno di legge in cui quella *medesima norma* era contenuta! Evidentemente non si ricordava del suo stesso progetto.

5.- *La trasformazione dei partiti* . Sono scoparsi i grandi partiti di massa, sostituiti da organizzazioni leggere, difficili da definire. Per valutare l'importanza dei partiti per la vita democratica basta pensare che di fatto hanno il monopolio delle elezioni : negli Stati moderni (democratico-pluralisti) i soggetti politici principali non sono gli organi costituzionali ufficialmente previsti dalle Costituzioni, ma i partiti politici i quali però non sono organi dello Stato ma organizzazioni private , sottolinea G.U. RESCIGNO, anche se i luoghi della decisione politica non sono più individuabili negli organi dirigenti dei partiti: "al loro posto vi sono continue riunioni, pranzi, cene, interviste, smentite, accordi e rotture tra personaggi politici, ciascuno forte dei gruppi di pressione che temporaneamente rappresenta e sostenuto *mezzi di comunicazione* che gli sono amici". Sono questi i partiti cui la Costituzione pensava?

Mortati definisce il partito "parte totale" che "esprime una concezione parziale degli interessi della collettività caratterizzata dal perseguimento di certe finalità specifiche che differenziano ogni partito dall'altro", ma 'politico' perché le "inquadra in una visione generale dei bisogni della vita associata" , ricordando che è per il "perseguimento o di principi superindividuali" che i partiti si differenziano dalle *fazioni* " rivolte a sostenere determinate persone" . Possiamo dire che siano le caratteristiche di tutti i partiti attuali?

L'indistinzione programmatica, caratteristica dei partiti di centro, si è generalizzata. Ma nell'art.49 sono prefigurati partiti nei quali si esprimono gli orientamenti dei cittadini canalizzandone istanze e bisogni per trasmettendoli alle istituzioni; portatori di progetti, idee, ideologie. La deologizzazione dei partiti è forse un tratto inevitabile del loro istituzionalizzarsi, farsi tutt'uno con le istituzioni, che li induce a una lotta politica per il potere che diventa il motivo ispiratore della loro azione e dei loro comportamenti e, alla fine, l'unico motivo. Così, nel contrasto, si produce un'omologazione che rende giustificato parlare di "*classe politica*" dotata di regole comuni che GUARINO definisce essa stessa un'istituzione, ricordando che il buon governo è un'illusione se il legame che hanno con gli elettori le istituzioni sottostanti ai partiti e i gruppi che le sorreggono, è di tipo clientelare. Il sostegno di quei gruppi è dato in cambio di "favori" che i sostenitori attendono, che si traducono in favoritismi, corruzione, mal governo, espansione dei posti da occupare per estendere la sfera d'influenza e allargare sempre più la sfera dei beneficiati, quindi dei sostenitori. Se invece il legame, almeno in parte, è con organizzazioni della società portatrici di interessi collettivi - l'ambiente, la salute, la cultura (mi piacerebbe) - la pressione dei gruppi di sostegno sul personale politico può essere positiva: finché, almeno, non si istituzionalizzino completamente. L'immedesimazione con le istituzioni favorisce infatti l'idea che l'interesse loro coincida con quello delle istituzioni di cui si appropriano.

6.- *Quali prospettive, nel vacillare delle certezze?* Il fallimento pratico del bipolarismo rigido che si è voluto predicare è sotto gli occhi di tutti. A parte il frazionamento prodotto, a dimostrarne l'impraticabilità basterebbe il comportamento dell'opposizione, o meglio, del personale politico dei gruppi oggi all'opposizione, che non accetta di restare fuori dal governo dove vuole ad ogni costo tornare. Anziché porre in essere quei comportamenti virtuosi insegnati dai manuali come tipici dei sistemi dell'alternanza - segnalare con serietà e argomenti gli errori degli avversari, fare proposte alternative *responsabili* che, tornando a vincere, si dovranno realizzare - hanno esercitato il ruolo di opposizione in un modo solo: con la continua, ossessiva ripetizione di una stessa frase "Prodi deve andarsene". Impossibile resistere ai telegiornali dove per mesi hanno sfilato esponenti dei gruppi di opposizione ripetendo monotonamente le stesse parole. Ciò non facilita la realizzazione di una politica nell'interesse del paese, in una situazione già delicata della coalizione, ostacolata da poteri personali frutto avvelenato della legge elettorale, del premio di maggioranza, delle alleanze *pre-*



*elettorali* fatte al buio, senza conoscere la forza elettorale dei *partner*, consentendo il sorgere in Parlamento di partiti 'personali' dotati di una forza fittizia ma disgregatrice.

Il dibattito politico è traversato da luoghi comuni, confezionati come slogan di facile presa, spesso incostituzionali. Da più parti si sentono affermazioni in aperto contrasto non genericamente con la Costituzione, ma con disposizioni precise che configurano la forma *parlamentare* dove il luogo in cui il governo nasce e muore è il Parlamento, nel quale il governo si può anche *modificare* mediante una crisi o senza (a seconda della natura della variazione). Così consentendo a partiti minori che abbiano conservato l'idea di un *programma* (e non di un *cartello*), la possibilità di uscire da un governo che non realizzi gli obiettivi concordati senza il timore di farlo cadere e senza esserne continuamente colpevolizzati. Possibilità tutte fissate in Costituzione, ma guardate con aperto orrore e dispregio! Eppure, la duttilità che ne deriva potrebbe essere l'unica via, nella situazione concreta del nostro effettivo pluripartitismo, per facilitare la stessa governabilità; dopo aver trovato una strada seria per semplificare, senza mortificare, il sistema politico.

Negli ultimi tempi alcuni luoghi comuni fissi e ossessivi sembrano vacillare: si insinua il dubbio sulle virtù taumaturgiche del sistema elettorale maggioritario, sulla sua capacità di modificare *da solo* il sistema politico e produrre governabilità. Si sta manifestando un consenso diffuso sulla necessità di togliere i *premi di maggioranza* che inquinano la compagine governativa rendendone difficile l'azione coerente ed efficace. Pare anche tramontata, ma non in tutti, l'idea delle *alleanze preventive* che egualmente inquina, distorce i rapporti, altera il peso politico rispettivo, fornendone fittiziamente a chi non ne avrebbe alcuno: singole persone, partiti 'personali'. Ci si chiede finalmente se il *bipolarismo coatto* debba proprio essere conservato. Resiste tuttavia il mito della democrazia 'delegata', gabellata da anni come democrazia immediata, la sola che consentirebbe al popolo di scegliere. Oltre che contrario alla Costituzione – che affida al *Parlamento* la vita del Governo – quel mito è contrario allo stesso art. 1: in apparenza si esalta il popolo, sacralizzando il mandato degli elettori dichiarato assolutamente intoccabile, nella sostanza si privano i cittadini di ogni scelta confinandoli in una posizione passiva di approvazione plebiscitaria vuota di opzioni effettive. Cos'ha a vedere una delega quinquennale con l'art. 49 che vuole la partecipazione attiva e **continua** dei 'cittadini' nella determinazione, attraverso i partiti, della politica nazionale?

In nome della governabilità si tende a verticalizzare e centralizzare sempre più il potere, lasciando al popolo poteri formali senza sostanza. E spunta tra gli scienziati della politica- ci dice Michele Salvati e ci ricorda qui Valerio Onida- il discorso sul 'dittatore illuminato'. Cavalchiamo i secoli, all'indietro?