



SOCIETÀ' CIVILE E ISTITUZIONI: IL RUOLO DELLA CLASSE DIRIGENTE*

di Luciano Violante**

Il professor Cassese e il professor Romanelli hanno posto da due punti di vista diversi una questione che a me sembra prioritaria nella nostra discussione. Perché, si sono chiesti i due studiosi, l'Esecutivo non venne rafforzato nella Costituzione e perché la cultura costituzionalistica non ebbe peso nella costruzione di un sistema che garantisse stabilità e capacità di governo?

Intendo esprimere un'opinione su tali questioni.

La Costituzione entrò in vigore il primo gennaio 1948 e le prime elezioni politiche si tennero nell'aprile successivo. I costituenti, perciò, agivano sotto il velo dell'ignoranza riguardo al futuro. In particolare non sapevano chi avrebbe vinto nelle prime elezioni politiche repubblicane. A quel tempo l'alternativa tra le forze che si contrapponevano, quelle filooccidentali, con la Dc a far da guida, e quelle filosovietiche, con il PCI e il PSI a far da guida, non riguardava solo il governo, riguardava anche e soprattutto il sistema.

Se avessero vinto i social-comunisti, l'Italia sarebbe finita nell'orbita dell'Unione Sovietica, se avesse vinto l'ala filo occidentale, come poi vinse, saremmo finiti nell'orbita filoamericana. Le conseguenze per l'Italia e per l'Europa sul piano della politica interna e della politica estera, dei diritti e delle libertà, sarebbero state molto diverse. Oggi l'alternanza tra le forze in campo è di governo; nel 1948 l'alternanza era di sistema.

Quale fu la preoccupazione fondamentale dei Costituenti?

Evitare che ci fosse un eccesso di potere delle maggioranze e dei governi; evitare quindi che chi avesse vinto le elezioni potesse decidere troppo e liquidare l'opposizione. I costituenti, inoltre, avevano vissuto i ventidue anni del fascismo, caratterizzati dalla identificazione tra partito e Stato, da un eccesso di potere del presidente del consiglio dei ministri, dallo svuotamento del Parlamento, dall'uso fazioso dei pubblici poteri, compresa la magistratura. Decisero quindi per il

* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno. Relazione presentata al Convegno *I 'Costituenti' de 'La Sapienza'*, svoltosi il giorno 30 novembre 2017, presso il Rettorato – Aula degli Organi Collegiali, Università La Sapienza di Roma.

** Già Professore ordinario di Istituzioni di diritto e procedura penale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino

primato del Parlamento rispetto al Governo, perché nelle Camere sarebbero state rappresentate tutte le forze politiche, quelle vincenti e quelle sconfitte nelle elezioni. Tradussero quindi le loro preoccupazioni in tre indirizzi di fondo diretti ad impedire la stabilità dei governi.

Primo. Due Camere, Camera dei Deputati e Senato, con eguali funzioni. Perché? Perché chi avesse perso in un ramo del Parlamento avrebbe potuto vincere nell'altro e viceversa; non c'era quindi la certezza di un vincitore assoluto. Le proposte di legge, per diventare leggi, dovevano essere approvate da entrambi i rami del Parlamento nell'identico testo, ma il Presidente della Repubblica, se avesse ritenuto che quella legge avesse dei vizi (ad esempio mancanza di copertura finanziaria), avrebbe potuto rinviarla al Parlamento.

Secondo. Un governo, per entrare in funzione, avrebbe avuto bisogno della fiducia di entrambe le Camere; ma per farlo cadere sarebbe stata sufficiente la sfiducia di una sola Camera. Inoltre, si può sfiduciare un governo senza preoccuparsi delle conseguenze. I costituenti non prevedero la sfiducia costruttiva, l'obbligo cioè di indicare nel documento che propone la sfiducia una nuova maggioranza di governo e un nuovo presidente del Consiglio, come invece prevedeva nello stesso periodo la Costituzione della repubblica federale tedesca. La Germania non aveva alle porte l'alternativa di sistema, che aveva invece l'Italia, e quindi si mostrò molto attenta a garantire la stabilità degli Esecutivi.

Addirittura il testo originario della Costituzione prevedeva una durata differenziata per le due Camere, cinque anni per Montecitorio, sei anni per Palazzo Madama, con l'effetto di potenziare ulteriormente l'instabilità dei governi¹.

Il terzo indirizzo esprimeva un favore dichiarato, ma non costituzionalizzato, per il sistema elettorale proporzionale, di modo che ciascuna forza politica fosse presente in Parlamento in misura corrispondente alla sua presenza nella società. Proprio questo principio fece guadagnare alla legge maggioritaria voluta da De Gasperi nel 1953 e non scattata per pochi voti, lo sgradevole epiteto di "legge truffa" perché consentiva alle forze che avessero ottenuto la maggioranza assoluta alla Camera di ottenere più seggi rispetto a quelli corrispondenti al consenso dei cittadini.

La ragion politica della scelta fu riassunta da Giorgio Amendola in Assemblea Costituente. Non c'era alcun bisogno di congegni istituzionali perché i partiti politici sarebbero stati essi stessi i garanti del funzionamento del sistema. La maggioranza è forte quando c'è la volontà politica; senza la volontà politica nessuna maggioranza tiene, indipendentemente dalla sua consistenza numerica. Nessun congegno istituzionale può sostituire il ruolo essenziale dei partiti.

*"Si è parlato del tentativo di dare alla nostra democrazia condizioni di stabilità con norme legislative. E' evidente che una democrazia deve riuscire ad avere una sua stabilità se vuole governare e realizzare il suo programma; ma non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi...e c'è il fatto nuovo e positivo della formazione dei grandi partiti democratici, che sono condizione di una disciplina democratica...Oggi la disciplina, la stabilità è data dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici."*²

¹ La legge 9 febbraio 1963 n.2 equiparò la durata del Senato a quella della Camera; nelle elezioni politiche del 1953 e del 1958 il Senato venne sciolto anticipatamente per farne coincidere l'elezione con quella della Camera.

² Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, 5 settembre 1946, p. 125

2. All'indebolimento dei governi corrispose nel sistema costituzionale un forte potenziamento dei partiti politici che costituirono il vero pilastro del sistema; erano credibili, radicati sul territorio, legittimati dalla lotta di Liberazione, diretti da grandi e stimate personalità.

Il ruolo dei partiti risulta con chiarezza dall'art. 49 della Costituzione: i cittadini possono associarsi liberamente in partiti per *determinare la politica nazionale*. Il Presidente del Consiglio, invece, non determina la politica nazionale, ma ha il compito più circoscritto di *dirigere la politica generale del governo* (art. 95).

La Costituzione non prevedeva espressamente il potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di revocare un ministro perché i ministri erano considerati gli emissari dei partiti all'interno del governo e il Presidente del Consiglio non avrebbe potuto sostituire un ministro se il suo partito non fosse stato d'accordo. Nel 1995 il Presidente del Consiglio Lamberto Dini, intendeva sostituire il Ministro della Giustizia, Filippo Mancuso. Poté farlo solo dopo una complessa procedura. Il Senato approvò una mozione di sfiducia individuale nei confronti di quel Ministro. Il Ministro non accettò il voto del Senato e ricorse alla Corte Costituzionale; la Corte decise per la validità della mozione di sfiducia individuale e finalmente quel ministro fu sostituito.

Il sistema non ha subito traumi finché i partiti sono stati forti, con milioni di iscritti legittimati da una partecipazione al voto che superava il 95%.

Un fattore significativo, anche se paradossale, della tenuta democratica sino all'inizio della crisi politica di metà anni Settanta è costituito dalla breve durata dei governi in un sistema sostanzialmente privo di alternanza, perché la Dc e i suoi alleati rimangono maggioritari sino a quegli anni mentre il PCI e i suoi alleati non hanno mai ricevuto il consenso elettorale necessario per governare.

Peraltro sino a quando l'indirizzo politico restò nelle mani del partito di maggioranza relativa l'instabilità dei governi non produsse, come è invece accaduto dopo il 1994, instabilità della linea politica.

Una durata normale dei governi, per l'intera legislatura, in un sistema privo di alternative, avrebbe prodotto la formazione di un "ceto imperiale" nella Dc, partito di maggioranza relativa dal 1948 al 1994, diviso in correnti, con il predominio di quelle parti del partito che erano al governo. La instabilità dei governi, che non intaccava però la stabilità della linea politica, diventava in pratica una garanzia democratica tanto per la Dc quanto per il Paese.

La durata media di ciascun governo, in quella fase è di circa un anno, mentre ogni ministro è stato in carica in media 3 anni e 8 mesi. Su 233 ministri e Presidenti del Consiglio solo 63 hanno ricevuto un solo incarico. Invece 152 uomini - non ci sono donne in questa cerchia, un terzo del totale, ricoprono 1332 incarichi di ministro o di sottosegretario, pari a due terzi delle presenze. La lettura delle successioni negli incarichi rileva però che raramente a un ministro è stata riaffidata la responsabilità precedentemente ricoperta, a conferma della esigenza di evitare casi di accumulo di potere personale.

3. Il sistema ha funzionato per circa trent'anni, sino alla fine degli anni Settanta, proprio perché Parlamento e Governo erano fortemente diretti dai partiti politici. Forse lo spartiacque è

costituito dall'assassinio di Aldo Moro, che ebbe come effetto la chiusura di una fase politica, quella del compromesso storico, che fu l'ultimo tentativo di rianimare il primato dei partiti politici.

Tanto il sistema costituzionale quanto i Regolamenti delle Camere attribuivano ai gruppi parlamentari e ai singoli parlamentari intensi poteri ostruzionistici e pertanto in caso di tensioni tra partiti era facile impedire qualsiasi decisione parlamentare. Parlamento e Governo decidevano quando i partiti avevano deciso di decidere³. I partiti usarono questo loro potere per far funzionare il sistema, non per bloccarlo, almeno sino a quando mantennero la loro autorevolezza. Nei primi trenta anni di vita democratica gli ostruzionismi furono pochissimi e sempre su questioni di grande intensità politica; ad esempio: adesione dell'Italia al patto Atlantico, legge Scelba sulla Difesa Civile, approvata dalla Camera ma non esaminata dal Senato, legge elettorale cosiddetta "truffa", attuazione delle Regioni.⁴

C'è un dato parlamentare che più di altri dimostra il senso di responsabilità dei partiti politici in questa prima fase di vita della Repubblica. Si tratta del ricorso al voto segreto da parte delle opposizioni nel corso della prima legislatura repubblicana, dal 1948 al 1953. Il voto segreto è lo strumento principe dell'opposizione parlamentare per trarre vantaggio dalle divisioni della maggioranza e all'epoca il presidente dell'assemblea era tenuto a disporlo per qualsiasi votazione su richiesta di qualsiasi gruppo parlamentare. Nella prima legislatura 1948-1953, quella del Patto Atlantico, della guerra fredda, del Muro di Berlino, degli scontri nelle strade, in 1114 sedute delle Camere vennero chiesti solo 173 voti segreti. Nella nona Legislatura, dal 1983 al 1987, dopo la rottura dell'unità nazionale, in una fase acuta di logoramento sociale e di avvio della crisi dei partiti politici, in 634 sedute si tennero, invece, ben 2485 voti segreti.

4. In un sistema che poneva al centro i partiti, la crisi di credibilità e di operatività dei partiti è diventata crisi del sistema. Tutta l'annosa questione della riforma costituzionale consiste, in pratica, nel costruire un sistema politico capace di decidere attribuendo al Parlamento non solo la funzione di rappresentare, ma anche la funzione di decidere. Si è parlato a tale proposito di "democrazia decidente". La riforma bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016 andava in questa direzione, anche estendendo forme di democrazia deliberativa e quindi dando più poteri ai cittadini. Paradossalmente, sono stati proprio i cittadini a bocciarla in un contesto nel quale il tema della riforma è stato travolto da un uso politico del referendum per far prevalere un giudizio negativo sul governo e soprattutto sull'allora presidente del consiglio. D'altra parte, per amore della verità, deve aggiungersi che anche l'ex presidente del consiglio ha fatto un uso politico della riforma cercando di utilizzarla come terreno della propria legittimazione. Dall'esito di quel referendum si possono trarre tre insegnamenti che la classe politica dirigente dovrebbe tenere bene a mente.

³ Sulla cautela nell'uso del voto segreto nel corso della prima Legislatura, v. retro pag. CONTR

⁴ Per un quadro completo, A.P. Tanda, Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano, in L. Violante (a cura di) Parlamento, Annale 17 degli Annali della Stiriua d'Italia, Einaudi, Torino, 2001, p. 697 ss.

Le riforme costituzionali si fanno con il criterio del minimo indispensabile, non con il criterio del massimo possibile. Occorre scindere le questioni sulle quali c'è un consenso sufficientemente vasto, da tutte le altre e dare la priorità a quelle assistite dal consenso. Infine, se si deve andare ad un referendum, sarebbe saggio portare al voto popolare una sola questione in modo che il dibattito pubblico si possa concentrare e non si disperda in mille rivoli facendo prevalere una valutazione di tipo emozionale su giudizi razionali.

5. Il cenno appena fatto alle classi dirigenti permette di passare alla seconda e ultima parte di questo intervento.

Oggi sentiamo la mancanza di classi politiche dirigenti ed è certamente opportuno chiedersi in che modo si può colmare questo deficit. Non si tratta di maggioranze di governo; si può stare al governo senza essere classe dirigente e si può essere classe dirigente senza essere al governo. Una classe dirigente è capace di indicare al paese una rotta e un approdo. Alcuni studiosi ci hanno insegnato che in tutto il secolo scorso la funzione dei più importanti partiti politici è stata quella di "incorporare le masse nello Stato". Milioni di persone che avevano tradizionalmente sentito lo Stato come nemico o, nella migliore delle ipotesi, come estraneo, erano state educate a partecipare alle scelte dello Stato e alla sua organizzazione attraverso il dibattito, il voto, la militanza, o la semplice appartenenza all'uno o all'altro partito. Questo è accaduto perché quei partiti erano stati capaci di indicare obiettivi che prescindevano dal quotidiano e che proprio per questa capacità di proiettarsi nel futuro suscitavano speranze e fiducia. Se una o più forze politiche si impegnano per un futuro in cui ciascun cittadino possa costruire la propria vita e soprattutto quella dei propri figli, nasce la speranza, la voglia di impegnarsi e di costruire. Questi sentimenti si sono indeboliti perché si è progressivamente fatto strada un processo opposto a quello che ci avevano segnalato gli studiosi. Oggi sono i partiti che tendono a incorporarsi nelle masse. Seguire i sondaggi piuttosto che i progetti, perdersi nella ricerca della battuta più efficace per il talk show, ricercare il messaggio provocatorio del quale parleranno poi quotidiani significa abdicare ad una funzione dirigente e farsi dirigere dagli umori e dai sentimenti transitori dei cittadini piuttosto che dalla ragione e dalla capacità di progettare a vantaggio della intera nazione.

Essere classe dirigente non è un privilegio, è una responsabilità. Gli scranni di Montecitorio o di Palazzo Madama non sono una "poltrona"; rappresentano anch'essi una responsabilità. Se si assumesse come compito delle campagne elettorali e dell'azione politica la capacità di staccarsi dal contingente e di prospettare un disegno del futuro, nascerebbe anche un senso di speranza nella società e di fiducia nei confronti della politica. Proprio per l'assenza di una classe capace di dirigere, la società si è frantumata passando dalle comunità intelligenti e inclusive a cerchi ristretti fondati sulla esclusione e sulla emozione. Dalla comunità alle tribù, si potrebbe dire. Ora dovremmo seguire il percorso inverso, dalle tribù alle comunità. Entra di nuovo in gioco la fiducia. Il sentimento di sfiducia generalizzata nei confronti della politica, a volte di irrisione, non è nato nella società; è nato nella stessa politica a partire dagli anni Novanta quando molti, scimmiettando a vicenda, presentavano sé stessi, che erano in quel momento personalità politiche di rilievo o lo erano stati nel recente passato, come espressione della società non della politica della quale parlavano addirittura con un senso di estraneità e di disgusto. Chi

comprerebbe mai una torta da una pasticceria della quale i pasticceri che ci lavorano denunciano la mancanza di igiene, i vermi nella farina e l'esosità dei prezzi?

Sembra evidente, a questo punto, che il problema più urgente non è tanto la predisposizione di ricette per la costruzione di classi dirigenti, quanto la richiesta a chi esercita funzioni di direzione politica di tenere comportamenti compatibili con quelle funzioni. Si tratta in pratica di esercitare le proprie funzioni innanzitutto valorizzando le istituzioni. La chiave è il rispetto. Chi fa politica deve considerare prioritaria la categoria del rispetto. Il rispetto delle istituzioni innanzitutto e poi il rispetto dell'avversario. Il rispetto dell'avversario nella competizione politica esprime l'esigenza di una morale pubblica condivisa, risponde al dovere di informare correttamente i cittadini e permette il consolidamento di legami reciproci. Il rispetto riconosce che l'altro non è semplicemente un "non me", un diverso da me; riconosce che l'altro ha una propria dignità umana e politica e che il rispetto per lui risponde a una idea generale di azione politica diretta verso il bene comune. Ma il rispetto è anche nei confronti di sé stessi e della propria funzione; esige perciò preparazione, studio, sforzo per la comprensione dei problemi, fatica per la individuazione delle risposte. Il rispetto riguarda i cittadini che hanno diritto alla verità e ad essere ascoltati. Non preclude la contestazione anche aspra degli argomenti addotti dall'altro, ma richiede che non si irrida alle sue ragioni, che ci si sforzi di comprendere cosa c'è di positivo in quanto da lui sostenuto, che si usino nei suoi confronti argomenti di verità e non la frode.

È di qui, a mio avviso che occorrerebbe ripartire.