

La Costituzione dei partiti

Di fronte al referendum costituzionale

Vi è un nesso sorgivo tra la figura dei partiti e la nostra Costituzione repubblicana. Quella che è stata chiamata la «Repubblica dei partiti», o, anche, la «democrazia dei partiti» continua a caratterizzare la nostra storia. Oltre la decadenza dei partiti stessi, quelli storici, e oltre la nuova, incerta definizione dei soggetti politici recenti. Dall'indomani del 25 luglio del 1943 (quando si evoca il superamento del governo Badoglio per un «governo dei partiti»), poi soprattutto nel corso del dibattito alla Costituente (particolarmente attorno alla stesura dell'art. 49), il tema della costituzionalizzazione dei partiti e del loro ruolo diventa centrale.

L'avvento dei partiti di massa e il loro ruolo nella rinascita della legittimazione democratica hanno fatto sì che alla forma liberale parlamentare che riconosceva ai partiti il ruolo di rappresentanza, si aggiungesse il significato del partito come organizzazione di massa, strumento di educazione politica e civile (secondo la posizione azionista e social-comunista). Per questo accanto al riconoscimento giuridico dei partiti, la nuova Costituzione, attraverso un difficoltoso compromesso politico, attribuiva a essi, secondo l'espressione di Dossetti, una «responsabilità costituzionale»; e, sempre per via compromissoria (verso i social-comunisti), finiva per escludere ogni controllo esterno sulla forma e il metodo democratico dei partiti: persino quello proposto da Mortati circa un ruolo in merito della Corte costituzionale. Una

verifica dell'organizzazione democratica interna la si era chiesta ai sindacati e all'industria, ma non la si pretendeva dai partiti, educatori alla cittadinanza politico-democratica.

Essi finirono coll'essere considerati come il modo prevalente (se non esclusivo) di esercizio attivo dei cittadini della vita politica. Nel complesso del Titolo IV (artt. 48-54) il potere del cittadino di concorrere alla formazione della vita politica nazionale era espressamente richiamato solo all'art. 49. Un ruolo

minore e più indeterminato in altra parte della Costituzione veniva attribuito alla stampa, all'educazione, ai sindacati, in ordine alla vita democratica. Basso chiamava il fatto che la democrazia parlamentare non fosse più rispondente alla situazione attuale e a essa si fosse venuta sostituendo «la democrazia dei partiti già in atto». Dello stesso avviso erano Dossetti e Togliatti. La critica di Mastrojanni (*L'Uomo qualunque*) circa lo svuotamento delle funzioni parlamentare e la riduzione dei

parlamentari a dipendenti dei partiti fu rigettata come formalista.

Ma è del tutto evidente che l'insieme della Carta fu frutto di un compromesso – in alcuni punti davvero elevato, come nei principi fondamentali – tra partiti fortemente ideologizzati che mediavano sull'equilibrio presente delle loro forze, ma anche sui timori o sulle speranze degli equilibri futuri. I timori del passato e quelli del futuro incisero fortemente sulla definizione del sistema politico. Basti pensare alla definizione piuttosto debole della funzione di governo e al suo interno alla figura del presidente del consiglio, definita, rispetto agli altri ministri, come più somigliante a un *primus inter pares* che a un premier o a un cancelliere.

Tuttavia, sintomatico dei rapporti di forza e del timore (soprattutto democristiano) di un'imminente vittoria dei social-comunisti, nonché di dove si volesse indirizzare il sistema fu il dibattito sulla necessità e sulla definizione di una seconda camera (il Senato). Si passò in poco tempo e con cambi d'opinione da una parte e dall'altra, dall'idea di una camera di rappresentanza delle autonomie locali e regionali, alla definizione di una camera paritaria, con le stes-

se funzioni della prima, eletta con un sistema di fatto proporzionale.

Così brutta, così bella

All'indomani della fine dei lavori della Costituente, la maggioranza dei protagonisti uscì scontenta dell'esito costituzionale. Per non parlare dei giuristi che non erano stati coinvolti nei lavori assembleari. Ma è interessante il parere dei protagonisti. Togliatti, ad esempio, nel marzo del 1947 qualificò come «remore» frapposte all'espressione libera e diretta delle classi lavoratrici, «tutto questo sistema di inciampi, di impossibilità, di voti di fiducia, di seconde camere, di referendum a ripetizione, di Corti costituzionali».

Nel dicembre del 1948, Dossetti parla della Carta come di «una costruzione scialba e monocroma». *La Civiltà Cattolica*, con p. Messineo, la definisce non come il frutto di «giuristi scaltri», ma «del dibattito di politici, i quali si sono sforzati in tutti i modi di inserire nel testo costituzionale certe loro ideologie sociali, certi principi a essi cari, certe direttive di partito».

Mortati, a dibattito ancora aperto, il 31 ottobre 1946, valutando la comprensione politica dei partiti

nell'affrontare le questioni dello stato moderno, manifestava l'impressione che l'ordinamento già approvato nelle sue linee fondamentali fosse «invecchiato prima ancora di venire alla luce».

Nel primo decennale della Carta, i giudizi sono già mutati. A parte Calamandrei che persiste coerentemente nella sua visione pessimistica, la maggioranza degli esponenti delle forze politiche, oramai prese tra il processo di modernizzazione, lo sviluppo economico e la guerra fredda, non si occupa più o quasi dell'argomento. La sinistra, soprattutto il PCI, che già all'indomani delle elezioni del 1948 aveva cominciato ad abbandonare la lettura della Carta come compromesso al ribasso, approda velocemente (Togliatti, ottobre 1950) alla difesa della Costituzione, stabilendo un legame inscindibile tra partecipazione alla Resistenza e partecipazione alla Costituente. Sarà proprio il PCI a svolgere un ruolo fondamentale nella costruzione del mito costituzionale che si è trasformato in immobilismo istituzionale.

La crisi dei partiti come crisi del sistema

Il nesso tra partiti e Costituzione è lo stesso che sperimentiamo nel rapporto tra crisi dei partiti e crisi del sistema politico. Tutto il dibattito politico degli ultimi 35 anni sulle riforme istituzionali e costituzionali ha nella crisi dei partiti di massa, prima, e nel loro crollo, poi, la propria vera ragion d'essere. Non avere aggiornato le istituzioni (Parlamento, governo, presidenza della Repubblica, magistratura, sistemi elettorali), rendendole non solo più funzionali, ma anche più corrispondenti alle questioni di una democrazia moderna, liberandole da un compromesso scaduto (il tema ha sempre riguardato solo la seconda parte della Costituzione) ha prodotto da un lato la crisi del sistema politico e dall'altro la fine del sistema dei partiti. Dei soggetti politici maggiori che oggi sono in campo, solo due mantengono caratteristiche derivate dalla forma dei partiti precedenti: il PD e la Lega. Forza Italia e i Cinque stelle sono partiti di proprietà o aziendali.

Il ceto politico, almeno in una sua parte, ha avuto consapevolezza della

possibile deriva democratica del paese. E tuttavia, dal «Decalogo Spadolini» (1982) a oggi, tutti i tentativi di riforma messi in atto per via parlamentare, presidenziale, governativa o più generalmente politica non si sono realizzati o sono falliti. Tre Commissioni bicamerali (Bozzi, 1983-1985; De Mita - Iotti, 1992-1994; D'Alema, 1997-1998); quella parlamentare (I Commissione della Camera; Violante 2006); i tre messaggi presidenziali (Cossiga 1991, Scalfaro 1992, Napolitano 2013) o il singolare tentativo di Napolitano il quale nomina sempre nel 2013 un gruppo di dieci esperti per elaborare proposte per il governo; le commissioni governative (Speroni 1994, Bossi 2002-3, Letta 2013). Di queste tre commissioni, la seconda sfociò, attraverso mediazioni interne al centro-destra, in una proposta di legge che fu discussa e approvata dal Parlamento (2003-2005) e poi bocciata nel referendum del 2006.

L'unica riforma di un certo peso che è stata realizzata (2001, governo Amato) riguarda la modifica profonda del Titolo V. Una riforma che il governo di centro-sinistra approvò per soli 3 voti, fatta per inseguire elettoralmente la Lega, rivelatasi costosa e che ha creato un contenzioso permanente sul piano delle competenze tra stato e regioni.

L'attuale proposta Boschi nasce dal lavoro dalla commissione creata dal governo Letta (35 esperti + una commissione di redazione di 7 giuristi). Un lavoro molto articolato, predisposto per il Parlamento, che tuttavia lasciava aperte numerose opzioni sulle diverse questioni: dalla forma di governo al bicameralismo. Della riforma Boschi (che ha passato il vaglio di 6 votazioni parlamentari e due anni di discussione) si può dire che centra alcuni problemi (trasformazione del Senato e revisione del Titolo V), mentre ne affronta altri meno significativi (come l'abolizione del CNEL).

La stesura del testo risulta carente dal punto di vista della formulazione delle disposizioni e viziata da «qualche improvvisazione concettuale e una notevole inadeguatezza tecnica» (come ha sostenuto De Siervo). Le modifiche riguardanti altri organi (elezione del presidente della Repubblica e dei giudici della Corte costituzionale) possono

modificarne, soprattutto nel primo caso, il profilo e il ruolo. Molto dipende dalla legge elettorale. Se rimanesse l'Italicum (approvato nel 2015) si verificherebbe probabilmente un depotenziamento del ruolo del presidente della Repubblica a vantaggio del presidente del consiglio.

Sbagliare di meno

La critica maggiore che è stata fatta è che il vero obiettivo della riforma è lo spostamento dell'asse istituzionale a favore dell'esecutivo; questo umilierebbe il Parlamento nella sua funzione rappresentativa. È questione antica. E va ricordato che tutto il processo riformatore degli anni Novanta dai due referendum Segni (condivisi anche da molti che oggi sono contrari alla riforma) alla ragione politica per cui fu creato l'Ulivo (cf. le tesi, poi rimaste lettera morta, del 1996) sostenevano esattamente questa necessità: spingere il sistema politico verso una democrazia di tipo competitivo e governante.

Il che non significava, né significa umiliare l'istituto parlamentare, se vige una legge elettorale adeguata, come lo fu ad esempio il Mattarellum. Certamente umiliati il Parlamento e i parlamentari lo sono dalla reintroduzione di sistemi elettorali di tipo proporzionale, dalle liste bloccate, dalle pluricandidature che non restituiscono dignità e forza al parlamentare rispetto alle segreterie del suo partito, ma lo definiscono nel ruolo di semplice funzionario di partito legato al leader di turno.

Non è un caso che il dibattito in vista del referendum costituzionale si sia concentrato sul combinato disposto che lega riforma costituzionale e legge elettorale Italicum. Ora, quella legge (votata a maggioranza) viene criticata da quasi tutti i soggetti politici in campo, a partire dalla minoranza PD, per i motivi opposti a quelli per cui dovrebbe essere modificata.

Tutti alla fine possono trovare un accordo sulla somma del peggio: ritorno al proporzionale, ritorno ai premi di coalizioni, senza ballottaggio. Cioè la conferma del tripolarismo attuale. Il che ci porterebbe a una crisi ulteriore del sistema politico e alla sostanziale ingovernabilità. Ma questo non rappresenta un problema nel dibattito attuale, né per il ceto politico, né per le

corporazioni nelle quali è suddivisa la classe dirigente del paese.

Dai Cinque Stelle, alla sinistra PD, alla Lega e a Forza Italia tutti hanno interesse, per diversi motivi, a rimanere dove sono e come sono. Berlusconi deve capire cosa fare di Forza Italia e a chi lasciarla. La Lega, che non ha la forza per diventare federatrice dell'intero centro destra, non può retrocedere dalle sue posizioni da destra becera (rischierebbe solo di perdere il consenso acquisito). La vocazione solitaria dei Cinque Stelle vive del proporzionale: non sono pronti per governare il paese e col ritorno di Grillo retroagiscono nel ruolo di movimento.

La minoranza PD è ciò che rimane del PCI. Bersani e D'Alema non perdonano a Renzi (un corpo estraneo alla loro storia) di avere conquistato il partito. Probabilmente non possono più riconquistare il partito, per questo sviluppano la loro «vocazione minoritaria». Più che a scissioni pensano alla costituzione di una corrente minoritaria, a una rappresentanza parlamentare di corrente. Per questo hanno bisogno del proporzionale con le preferenze, di governi e maggioranze composte e instabili per esercitare il loro diritto di veto. Tutto e tutti per il bene del paese.

In questo senso Renzi è quello che ha sbagliato di più. Personalizzare continuamente ogni decisione e scelta politica ha messo a rischio qualità e tempi del processo riformatore. Personalizzare in particolare il referendum costituzionale dimostra uno scarso senso delle istituzioni. La vittoria dei «no» può travolgere il sistema politico, riconfermando quella figura di una Costituzione dei partiti irrimediabile che ha determinato la crisi del sistema politico. Le promesse dei «no», di riforme subito, fin dal giorno dopo, sono una tragica presa in giro degli italiani.

Il «sì» non produce rischi alla nostra democrazia, ma enfatizza certamente un leader scaltro e ambizioso, propenso a un decisionismo solitario, ma non dimostratosi sinora all'altezza delle sfide dell'Italia, sia quelle interne, sia quelle internazionali. «Qualunque scelgo è colpa», possiamo ripetere con Adelchi. Cerchiamo il male minore.

Gianfranco Brunelli