



L'Associazione nazionale dei giuristi democratici ([www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)), nata nel secondo dopoguerra a opera di giuristi della statura di Umberto Terracini, Ugo Natoli e Romeo Ferrucci, è stata rifondata nel 2000 da Desi Bruno, Roberto Lamacchia, Fabio Marcelli e altre/i. L'Associazione organizza centinaia di avvocati, magistrati e scienziati del diritto in oltre venti province italiane.

La collana “Globalizzazione e diritto” si propone di fornire materiali di riflessione sull’attuale fase storica della comunità internazionale e sul ruolo del diritto al suo interno. La realtà della globalizzazione nei suoi vari aspetti offre al diritto numerose occasioni di intervento, ma va colta una profonda e pericolosa contraddizione fra l’emergere dei problemi collegati alla globalizzazione, da un lato, e la gracilità dell’apparato giuridico destinato a regolamentarli dall’altro. Vanno peraltro identificate le opportunità esistenti ed analizzati gli sforzi volti a fornire un quadro normativo adeguato.

Quindi la collana si propone di fornire documentazione e spunti per il dibattito e l’iniziativa, scientifica e di altro genere, in ordine alle principali problematiche vissute dalla comunità internazionale nell’attuale complesso e decisivo momento della sua esistenza. Proprio la complessità delle tematiche vissute dalla comunità internazionale nell’ora attuale, impone l’abbandono di ogni pretesa di autoreferenzialità del diritto internazionale. La globalizzazione, infatti, attua un intreccio sempre più stretto tra l’ordinamento internazionale e quelli nazionali, imponendone la complementarità e la cooperazione.

Dopo il primo volume dedicato ai diritti dei popoli indigeni, il secondo affronta il tema della crisi della democrazia e dei partiti come problema globale. Altri ne seguiranno dedicati alla crisi finanziaria, alla guerra moderna e ad altri temi ancora.



# CRISI DELLA DEMOCRAZIA E CRISI DEI PARTITI IN ITALIA E NEL MONDO

*a cura di*  
Giovanni Incorvati  
Fabio Marcelli



Copyright © MMX  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 / A-B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-3679-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2010

# Indice

9 *Prefazione* (di Francesco Bilancia)

1 *Introduzione* (di Giovanni Incorvati e Fabio Marcelli)

## PARTE I

### **La democrazia in crisi: un problema globale**

(di Fabio Marcelli)

25 **Capitolo I**

#### *Alla ricerca della democrazia in crisi*

1.1. Crisi della democrazia e crisi dei partiti, 25 - 1.2. Basi normative internazionali, 29 - 1.3. Lo stato effettivo della democrazia a livello mondiale, 32 - 1.4. L'esistenza di impostazioni tuttora distinte e i loro caratteri differenziali, 35 - 1.5. Democrazia e globalizzazione, 38

41 **Capitolo II**

#### *Breve itinerario all'interno della dottrina*

2.1. Aristotele, Luigi Cortesi e Norberto Bobbio, 41 - 2.2. La contraddizione fra democrazia e globalizzazione nel pensiero di Luigi Ferrajoli: il potere selvaggio, 45 - 2.3. Laura Ronchetti e il *nomos* della deterritorializzazione, 49 - 2.4. Democrazia cosmopolitica? Il pensiero di Daniele Archibugi, 52 - 2.5. Gianni Ferrara e i presupposti della democrazia, 54

59 **Capitolo III**

#### *Fattori strutturali che impediscono il pieno dispiegarsi della democrazia e strumenti di tutela e promozione della stessa*

3.1. Il predominio dell'occidente e la "grande rapina", 59 - 3.2. L'ademocraticità o meglio antidemocraticità del potere globale: l'apoteosi della sfera finanziaria e quella del furto, 64 - 3.3. Capitalismo e democrazia, 68 - 3.4. Il problema della legalità, 71 - 3.5. Telecrazia, frammentazione, dequalificazione e privatizzazione della *paideia* e controllo dell'informazione, 75

## 78 Conclusioni

## PARTE II

**Atti del Convegno sulla democrazia nei partiti, promosso dall'Associazione nazionale dei giuristi democratici**

- 87 *Presentazione del convegno* (di Cesare Antetomaso)
- 89 *La democrazia nei partiti e le elezioni: primarie, liste bloccate, preferenze* (di Pietro Adami)  
 1. Introduzione, 89 - 2. La mancata costituzionalizzazione del sistema elettorale, 91 - 3. Gli indicatori democratici: il principio "una testa un voto", 92 - 4. Il premio di maggioranza, 93 - 5. Altri indicatori democratici, 97
- 101 *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa* (di Gaetano Azzariti)  
 1. Crisi di legittimazione dei partiti?, 101 - 2. Disciplina di partito e rappresentanza pluralistica della società, 104 - 3. Trasformazioni profonde dei tre soggetti del triangolo della rappresentanza, 105 - 4. Perdita di legittimazione ed aumento di potere da parte dei partiti, 106 - 5. Autoreferenzialità del sistema politico e accentuazione della separazione dei partiti dalla società, 107 - 6. Possibili prospettive di cambiamento, 111
- 113 *L'art. 49 della Costituzione tra i principi della Costituzione italiana* (di Imma Barbarossa)
- 119 *Trasformazioni del sistema partitico e "democrazia paritaria"* (di Marilisa D'Amico)  
 1. Considerazioni introduttive sul ruolo dei partiti politici nella realizzazione di un riequilibrio di genere, 119 - 2. La "democrazia paritaria" nell'esperienza di altri Paesi e nel lento percorso italiano, 123 - 3. Le soluzioni prospettabili, 126
- 131 *I partiti politici e le donne: le ragioni della parità in democrazia* (di Alisa Del Re)  
 1. Introduzione, 131 - 2. La struttura maschile dei partiti, 133 - 3. Democrazia, genere e partiti, 140 - 4. Argomenti sulla democrazia paritaria, 146 - 5. Argomenti per una soluzione dei problemi esposti, 150



- 153 *Sulla crisi della democrazia rappresentativa* (di Luigi Ferrajoli)  
 1. Una duplice crisi: della democrazia costituzionale e della democrazia politica, 153 -  
 2. La crisi dall'alto della rappresentanza, 154 - 3. La crisi dal basso della rappresen-  
 tanza: la spoliticizzazione e la corruzione del senso civico, 159 - 4. I rimedi alla crisi:  
 quattro ordini di garanzie della rappresentanza politica e della democrazia costituzio-  
 nale, 162 - 5. La democrazia costituzionale quale sistema di garanzie della democrazia  
 politica, 168
- 169 *Trasformazione del sistema dei partiti e democratizzazione della  
 vita politica* (di Pino Ferraris)
- 175 *Rousseau, il moderno principe e i principi dei diritti politici* (di  
 Giovanni Incorvati)  
 1. Costituzione italiana e Dichiarazione dei diritti, 175 - 2. Principi del diritto vs prin-  
 cipi dei diritti?, 177 - 3. I due versi della disuguaglianza, 180 - 4. Il legislatore: da  
 Machiavelli a Gramsci, 183 - 5. I giacobini e l'incompatibilità delle cariche: pro e  
 contro, 185 - 6. Ferrajoli e i *Principia iuris*, 186
- 191 *La scomparsa dell'art. 49 e la necessità di un suo recupero* (di  
 Fulco Lanchester)  
 1. Una premessa sulla necessità di un approccio storico-critico, 191 - 2. Coessenziali-  
 tà dei partiti agli ordinamenti democratici, 191 - 3. La marginalizzazione della regola-  
 zione del partito politico all'Assemblea costituente, 193 - 4. Impossibilità successiva  
 di qualsiasi seria regolazione pubblicistica e necessità attuale di farlo, 196
- 199 *La scelta democratica nella società tecnologica* (di Gianni Mat-  
 tioli)
- 205 *Partiti, identità e modelli di partecipazione* (di Arianna Monta-  
 nari)  
 1. Modelli di comportamento e collocazione politica, 205 - 2. Il comportamento poli-  
 tico giovanile, 211 - 3. Autocollocazione politica e caratteristiche sociologiche, 217 -  
 4. La partecipazione politica e il tipo di appartenenza, 222 - 5. Conclusioni, 228
- 233 *Riformare i partiti* (di Diego Novelli)
- 239 *Le donne nei luoghi della politica istituzionale, in Italia* (di An-  
 na Picciolini)
- 245 *Quale "ricambio generazionale"?* (di Mattia Stella)

- 253 *La discussione sull'art. 49 nel Consiglio regionale della Puglia*  
(di Michele Ventricelli)
- 259 *Appello per la riforma elettorale*
- 263 *Proposta di legge della Regione Puglia per l'attuazione dell'art.*  
*49 della Costituzione*

## *Prefazione*

di Francesco Bilancia

Un saggio sulla crisi della democrazia nell'Italia di oggi e nel mondo contemporaneo può rappresentare ad un tempo un malinconico esercizio di rimpianti ed un sfida. Questo volume sicuramente non è espressione di un atteggiamento intellettuale ascrivibile alla prima dimensione, non ha il tenore di un lavacro esistenziale. Ne emergono informate e meditate analisi critiche di una fenomenologia assai complessa, che dal dato normativo proiettano sul contesto reale una consapevolezza culturale ed un approccio di politica del diritto scientificamente fondati, efficaci ed estremamente seri. La drammaticità della crisi attuale della democrazia nel mondo, le sue torsioni populistiche e lo snaturamento della sua stessa nozione ricevono nei saggi qui pubblicati un sicuro smascheramento – fondato sulla forza della cultura giuspolitica che caratterizza ciascuna delle riflessioni qui raccolte – e delle risposte ancorate alle più profonde radici del costituzionalismo e della più avanzata cultura internazionalistica, prodotto dell'evoluzione maturata in sessant'anni di storia della Carta delle Nazioni Unite e della Costituzione italiana.

Il valore della Costituzione italiana, il senso più profondo della nozione di democrazia che trova concreta declinazione di dettaglio nelle sue disposizioni e nella lucidissima analisi della realtà politica italiana, la prescrittività delle sue norme rappresentano l'oggetto degli studi qui raccolti, alla ricerca di possibili soluzioni critiche allo stallo in cui versano la politica, le istituzioni, il diritto e la democrazia italiani che soltanto alla luce delle indagini e delle riflessioni che seguono non appaiono più senz'altro destinati ad un inesorabile e triste declino o, almeno, non ancora definitivamente morti.

La nozione di democrazia che emerge da questi studi è la nozione più ampia e articolata che la cultura giuridica abbia saputo comporre nella storia, nella politica e nel diritto. Una nozione che è figlia del più alto livello mai raggiunto dalla civiltà giuridica e politica, nella storia e nello spazio, teorizzata e, ad un tempo, inverte nei principali documenti e testi normativi prodotti dal costituzionalismo del secondo Do-

poguerra. Una nozione intesa nel suo significato *forte*, di cui eguaglianza, giustizia sociale, effettiva partecipazione di tutti alla determinazione delle principali scelte da cui dipendano le sorti di una comunità politica rappresentano elementi essenziali.

Ne emerge una articolazione della nozione stessa di cittadinanza costruita sulla base dei diritti fondamentali intesi proprio come attributi del diritto di partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica generale, strumenti degli individui in quanto partecipi della volontà generale. Gli stessi diritti di libertà di matrice liberale, divenuti elementi costitutivi della democrazia, vengono ormai misurati dal costituzionalismo contemporaneo in base al grado di effettività che riescano a garantire nella partecipazione dei loro titolari, nel senso di *tutti* i loro titolari, alla vita politica, economica e sociale della collettività. E' la storia stessa della nozione di Costituzione in senso moderno, prima ancora che contemporaneo, a pretendere una formulazione di tali diritti come non più votati soltanto a legittimare la protezione della persona al cospetto dell'arbitrio del sovrano, ma ad imporre quale loro stessa primigenia funzione quella della condivisione da parte dei singoli della stessa sovranità, così intesa fin dai primi documenti medievali redatti dai nobili al cospetto della monarchia inglese. L'essenza della democrazia disegnata dalle Costituzioni e fondata sul delicato equilibrio tra libertà ed eguaglianza sta tutta, infatti, nella facoltà riconosciuta ai singoli di concorrere realmente alla determinazione della volontà comune, una volontà frutto di scelte che si pongono come espressione di una posizione antagonista a quella del sovrano.

Sta proprio qui, infatti, la perenne sfida della democrazia costituzionale, nella ricerca di scelte normative, strumenti e limiti giuridici al fine di consentire che si realizzi l'impossibile (?) sintesi di compromesso tra gli interessi di ciascuno nella legge, consentendo di leggere quindi gli stessi diritti di libertà quali diritti politici.

Tra i più significativi insegnamenti impartiti da chi, tra i giuristi contemporanei, ha forse più di ogni altro dedicato la sua vita di studioso ed orientato la sua ricerca sulla questione della democrazia costituzionale, Gianni Ferrara proprio su questo fonda il suo sistema teorico. Sul dato storico materiale della trasfigurazione della sovranità statale in sovranità popolare, che non è soltanto un processo di traslazione, di trasferimento della sovranità tal quale da un soggetto ad un altro, ma

piuttosto un fenomeno evolutivo, una trasformazione. Nel liberare la sovranità dal giogo dell'autoritarismo statale il costituzionalismo ha infatti preteso di *frantumarla*, spezzettarla al fine di affrontarla sul piano della sua stessa natura di potere, di neutralizzarne il potenziale liberticida, per funzionalizzarla alla salvaguardia ed alla promozione dei diritti costituzionali e dell'eguaglianza. E nel frantumarla, questa sovranità, il costituzionalismo ha proceduto poi a polverizzarla, distribuendola frammento per frammento tra tutti i soggetti dell'ordinamento, tra tutti i cittadini.

E sta tutta qui la difficoltà, storica e politica, di tradurre in atto il potenziale di azione della sovranità popolare, nel renderne possibile ed efficace l'esercizio in un sistema complesso in cui tutti, ma proprio tutti, siano chiamati a prendere parte allo svolgimento della democrazia, progettando e costruendo istituzioni e metodi di decisione attraverso i quali la sovranità popolare si faccia decisione politica e, quindi, diritto. Allo stesso tempo, però, contrastando ogni tentativo di sintesi che riduca l'esercizio della libertà politica dei cittadini in nuove forme di concentrazione del potere, in nuove forme di torsione delle realtà istituzionali che le renda strumento di egemonia di pochi, gruppi o persone, o addirittura di singoli, nuovi tiranni. In questa direzione critica i nemici attuali della democrazia sono, perciò, rappresentati dalla incultura, dalla disinformazione, dalla propaganda e dal populismo, che insieme congiurano al fine di tradurre fittiziamente elezioni plebiscitate in volontà popolare, e questa in investitura di un capo.

Qui la riflessione si attualizza, si fa concreta, assume ad oggetto la realtà storico-politica contemporanea e si misura con le forme attuali della degenerazione dei rapporti egemonici consolidatasi a seguito della sfigurazione del sistema politico italiano. In un contesto di sofferenza generale della democrazia e del diritto nel mondo, per le tensioni della globalizzazione diseguale ed orientata verso frontiere incontrollate dai valori e dai limiti posti da due secoli di storia del costituzionalismo, la democrazia subisce nello specifico contesto italiano un'aggressione più massiccia e sistematica che non altrove, in quanto da noi neanche l'apparenza riceve un suo generico tributo. La Costituzione, il diritto, la libertà dei cittadini, la dignità della persona e l'eguaglianza vengono, infatti, assunti quali destinatari consapevolmente ed espressamente designati di un processo di riscrittura della

stessa storia, della politica e delle ideologie. In questa dimensione problematica, in questa storia domestica della specifica crisi della democrazia costituzionale italiana, il punto di attacco della riflessione che si presenta è individuato nella degenerazione, più che semplice crisi, dei partiti politici, della loro vocazione, del loro ruolo costituzionale nella costruzione di un sistema istituzionale improntato ad un'effettiva partecipazione di tutti alla determinazione delle politiche pubbliche. Ciò si realizza per una perdita grave e diffusa dello stesso paradigma democratico che ne avrebbe dovuto costituire il fondamento sia quanto alla loro struttura, sia in relazione al confronto polemico tra di essi nella compartecipazione al conflitto, legittimato dalla Costituzione repubblicana e da comporsi ad opera delle istituzioni e tramite le procedure dalla Costituzione stessa declinate quali forme necessarie di esercizio democratico e limiti giuridici nei confronti della stessa sovranità popolare.

Se la prima parte del volume – scritta da Fabio Marcelli ed in parte composta quale vera e propria antologia di brani di studiosi dedicati al tema della democrazia proiettato su base mondiale, con riferimenti puntuali alla rilettura del conflitto egemonico in atto a seguito del consolidarsi della globalizzazione finanziaria – si svolge intorno alle questioni dei beni comuni, del debito estero, delle privatizzazioni; della telecrazia e del controllo dell'informazione; della legalità, della comunicazione, dell'educazione e dell'uguaglianza quale dimensione per un corretto intervento delle riforme sociali; quindi del lavoro e del capitalismo, del ruolo della democrazia partecipativa nella costruzione della cittadinanza, sono i partiti l'oggetto della riflessione sistematica del volume, tanto della prima quanto della seconda parte, che raccoglie gli atti del convegno sulla democrazia nei partiti organizzato dall'Associazione nazionale dei giuristi democratici a Roma, nel febbraio del 2009.

Il saggio di Fabio Marcelli – che nella necessità di un forte rinnovamento giuridico e politico dei partiti e del loro ruolo nel sistema costituzionale continua a professare l'essenziale declinazione rappresentativa della democrazia – insiste su due indispensabili corollari dell'impianto costituzionale, il principio di legalità e l'indipendenza della magistratura, *rule of law and independence of the judiciary* che, nella formulazione propria della cultura anglosassone incarnano l'idea

stessa di costituzionalismo. Anche se invocare un più significativo ruolo della magistratura nella costruzione della democrazia, piuttosto che non invece nella difesa dello Stato di diritto, potrebbe indurre a qualche fraintendimento, comunque fugato dall'invocazione della versione anglosassone della nozione di legalità. Ed in questo contesto assume un rilevante significato anche l'attenzione dedicata alla partecipazione popolare quale strumento di democrazia diretta, tanto nella versione cara alle più recenti esperienze latinoamericane in cui si intrecciano beni comuni, territorio e comunità locali nella gestione della c.d. "questione ambientale", quanto nella proposta di accentuazione del ruolo dei referendum popolari quali correttivo della democrazia rappresentativa. Anche se proprio la forte critica per una legalità legislativa costruita su base maggioritaria, e quindi asservita alle pretese egemoniche di parte, in ciò tradendo la stessa vocazione garantista propria della *rule of law*, potrebbe suggerire maggiori cautele nelle conclusive invocazioni di un maggior ruolo della "democrazia diretta".

Ma il senso della narrazione critica ritrova forte coerenza nell'analisi degli strumenti necessari per ricondurre la democrazia rappresentativa ed i partiti politici nell'alveo del disegno composto dal Costituente contro ogni tendenza oligarchica ed *elitaria*, avversata in Costituzione proprio a causa della degenerazione prodottasi durante il fascismo con l'avvento del partito unico ed il totalizzante assorbimento della politica dalla sfera della libertà a quella delle istituzioni statali e del partito fascista. Da qui la forte attenzione volta a ribadire la necessità di una disciplina a garanzia della democrazia interna dei partiti, fondata su statuti dotati di specifica forza giuridica al fine di ristabilire un corretto equilibrio tra cittadini, società civile e dirigenza politica e di salvaguardare, in una con l'eguaglianza sostanziale, la effettiva partecipazione di tutti alla vita democratica, soprattutto in rottura delle fortissime diseguaglianze di genere e della deliberata discriminazione in atto nei confronti dei residenti non cittadini.

Tali questioni ricevono, non a caso, una corretta sovraesposizione nella seconda parte del volume, dedicata proprio alla gravissima crisi di rappresentatività dei partiti politici e, quindi, della democrazia italiana contemporanea. Almeno quattro saggi sono, infatti, dedicati alla questione di genere ed alla parità quale necessità essenziale ad una corretta interpretazione della democrazia costituzionale. Sulla sfondo

di tutti i contributi la questione è rappresentata dalla necessità di lottare al fine di ricondurre la questione democratica nella vita stessa dei partiti politici e nella loro struttura ed azione interne, unico strumento per riflettere sulla effettività della democrazia costituzionale nelle istituzioni e nella politica italiane. Basti una scorsa agli indici di alcuni dei contributi, per tacere delle rilevanti analisi condotte sul piano teorico da parte di alcuni di essi: primarie, liste bloccate, preferenze; auto-referenzialità dei partiti, separatezza e perdita di legittimazione di questi al cospetto della società civile; spoliticizzazione e corruzione del senso civico; diseguaglianza e incompatibilità delle cariche; necessità di una regolazione pubblicistica dei partiti a seguito della inattuazione della Costituzione; partecipazione politica e tipi di appartenenza; partiti e movimenti; la questione generazionale; società tecnologica e scelta democratica; riformare i partiti, ecc.

I contributi dedicati in chiusura al tentativo pugliese per l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione italiana, così come la pubblicazione dell'*Appello per la riforma elettorale* dell'Associazione per la democrazia costituzionale danno, infine, il senso, come dire?, di politica culturale che ispira il volume: la questione della democrazia costituzionale in Italia è divenuta, oramai, non più soltanto questione politica o di impegno culturale o intellettuale. E' oggi, più che mai, e drammaticamente una questione di impegno civile.



## Introduzione

di Giovanni Incorvati e Fabio Marcelli

Come afferma Alain Badiou, «Il termine “democrazia” rimane sicuramente l’emblema dominante della società politica contemporanea, nonostante la sua autorità venga svalutata di giorno in giorno»<sup>1</sup>. Ma cosa c’è, in concreto, dietro tale emblema? La democrazia resta in qualche misura una realtà o quantomeno un ideale normativo e politico positivo? Quali ostacoli si frappongono alla sua piena realizzazione? Quali pericoli essa corre, oggi, nel mondo e in Italia?

Come giuristi democratici, impegnati, oltre che nell’accademia, nel dibattito e nell’azione politica, abbiamo voluto in qualche modo commisurarci con queste delicate e scottanti questioni.

La democrazia, a nostro avviso, va presa sul serio, e si caratterizza come possibilità degli individui e delle comunità di determinare la propria esistenza, partecipando in modo egualitario all’elaborazione, ma anche all’attuazione<sup>2</sup>, delle scelte di comune interesse. Tale definizione deriva direttamente dalle norme internazionali applicabili alla materia. Ma si tratta purtroppo di norme in buona misura oggi disapplicate, in Italia e nel mondo. Per sanare tale violazione occorre focalizzare da un lato le problematiche di natura giuridica e sociale che si pongono oggi nel contesto della globalizzazione, e i loro effetti sulla democrazia e volgersi dall’altro all’analisi degli strumenti concreti che permettono la realizzazione dell’obiettivo di una società effettivamente democratica. Tra questi assumono rilievo primario, specie nel nostro Paese, i partiti politici.

---

<sup>1</sup> A. BADIOU, «L’emblema democratico», in AA.VV., *In che stato è la democrazia?*, Roma, Nottetempo, 2010, p. 15.

<sup>2</sup> «Se oggi ci troviamo di fronte al dominio schiacciante dell’economia e del governo su una sovranità popolare che è stata progressivamente svuotata del suo senso, ciò è forse anche perché le democrazie occidentali stanno pagando il prezzo di un’eredità filosofica che esse avevano accettato senza beneficio d’inventario. Il malinteso che consiste nel concepire il governo come semplice potere esecutivo è uno degli errori più carichi di conseguenze nella storia della politica occidentale. Il risultato è che la riflessione politica della modernità si è perduta dietro vuote astrazioni come la Legge, la Volontà generale e la Sovranità, lasciando impensato il problema in ogni senso decisivo, che è quello del governo e della sua articolazione rispetto al corpo sovrano», G. AGAMBEN, «Nota preliminare a ogni discussione sul concetto di democrazia», *ibidem*, p. 12.

La materia dei partiti politici in Italia è regolata da due articoli della Costituzione, l'uno in rigorosa consequenzialità logica con l'altro. In primo luogo dall'art. 49: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». L'articolo è collocato in un punto strategico dell'edificio, al centro dei “rapporti politici”. È il punto in cui la seconda parte della Costituzione si incardina sui “diritti e doveri dei cittadini” per garantirli, e questi ultimi a loro volta producono effetti sull’“ordinamento della Repubblica”. Un'architrave di raccordo e di sostegno, senza cui l'intera costruzione vacilla.

Per impedire una simile eventualità la Costituzione ha previsto, a chiusura del sistema, un dispositivo di sicurezza nell'art. XII c. 1 delle *Disposizioni transitorie e finali*: «È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista». I costituenti, piuttosto che dettagliare in positivo il metodo democratico come obbligo, hanno preferito definirlo negativamente come divieto, nella prima delle *disposizioni finali*<sup>3</sup>. Nel corso della discussione Lelio Basso precisò che è buona tecnica costituzionale porre le eccezioni dopo il principio generale a cui si riferiscono, perché la loro funzione è di rafforzarlo, come sottolinea l'espressione di portata generale “sotto qualsiasi forma”, riferita all'organizzazione del partito<sup>4</sup>. Un rafforzamento che si attua grazie al chiarimento che l'eccezione fornisce sulla struttura della regola, e al suo inserimento tra le *disposizioni finali*, che rende irrevocabile la regola stessa.

Nell'ipotesi di *riorganizzazione* antidemocratica di cui all'art. XII c. 1, la forma esterna del partito non appare separabile da quella interna. Il tratto che caratterizza l'innovazione storica del partito fascista è duplice. La “legge bronzea” dell'oligarchia enunciata da Michels viene tradotta dapprima in norme interne di partito e poi in leggi dello Stato, con una riduzione dei diritti politici a vuote formalità su entrambi i lati, grazie anche all'introduzione di fatto del mandato imperativo, finalizzato a consolidare il potere gerarchico. È appunto a garanzia di que-

---

<sup>3</sup> L'art. 49 e l'art. XII c. 1 originariamente si presentavano nella forma di due commi di un unico articolo, contenuto nel titolo sui rapporti politici, approvato dalla Prima Sottocommissione il 19 novembre 1946 (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, v. VI, Roma, Camera dei Deputati, 1971, p. 706).

<sup>4</sup> Verbali dell'Assemblea Costituente, Prima Sottocommissione, 25 settembre 1946, p. 122.

sti diritti e per la messa fuori uso della “legge bronzea” che è posto l’art. XII, in coppia con l’art. 67 cost<sup>5</sup>. L’unità dei tre elementi strutturali attraverso cui il PNF si è sempre definito nel proprio statuto - la volontarietà nell’adesione, come sottomissione gerarchica dei “gregari” agli obiettivi di politica nazionale del capo - ritorna perciò, democraticamente rovesciata, nell’art. 49<sup>6</sup>. Per la nostra Costituzione il fatto di associarsi in partito non deve mai risolversi in rinuncia al diritto di concorrere a determinare la politica nazionale.

I partiti politici italiani non hanno mai accettato un confronto approfondito sul divieto dell’art. XII nei suoi diversi aspetti. Né hanno voluto vederne tutte le implicazioni, confortati in questo anche da autorevoli tendenze interpretative. In effetti l’opinione corrente ritiene essenziale, perché si possa parlare di “riorganizzazione” del PNF, che venga riproposto, anche parzialmente, il suo programma, ma considera del tutto ininfluenza la ripresa di aspetti fondamentali dei suoi statuti. Persiste così una grave rimozione del carattere antifascista della nostra Costituzione e del pericolo fascista stesso, quello che si annida nel proprio nucleo più duro. Anzi, è proprio grazie alla sottovalutazione delle strutture giuridiche che ne hanno favorito la nascita e lo sviluppo, che il partito fascista potrebbe riproporsi e *riorganizzarsi* sotto forme apparentemente diverse.

Sciolti da tali vincoli, i partiti italiani, già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, si sono sentiti liberi di abbandonare la sede a loro riservata, quella dei “rapporti politici”, contenuta nel titolo IV della prima parte, per procedere a una ricollocazione completamente diversa. La sede reale della materia si è così trasferita nel titolo I sui «rapporti civili», e precisamente nell'art. 18, di cui l’art. 49 riprende la

---

<sup>5</sup> Si consulti, come esemplare, la voce «Partito» (curata da F. BATTAGLIA) dell’*Enciclopedia Italiana*, vol. 26 (1935), pp. 423-424, dove «l’esperienza del fascismo in Italia, del nazionalsocialismo in Germania» è considerata come «profondamente istruttiva» riguardo al legame che unisce la tendenza all’instaurazione del partito unico e la tendenza oligarchica all’interno dei partiti.

<sup>6</sup> Il primo statuto del PNF, nel 1921, lo definiva, all’inizio delle sue «Linee generali», come «una milizia volontaria posta al servizio della Nazione. Esso svolge la sua attività poggiando su questi tre cardini: ordine, disciplina, gerarchia»; e insieme organizzava il rapporto di dipendenza dei gruppi parlamentari (*Statuto-regolamento generale*, approvato il 20 dicembre 1921 e pubblicato su *Il Popolo d’Italia*, 27 dicembre 1921, p. 2). Nel periodo più tardo, dopo l’entrata del partito nel governo, la connessione tra interno e esterno, nel preambolo dello statuto, diventava ancora più immediata: il partito è «una milizia volontaria agli ordini del duce, al servizio dello stato fascista».

formulazione per mettere meglio in risalto le radicali differenze<sup>7</sup>. È invece proprio qui che i partiti, nel loro agire concreto, si sono assestati.

Mentre sotto il profilo giuridico li si è ridotti ad associazioni di diritto privato non riconosciute, che non hanno obblighi di metodo democratico, sul piano fattuale essi hanno adottato i comportamenti degli organismi di questo tipo, che non offrono alcuna garanzia di uguaglianza. I loro statuti, invece di tutelare i diritti degli associati, hanno svolto la funzione di premunire i dirigenti e metterli al riparo da legittimi interventi volti a far valere quegli stessi diritti.

Dopo essersi disancorati dai diritti politici degli associati, i partiti italiani, con un'ulteriore mossa, si sono dislocati nella seconda parte della Costituzione, come soggetti fondamentali dell'“ordinamento della Repubblica”. Qui hanno assunto un ruolo guida grazie al finanziamento pubblico senza oneri per loro, ma anche e soprattutto grazie al fatto che i rispettivi dirigenti sono venuti cumulando cariche pubbliche e connessi conflitti di interessi.

In conseguenza di tale doppio salto - inizialmente all'interno della prima parte della Costituzione, e subito dopo nella seconda - ai cittadini è stato tolto quel ruolo attivo nei e con i partiti che l'art. 49 assegna loro. Per di più l'art. XII, c. 1, è stato interpretato come se del partito fascista volesse precludere unicamente la forma esterna<sup>8</sup>. Infine, secondo questa stessa tendenza interpretativa, i costituenti avrebbero riferito il “metodo democratico” di cui all'art. 49 esclusivamente ai rapporti esterni dei partiti. Si tratta di un'evidente forzatura che non corrisponde al reale corso dei lavori preparatori. L'approvazione di questo articolo risultò in effetti dalla sintesi di due proposte, l'una di

---

<sup>7</sup> A voler considerare ancora, dato il suo peso, l'esempio dell'*Enciclopedia Italiana*, si legga la voce «Partiti politici» (a cura di G. GALLONI) nella IV Appendice (1979), vol. 2, pp. 745-748, dove il momento di questa svolta viene retrodatato alla seduta del 22 maggio 1947 dell'Assemblea Costituente, quando venne approvata la versione definitiva dell'art. 49 (p. 745).

<sup>8</sup> La voce «Partiti politici» (sezione «Ordinamento costituzionale e dibattito sulla configurazione giuridico-istituzionale dei partiti politici in Italia», a cura di P. RIDOLA) nella V Appendice (1994) dell'*Enciclopedia Italiana*, vol. 4, pp.81-86, ritrova una profonda continuità tra la teoria delle *élites* di Mosca e Pareto, l'idea fascista del partito-Stato e l'esperienza del CLN dopo il 1943, «cui fu riconosciuto il diritto di designare propri rappresentanti negli organi di governo» (p. 81). Qui sarebbero le radici dell'“ambivalenza” della Costituzione riguardo ai partiti. Ma, allo stesso modo della precedente appendice del 1979, non si fa alcun cenno al divieto di cui all'art. XII c.1 delle disposizioni transitorie e finali.

Basso, che mirava a garantire il versante democratico interno dei partiti, l'altra di Tupini, più interessata a quello esterno<sup>9</sup>.

Ma, negato all'interno dei partiti, il diritto di concorrere con metodo democratico è rimasto inattuato anche all'esterno. Una volta allontanati dall'orizzonte associazioni e movimenti (anche col pretesto del divieto di mandato imperativo, che di fatto non trova applicazione riguardo alle direttive delle segreterie dei partiti), quel che si instaura, anche nei rapporti interpartitici, non è un regime di democrazia. Di questo rovesciamento di strategia le donne, marginalizzate all'interno come persone, rimosse all'esterno come movimento, rappresentano un elemento chiave, paradigmatico di un *deficit* che ha radici profonde. L'obiettivo dei partiti non appare quello di far concorrere «tutti i cittadini», e tanto meno di sollecitare il contributo di cittadinanza di lavoratrici e lavoratori immigrati, ma esclusivamente quello di accentrare tutto il “concorso” nelle mani di un'élite maschile.

A essere sottratto alla sfera dei “diritti e doveri dei cittadini” non è semplicemente l'art. 49, ma il complesso dei “rapporti politici”: dal voto al diritto di petizione e all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Questi rapporti sono stati spogliati dei rispettivi diritti e dislocati nella seconda parte della Costituzione, resa autonoma dalla prima parte e dagli stessi principi fondamentali della Carta. E da qui lo stretto controllo dell'élite si è esteso infine su tutto l'insieme.

È avvenuto che quelli che Gramsci chiama i moderni Principi (con la “P” maiuscola), ossia i partiti politici stessi, su questa materia hanno mantenuto un atteggiamento assai più ambiguo dei loro predecessori premoderni: hanno fatto e taciuto allo stesso tempo. Un'ambiguità che Lelio Basso ha espresso con il titolo icastico dato a un suo saggio dedicato alla nostra Costituzione, a dieci anni dalla sua entrata in vigore: *Il Principe senza scettro* (Principe sempre con la “P” maiuscola).

---

<sup>9</sup> La versione Basso era di questo tenore: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese». La formulazione di Tupini era invece la seguente: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che accettino il metodo democratico della lotta politica». Il presidente della Sottocommissione comunicò infine «una formula quale risulta dalla collaborazione di vari Commissari e che sembra sia accettata dalla maggioranza della Sottocommissione». La formula suonava così: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese». Questa formulazione, del 19 novembre 1946, fu poi lievemente ritoccata in sede di discussione in Assemblea (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., p. 706.).

Un titolo che più tardi, nel trentesimo anniversario, Fulco Lanchester ha ripreso per un suo volume sulla storia dei partiti politici italiani: *Principi senza scettro*. Il moderno Principe ha abbandonato l'emblema del preteso "diritto del più forte" (lo scettro) e ha scisso la sua forza da quella del diritto. Come il diritto non riconosce i moderni Principi, così i moderni Principi non riconoscono il diritto.

L'ambiguità si aggiunge all'ambiguità. Qual è infatti la maschera dietro cui si nascondono i moderni Principi? Attraverso quale persona giuridica essi si legittimano agli occhi del diritto? La risposta è semplice: questa persona, questa maschera, è il principe con la "p" minuscola, il popolo sovrano. Quello dell'art. 1 della nostra Costituzione, che ha il diritto dalla sua. E la cui forza sta nel proprio rimpicciolimento, come principe senza scettro che riconosce e protegge i diritti delle minoranze.

In senso opposto vanno i titoli di due monografie di Gianfranco Pasquino: *Restituire lo scettro al principe*, la prima, e *Alla ricerca dello scettro perduto*, la seconda - ossia nel senso di dare al principe con la "p" minuscola quella forza che gli manca. Peraltro, rimettere tutto direttamente nelle mani del voto popolare, non solo quindi il Parlamento, ma lo stesso governo, la Presidenza della Repubblica e perfino le istituzioni di garanzia (come oggi molte forze tendono a fare), significa trasferire l'art. 1 nella seconda parte della Costituzione e azzerare in qualche modo la prima parte. Significa amplificare al massimo l'operazione che già è stata compiuta con l'art. 49, legittimando la forza con il diritto e, al limite, la dittatura della maggioranza.

È possibile aprire i passaggi della nostra Carta, diventati quasi segreti ormai, e far rientrare i partiti nella loro sede costituzionale? Porre termine al lungo esilio politico e restituire a tutte e a tutti, alle associazioni, ai movimenti, quei diritti che sono stati loro negati? Progettare, anche attraverso il *web*, forme inedite di concorso democratico? È per cercare di rispondere a questi interrogativi che l'Associazione nazionale dei giuristi democratici il 6 febbraio 2009 ha organizzato a Roma, presso la Facoltà di Scienze politiche della "Sapienza", il convegno di cui qui si pubblicano gli atti. I partecipanti hanno dibattuto criticamente i diversi modelli a confronto e le diverse proposte che sono state recentemente avanzate. Da quelle, per esempio, di Luigi Ferrajoli, nel contesto di carattere più teorico dei suoi *Principia iuris*, a quelle più

marcatamente operative in discussione presso il Consiglio Regionale della Puglia.

La pubblicazione degli atti del Convegno in questione è contenuta nella seconda parte di questo volume ed è preceduta di un ampio saggio di Fabio Marcelli sulla crisi della democrazia come problema globale. L'accenno alla globalizzazione giustifica l'inserimento in questa collana, che vede in questo il suo secondo libro, dopo quello sui diritti dei popoli indigeni. Non si tratta del resto di un accostamento per nulla causale. Se alla radice della democrazia c'è l'idea di uguaglianza, quest'ultima è a sua volta strettamente connessa a quella di globalizzazione.

Come afferma Amartya Sen, nel confutare ogni ipotesi di negatività della globalizzazione in sé e per sé considerata:

Qual è dunque l'oggetto del contendere? L'idea che intendo sostenere è che la sfida essenziale riguarda, in un modo o nell'altro, la disuguaglianza, sia tra nazioni sia all'interno di ogni nazione. La disuguaglianza che ci colpisce concerne le simmetrie nella ricchezza, così come le macroscopiche asimmetrie nel potere politico, sociale ed economico. Tra il problema della disuguaglianza e le dispute sulla globalizzazione esiste una relazione fondamentale<sup>10</sup>.

Questione interna e questione internazionale della democrazia appaiono quindi strettamente avviluppate.

Nonostante siano passati quasi due anni, l'attualità dei materiali del Convegno risulta addirittura impressionante: più che mai vivo appare infatti il tema della democrazia nei e fra i partiti, con la connessa esigenza di una nuova legge elettorale democratica e dell'attuazione, finalmente, dell'art. 49 della Costituzione. Il saggio di Marcelli, dal canto suo, rappresenta un contributo all'inserimento delle tematiche discusse nel nostro Paese nel più ampio contesto della società internazionale. A ulteriore dimostrazione dell'estrema attualità dei temi trattati abbiamo posto, in appendice, un recente appello dell'Associazione per la democrazia costituzionale a favore della necessaria riforma elettorale e l'interessante proposta di legge della Regione Puglia per l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione.

---

<sup>10</sup> A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori, 2002, p. 18.





## Parte prima

### La democrazia in crisi: un problema globale

di Fabio Marcelli\*

---

\* Fabio Marcelli, primo ricercatore idoneo dirigente di ricerca dell'Istituto di studi giuridici internazionali del CNR, dirigente dell'Associazione dei giuristi democratici a livello nazionale, europeo e internazionale, presidente del Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia (CRED). Autore di sei libri e oltre settanta articoli su temi di diritto internazionale, fra i più recenti *Il debito estero dei Paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2004; *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, Milano, Franco Angeli, 2007; *I diritti dei popoli indigeni*, Roma, Aracne, 2009.



## *Alla ricerca della democrazia in crisi*

### **1.1. Crisi della democrazia e crisi dei partiti**

A detta di molti, la democrazia è oggi in crisi. Un punto evidente di tale crisi è costituito da quella dei partiti politici. Si tratta di un tema fondamentale, specie partendo dall'assunto che i partiti costituiscano oggi ancora, nonostante le loro difficoltà, uno dei luoghi più importanti per l'elaborazione e l'espressione della volontà popolare. Ovvero un luogo imprescindibile della democrazia, la cui crisi di legittimazione, collegandosi in una diabolica spirale con l'assenza di democrazia al loro interno, produce un più generale arretramento dei livelli democratici.

Se questo è vero, c'è da preoccuparsi riscontrando una crisi della loro legittimazione, crisi senza dubbio aggravata da una serie di dinamiche che hanno avuto luogo in Italia negli ultimi trenta anni e che possiamo così sintetizzare.

a) Corruzione, violazioni della legalità e utilizzo della forma-partito per l'arricchimento di singoli e di gruppi. Un fenomeno come *tangentopoli*, esploso all'inizio degli anni Novanta ma che trova le sue radici ben prima e si proietta fino ai giorni nostri, nonostante i ripetuti tentativi di sradicarlo. Alla base di tali fenomeni di corruzione c'è la commistione pubblico-privato e la sottrazione delle scelte al controllo della cittadinanza.

b) Lesione del principio democratico "una testa un voto" mediante l'introduzione di sistemi elettorali sempre meno in grado di tradurre in modo fedele la differenza delle opinioni esistenti all'interno dell'elettorato in nome di un'esigenza di semplificazione del quadro politico del tutto malintesa e peggio interpretata.

c) Emarginazione del Parlamento dal circuito decisionale, riduzione dello stesso a un “parco buoi” i cui componenti, anche per effetto dell’abolizione del voto di preferenza e della consegna del potere di selezione della classe politica alle segreterie dei partiti, sono sempre meno l’espressione della società civile.

d) Riduzione del potere di regolamentazione e di amministrazione pubblica mediante l’emergere di poteri di fatto, legali ed illegali, operanti a livello transnazionale.

Non può certo dirsi che si tratti di difetti e di situazioni esclusivamente nostrani: l’Italia assume però, come altre volte in passato, la funzione di laboratorio politico, accentuando le tendenze diffuse a livello internazionale, caricandole di significati specifici ed attuando proprie soluzioni peculiari.

Il discredito della classe politica costituisce peraltro un fenomeno globale. Per quanto riguarda la situazione degli Stati Uniti, Noam Chomski afferma che i sondaggi di opinione pubblica recenti indicano che il consenso della popolazione per come è governata dai democratici e dai repubblicani è sceso al 20%. L’odio nei confronti del Congresso e della direzione che ha preso il governo del Paese supera l’85%. Come per il periodo di Weimar in Germania, la popolazione americana è disgustata dal patteggiamento fra i due maggiori partiti per salvaguardare soltanto i propri interessi.<sup>1</sup>

I motivi di questo discredito sono essenzialmente due. In primo luogo la percezione dell’inutilità della classe politica e del sistema istituzionale a fronte dei poteri di fatto. In secondo luogo la corruzione e il costo del sistema. Da entrambi i punti di vista appena accennati va sottolineato il ruolo dirompente dei poteri forti che si sono enormemente consolidati e rafforzati a seguito della globalizzazione. A ben vedere è qui il problema fondamentale della democrazia, in Italia come altrove. E cioè nel fatto che i partiti si mostrano, spesso e volentieri, nel nuovo contesto determinato dalla globalizzazione, non all’altezza della situazione. O si trasformano in puri strumenti di dominio oligarchico.

---

<sup>1</sup> «Gli Usa verso una Weimar 2», intervista di P. LOMBROSO ne “il manifesto” del 1° maggio 2010.

Con ciò non voglio sostenere che la globalizzazione sia da ritenere alla stregua di una sorta di fenomeno naturale irresistibile, inevitabilmente destinato ad imporre lo svuotamento del sistema politico democratico e l'adozione di politiche di liquidazione degli apparati pubblici<sup>2</sup>. È però innegabile che la nuova situazione di distribuzione del potere determinata dalla globalizzazione abbia indotto il sorgere di nuove problematiche collegate essenzialmente alla giustapposizione fra spazio economico globale e spazi politici segmentati<sup>3</sup>, mentre la scelta compiuta dalle forze politiche dominanti, quantomeno in tutto l'Occidente capitalistico è stata caratterizzata, senza eccezioni rilevanti, dalla piena accettazione dei dogmi del neoliberalismo.

Questo ha prodotto effetti anche sul piano istituzionale. La strada dell'imposizione a forza del sistema maggioritario, a torto ritenuto più moderno e più confacente allo spirito dei tempi, che è stata percorsa in Italia negli ultimi venti anni, ha prodotto solo un ulteriore indebolimento del sistema democratico nel suo complesso. Risultato drammatico, anche esso non privo di tragici precedenti, di tale situazione, è poi un'esasperata personalizzazione del potere politico, agevolata dalla crisi delle istituzioni democratiche e dall'emergere di una sorta di fascismo più o meno *light* dove il ruolo che fu delle squadacce è oggi svolto da giornalisti ed organi di stampa e comunicazione di massa asserviti al nuovo principe<sup>4</sup>. Per dirla con Primo Levi, «Ogni tempo ha il suo fascismo. A questo si arriva in molti modi, non necessariamente col terrore dell'intimidazione poliziesca, ma anche negando o distorto l'informazione, inquinando la giustizia, paralizzando la scuola»<sup>5</sup>.

Ancora più sbagliata e improduttiva, dal punto di vista democratico, appare tale strada se, come accade nei principali sistemi occidentali, la scelta fra due schieramenti solo apparentemente contrapposti, nel qua-

---

<sup>2</sup> Cfr. in merito le considerazioni di A. TOURAINE, *Come liberarsi del liberismo*, Milano, Il Saggiatore, 2000.

<sup>3</sup> J. MASWOOD, *International Political Economy and Globalization*, Singapore-New Jersey-London-Hong Kong, World Scientific, 2000, p. 287.

<sup>4</sup> «Era in fondo inevitabile che in quel vuoto lasciato dalla generale liquefazione del sistema politico e istituzionale italiano, venisse a dilatarsi fuori misura la funzione del carisma: dell'ingrediente tipico delle fasi di sfaldamento e dissoluzione di un ordine. E che su quella massa fluida finisse per galleggiare, come unico punto di riferimento "solido", il corpo del Capo», M. REVELLI, *Controcanto*, Milano, Chiarelettere, 2010, p. 11.

<sup>5</sup> *I sommersi e i salvati*, 8 maggio 1974.

dro della cosiddetta alternanza, sia in realtà solo una limitata opzione per varianti del medesimo sistema caratterizzato dal pieno accoglimento dei postulati del pensiero unico dominante, ovvero il neoliberismo, il quale, per una serie di ragioni che prenderemo in considerazione, è a sua volta in netta contraddizione con il rafforzamento della partecipazione democratica.

Il dibattito sulla questione della democrazia quindi abbraccia varie problematiche. Alcune di carattere più specifico e tecnico, come il sistema elettorale o il tipo di organizzazione interna che i partiti si danno. Altre di carattere più generale, come il sistema politico ed economico nel suo complesso e in particolare l'equilibrio che si viene a costituire fra spazi pubblici e poteri privati. Alla luce di questo e di altri elementi, poi, si pone il cruciale interrogativo relativo alla possibilità di una partecipazione popolare alle scelte, *in primis* a quelle di carattere generale e strategico ma anche a quelle che ne derivano sul piano dell'attuazione, specie in sede locale.

Si tratta, come si vede, di questioni che trascendono di gran lunga il quadro nazionale e richiedono quindi un approccio, per quanto possibile, ampio e sistematico, come pure l'abbandono definitivo di pretese di primogenitura oggi meno che mai giustificate, se è vero che la democrazia è oggi in crisi anche e soprattutto in Occidente, come anche la situazione italiana sta ad indicare con sufficiente chiarezza.

È oggi possibile una rifondazione della democrazia? La domanda va posta, per ottenere risposte significative, a un livello più ampio di quello costituito dalla situazione italiana, per quanto emblematica di tendenze più ampie essa possa risultare. L'indagine, oltre a spostarsi in un ambito geografico più ampio, percorrerà parallelamente i due spazi concettuali e analitici del dover essere e dell'essere. Ci accingiamo quindi, in questa sede introduttiva del nostro discorso, a verificare se esistano norme internazionali in materia, quale sia la situazione concretamente esistente a livello internazionale e nelle singole aree geografiche, quali siano le concezioni esistenti e in che misura esse divergano fra di loro, e, infine, quali condizionamenti il processo di globalizzazione imponga alla democrazia. Seguiranno un rapido itinerario attraverso la dottrina e l'enunciazione dei problemi concreti che la democrazia si trova ad affrontare nell'attuale quadro storico. Infine alcune rapide conclusioni ovviamente del tutto provvisorie.

## 1.2. Basi normative internazionali

Per scongiurare un esito catastrofico del tipo di quello delineato alla fine del precedente paragrafo, purtroppo sfortunatamente in buona misura già in atto, è quindi necessario rilanciare la mobilitazione democratica ed approfondire la ricerca sul tema della democrazia nel contesto della globalizzazione, identificando, seppure a grandi linee, taluni degli ostacoli e delle potenzialità che essa presenta nell'attuale situazione italiana e mondiale.

Volendo quindi tentare di andare alla radice dei problemi che viviamo oggi, in modo particolarmente acuto e peculiare per i motivi accennati in Italia, ma un po' ovunque nel mondo, sia pure in forme notevolmente diverse in ogni singolo Paese, occorre innanzitutto chiedersi che cosa si intenda per democrazia e se i partiti costituiscano o meno uno strumento essenziale per realizzarla e a che condizioni. Le idee chiare al riguardo, sembrano averle più che altro i suoi nemici. A detta di uno degli ideologi della reazione antidemocratica, il venerabile Licio Gelli: «La democrazia è una brutta malattia, una ruggine che corrode»<sup>6</sup>. In tempi meno recenti, posizioni di questo tipo non erano affatto isolate. Ricorda Carole Pateman: «Until the Second World War, fears were routinely espresse that democracy would lead to mob rule, expropriation of property, or collapse of the family, and a proper order between the sexes»<sup>7</sup>.

Ma cosa dicono invece i fautori della democrazia? Giova richiamare, al riguardo, le posizioni espresse in ambito internazionale, dove sul tema ferve un dibattito significativo, tanto più ora dopo che, con il crollo del muro di Berlino e la fine dei blocchi contrapposti in Europa, la democrazia stessa sembrerebbe dover assurgere a problema globale e obiettivo comune.

Pare sia in effetti in corso, a tale livello, la ricerca di un contenuto o quantomeno *standard* minimo di democrazia<sup>8</sup>. Tale ricerca è del resto agevolata dal superamento della tradizionale contrapposizione tra di-

---

<sup>6</sup> Intervista in *L'Espresso* n. 25 del 24 giugno 2010, p. 49.

<sup>7</sup> C. PATEMAN, «Democracy and Democratization», in *International Political Science Review*, vol. 17, No. 1, pp. 5-12.

<sup>8</sup> J. CRAWFORD, «Democracy and International Law», in *British Yearbook of International Law*, 1994, p. 113.

ritti civili e politici, da un lato, e diritti economici, sociali e culturali, dall'altro, alla cui base esisteva una netta differenziazione di punti di vista ideologici, tipica dell'epoca della divisione in blocchi dell'Europa e di buona parte del mondo.

Molta letteratura politologica, specie di origine occidentale, tende a sottolineare l'elemento del multipartitismo, anzi della "competizione" elettorale, con una spesso tacita ma cionondimeno significativa analogia con il mondo ideale della concorrenza economica perfetta, uno dei miti del capitalismo moderno. Ma si tratta di un aspetto a ben vedere non del tutto centrale del problema, se lo analizziamo in più precisi e definiti termini giuridici. Esiste certamente un pluralismo sociale e culturale cui occorre dare espressione anche a livello politico, ma vari possono essere gli strumenti per raggiungere questo obiettivo. Anzi, a ben vedere, quello della competizione fra differenti raggruppamenti politici può risultare del tutto mistificatorio fornendo un surrogato di partecipazione e limitandola a un rito periodico che oggi ha perso gran parte del suo fascino in tutto il mondo.

Le basi normative internazionali della democrazia sono racchiuse nelle prime due lettere dell'art. 25 sul Patto sui diritti civili e politici, il quale proclama il diritto di ogni cittadino a partecipare alla gestione degli affari pubblici, direttamente o mediante rappresentanti eletti, come pure di votare ed essere eletto in elezioni periodiche genuine a suffragio universale ed eguale, con voto segreto, che garantiscano la libera espressione del volere degli elettori<sup>9</sup>. Alla radice di tale disposizione c'è l'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, la quale, oltre ad anticipare i concetti riferiti espressi dal Patto, afferma in termini più generali che «la volontà del popolo deve essere la base dell'autorità governativa»<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> «Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; ...».

<sup>10</sup> «(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives. (2) Everyone has the right of equal access to public service in his country. (3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures».



Gli elementi maggiormente sottolineati sono da un lato quello della “volontà” e dall’altro quello del “consenso” del popolo<sup>11</sup>. Ravvisa correttamente Crawford come tali disposizioni non si limitino a sancire il principio secondo il quale la maggioranza governa, ma che invece esse affermano l’autorità del governo è la conseguenza dell’esercizio dei diritti di partecipazione di tutti i cittadini, appartengano essi alla maggioranza o alla minoranza, che va tutelata<sup>12</sup>. Ciò comporta naturalmente precise conseguenze anche in ordine alla conformazione del sistema elettorale, che deve essere strutturato in modo tale da garantire l’effettiva uguaglianza dei voti espressi, al di là della collocazione politica del singolo elettore, che altrimenti correrebbe il rischio di vedere completamente vanificato il proprio voto.

Anche al di là della configurazione di tale sistema e dal concreto atteggiarsi delle maggioranze e minoranze al suo interno, tuttavia, la situazione del diritto di partecipazione appare estremamente critica così come del tutto insoddisfacente è il bilancio dell’attuazione delle disposizioni menzionate. Quella che emerge con forza è la “perdita del controllo” dei cittadini sulla gestione degli affari pubblici e degli affari *tout-court* e con essa l’esigenza di nuove e reali forme di democrazia<sup>13</sup>. Il fenomeno della crisi della rappresentatività dei partiti che stiamo vivendo in Italia e altrove e che viene rivelato anche dalla crescita dei livelli di astensione, di disaffezione e di forte critica nei confronti del sistema politico deve essere letto alla luce di tale interrogativo.

I cittadini votano sempre meno perché sempre più si rendono conto dell’inutilità dei partiti tali quali essi sono. Siamo quindi di fronte a una crisi di sistema, aggravata, nel caso italiano dalla forzata introduzione del sistema bipolare, dall’impossibilità di scegliere la persona cui accordare la delega determinata dall’abolizione del voto di preferenza e dai rilevati fenomeni di spettacolarizzazione e personalizzazione del potere politico.

---

<sup>11</sup> Sul secondo elemento si sofferma ad esempio P. MANNET, «Democracy without Nations?», in *Journal of Democracy*, 8, 2, aprile 1997, p. 92.

<sup>12</sup> *Democracy*, cit., p. 114 e s., anche per un’analisi della giurisprudenza rilevante delle Corti regionali dei diritti umani.

<sup>13</sup> Cfr. Charles E. LINDBLOM, *Politics and markets*, Basic Books, 1977, p. 345.

### 1.3. Lo stato effettivo della democrazia a livello mondiale

Le accennate basi normative internazionali del problema della democrazia sono certamente oggetto, come spesso accade, di un ampio consenso per così dire di massima, se non di facciata, da parte degli Stati e di altri soggetti internazionali.

Se, tuttavia, si passa dal piano degli enunciati normativi a quello delle realizzazioni concrete, pare difficilmente condivisibile l'entusiasmo, per la verità un po' superficiale e di maniera, con il quale parte della dottrina, specie politologica, ha proclamato l'avvento di una nuova era nella quale, finalmente, la democrazia verrebbe ad essere un fenomeno diffuso in modo pressoché generalizzato sulla scena mondiale accompagnata, secondo alcuni, dal sorgere di un vero e proprio diritto al governo democratico<sup>14</sup>.

Va sottoscritta, al riguardo, l'opinione di chi sostiene che «in the exuberance of the moment, issues become conflated, and differences regarding crucial principles are obscured»<sup>15</sup>. Tali affermazioni appaiono infatti contestabili secondo due punti di vista in fondo complementari.

Il primo, relativo a un giudizio sulla situazione di fatto esistente, induce a ritenere eccessivamente ottimistiche le previsioni circa l'ondata democratica che avrebbe dovuto conseguire al venir meno dei blocchi contrapposti, essenzialmente per effetto della crisi irreversibile del modello politico, sociale ed economico del cosiddetto "socialismo reale".

Vanno infatti registrati vari fenomeni che attestano l'esistenza di una forte corrente in senso contrario. Il primo di questi è la crescente disaffezione nei confronti degli appuntamenti elettorali che si registra in modo particolarmente acuto all'interno delle democrazie occidentali. Ci sono poi stati, anche recentemente, *golpe* militari, come quello effettuato in Honduras, che ha inferto all'area latinoamericana una ferita per nulla risanata dalle successive elezioni parlamentari e presidenziali fortemente viziate dal clima repressivo che si era venuto co-

---

<sup>14</sup> Cfr. soprattutto T. M. FRANCK, «The Emerging Right to Democratic Governance», in *American Journal of International Law*, 1992, vol. 86, pp. 46-91.

<sup>15</sup> B. P. ROTH, «Evaluating democratic progress», in G. H. FOX, B. P. ROTH (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 493.

stituendo a seguito del colpo di Stato. In vaste aree del mondo la democrazia appare del tutto incompiuta, anche per effetto del perdurare dei conflitti, dell'ascesa delle organizzazioni criminali, dell'acuirsi delle disuguaglianze economiche e sociali.

Un'analisi di tali situazioni induce a ritenere che la democrazia debba costituire al tempo stesso un risultato del risanamento di queste problematiche complesse e uno strumento per conseguire tale risanamento. Ad ogni modo, si è ancora estremamente lontani da una sua affermazione incontrastata.

Volendo suddividere in certo qual modo la problematica della democrazia incompiuta per grandi aree geografiche, possiamo constatare come nel mondo economicamente avanzato essa presenti gli accennati e inquietanti elementi di indebolimento dovuto alla disaffezione di sempre più ampi strati di elettorato, i quali cercano a volte in formazioni di nuovo tipo, che si fanno interpreti del disagio sociale diffuso, risposte identitarie segnate dalla chiusura nei confronti del resto dell'umanità che assume spesso connotati apertamente razzistici, specie a fronte del fenomeno dell'immigrazione massiccia dai Paesi economicamente meno avanzati. Nei Paesi più ricchi si pone quindi la grande questione dell'inserimento delle vaste e crescenti masse di immigrati, i quali restano in buona misura esclusi dalla cittadinanza politica e dalla cittadinanza *tout-court*, configurando *status* personali dimezzati o annichilati, una sorta di *meteci* o meglio *iloti* della modernità, la cui emarginazione rappresenta a sua volta un forte rischio per il sistema democratico nel suo complesso.

Nel resto del mondo, sia pure con varianti legate ai diversi livelli e alle differenti modalità della modernizzazione economica, si pone d'altronde con forza l'esigenza della rottura del potere oligarchico, più o meno legato agli interessi dei settori dominanti del centro del sistema mondiale. Ciò è vero in particolare per il mondo arabo, per l'Africa subsahariana, per l'Asia meridionale e per quella orientale, ivi compresa la Cina.

Diversa appare la situazione dell'America Latina, dove si collocano le nuove frontiere della democrazia a livello mondiale<sup>16</sup>. Si tratta di

---

<sup>16</sup> Vedi F. MARCELLI, «La tutela dell'ambiente e la partecipazione democratica come elementi di una nuova identità latino-americana emergente», in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Ambiente, diritti ed identità culturale*, Napoli, 2006, pp. 251-268.

una situazione caratterizzata da significativi avanzamenti, specie sul piano della partecipazione e dal ritorno sulla scena di settori tradizionalmente esclusi dal potere, come i contadini, gli indigeni e gli afrodiscendenti. L'America Latina è tuttavia ancora contrassegnata da forti disuguaglianze sociali e dal persistere dell'ipoteca imperiale di stampo statunitense che trova ancora modo di condizionare lo svolgimento dei processi democratici e di liberazione nazionale in atto, come è avvenuto appunto in Honduras.

Quello che è risultato in tutti casi fallimentare è il tentativo di esportare la democrazia di matrice occidentale in altre situazioni, attraverso l'uso diretto della forza o la pianificazione di sollevazioni "democratiche" subalterne alla detta logica imperiale. L'insegnamento complessivo da trarre da queste vicende è la necessità di adottare un'impostazione effettivamente multiculturale ed interculturale in questo ambito. Le citate disposizioni della Dichiarazione universale dei diritti umani e del Patto sui diritti civili e politici possono fornire al riguardo un importante strumento di orientamento, sottolineandone il contenuto essenziale che come abbiamo visto consiste nell'esaltazione degli elementi della partecipazione di tutto il popolo alle scelte politiche e del rispetto della volontà popolare.

Infatti, il citato art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti umani prevede la necessità di elezioni genuine e periodiche a suffragio universale e paritario ed a voto segreto. È possibile leggere il combinato disposto dei commi 1 (diritto di ognuno a partecipare al governo dello Stato) e 3 (uguaglianza dei suffragi espressi) in senso contrario a sistemi maggioritari che comportino l'esclusione delle minoranze dai consessi elettivi.

Ancora più chiaro da tale punto di vista l'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il quale afferma il diritto e l'opportunità di ogni cittadino di prendere parte alla gestione degli affari pubblici, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti (lett. *a*) e quello di votare ed essere eletto nell'ambito di elezioni genuine periodiche, a suffragio universale e paritario e a voto segreto che garantisca la libera espressione della volontà degli elettori (lett. *b*).

#### **1.4. L'esistenza di impostazioni tuttora distinte e i loro caratteri differenziali**

È opportuno rivolgere la nostra attenzione a questo punto alle risoluzioni approvate da alcuni organi delle Nazioni Unite.

L'analisi di tali risoluzioni mette in risalto il permanere di concezioni in parte differenti sul tema della democrazia. Raffrontiamo le due risoluzioni adottate nel 2005 dalla Commissione dei diritti umani.

La prima, che è la 2005/29 del 19 aprile 2005, identifica anzitutto quelli che vengono qualificati come “fondamenti essenziali” della democrazia e che sono la partecipazione popolare, l'equità, la giustizia sociale e la non discriminazione. Il secondo punto contiene l'affermazione che la democrazia è basata sulla volontà liberamente espressa del popolo di determinare i propri sistemi politici, economici, sociali e culturali, nonché la necessità della sua piena partecipazione a tutti gli aspetti della sua vita, che deve essere universale e senza condizioni. Non esiste, terzo punto, un modello unico di democrazia, la quale pertanto non può essere esportata. Quarto punto: il consolidamento della democrazia richiede la promozione e protezione di tutti i diritti umani, ivi compreso quello allo sviluppo. Quest'ultimo, quinto punto, costituisce un'area cruciale degli affari pubblici in ogni Paese e richiede a sua volta una partecipazione popolare libera, attiva e significativa. Sesto punto: democrazia, sviluppo e diritti umani sono interdipendenti e si rafforzano a vicenda. Il consolidamento della democrazia, settimo punto, richiede una crescita economica sostenuta e uno sviluppo sostenibile. La partecipazione popolare, ottavo punto, è possibile solo in presenza di adeguati sistemi democratici politici ed elettorali. La volontà popolare, nono punto, che costituisce la base dell'autorità governativa, va espressa attraverso elezioni periodiche e genuine. Decimo punto: la partecipazione e il controllo popolare, le deliberazioni collettive e l'eguaglianza politica sono essenziali per la democrazia e vanno realizzate attraverso una struttura di istituzioni accessibili, rappresentative e responsabili soggette a cambiamento e rinnovamento periodici. Gli altri punti, ugualmente significativi, di tale risoluzione riguardano poi altre questioni indubbiamente connesse a quella della democrazia e cioè l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il pericolo del razzismo, del-

la discriminazione razziale, della xenofobia e dell'intolleranza, la necessità di promuovere l'uguaglianza delle opportunità, il riconoscimento della dignità inerente a ogni persona umana, l'eliminazione degli ostacoli quali l'analfabetismo, la povertà e la discriminazione.

Pare, insomma, che la risoluzione in questione si contraddistingua per tre caratteri principali: l'enfasi posta sulla partecipazione democratica, l'individuazione di una serie di precondizioni relative al contesto sia nazionale che internazionale che devono essere soddisfatte affinché si possa instaurare un regime effettivamente democratico, e l'affermazione di una pluralità di modelli democratici, rafforzata dall'esplicita negazione della liceità di interventi volti all'esportazione di sistemi "chiavi in mano".

La seconda risoluzione, n. 2005/32 dello stesso giorno, invece, pare contenere gli elementi della democrazia di stampo più chiaramente "occidentale" quali soprattutto l'affermazione del pluralismo politico come carattere irrinunciabile di ogni sistema democratico, quella del principio della separazione dei poteri e della soggezione di ogni individuo ed istituzione alla legge e quella del ruolo fondamentale dei parlamenti.

Una considerazione si impone e riguarda gli schieramenti degli Stati che hanno approvato l'una e l'altra delle due risoluzioni appena citate. La 2005/29 è stata adottata a larga maggioranza con il voto contrario degli Stati occidentali, mentre la 2005/32 è stata adottata con quarantasei voti favorevoli e sette astensioni, nessun voto contrario. Ciò sta ad indicare l'esistenza di un terreno largamente comune di confronto, costituito dai contenuti della seconda delle due risoluzioni approvate e una più netta indicazioni di contenuti, maggioritaria ma non unanime, presente nella seconda risoluzione.

Quest'ultima ha il merito di proiettare il tema della democrazia nel mondo reale, fatto anche di diseguaglianze e discriminazioni, collegandolo direttamente alla realizzazione del diritto allo sviluppo e dei diritti economici e sociali e di prendere chiaramente posizione contro i tentativi di esportazione della democrazia, con un riferimento evidente alla vicenda dell'invasione dell'Iraq, che ha costituito l'esempio più storicamente significativo di *regime changing* imposto *manu militari*. Ma soprattutto, tale risoluzione, riprendendo con forza il tema della partecipazione, del tutto assente nella seconda, si riaggancia al diritto

di ogni cittadino a partecipare alla gestione degli affari pubblici, che come abbiamo visto, costituisce il cuore dell'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici precedentemente citato. Quindi, se pure riscuota apparentemente un minor consenso in seno alla comunità internazionale, tale impostazione direttamente collegata al tema della partecipazione pare maggiormente in linea con la base normativa internazionale esistente.

Essa d'altronde si ricollega a interessanti sperimentazioni costituzionali in atto negli ultimi anni specie nell'area latinoamericana<sup>17</sup>, anche se il tema della partecipazione non era del tutto estraneo alla precedente generazione delle Costituzioni democratiche immediatamente successive alla Seconda guerra mondiale<sup>18</sup>.

Giova richiamare, al riguardo, l'art. 62, secondo comma, della Costituzione della Repubblica boliviana del Venezuela del 1999:

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

O anche l'ampio elenco di diritti di partecipazione contenuto nell'art. 61 della Costituzione della Repubblica dell'Ecuador del 2008<sup>19</sup>, o ancora l'art. 26 della Costituzione boliviana del 2009<sup>20</sup>, senza dimenticare la peculiare situazione di Cuba<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Vedi *infra*.

<sup>18</sup> Valga per tutte il riferimento all'art. 3, 2° comma della Costituzione italiana, che afferma come sia «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

<sup>19</sup> «Art. 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable».

<sup>20</sup> «Artículo 26. I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación

## 1. 5. Democrazia e globalizzazione

Un altro indiscutibile pregio della prima fra le due risoluzioni citate è costituito dal suo intento di fare i conti con i condizionamenti che il mondo reale delle relazioni sociali esercita di fatto sulla democrazia.

Occorre quindi passare brevemente in rassegna taluni di questi condizionamenti. In un successivo capitolo ci occuperemo di alcuni aspetti di ordine internazionale, costituiti dal cosiddetto Nord-Sud *divide* e dall'egemonia esercitata da un gruppo di Paesi, comunemente denominati capitalistici avanzati o, con evidente intenzione autoelogiativa, Paesi a democrazia matura, sull'insieme della comunità internazionale e del potere decisionale che i centri di poteri collocati all'interno di questi Paesi esercitano sulle direzioni di sviluppo del pianeta. Seguiranno alcune considerazioni sul ruolo del capitale finanziario e sul controverso rapporto tra democrazia e capitalismo.

Va peraltro posto, preliminarmente, il problema del rapporto tra globalizzazione e democrazia. La globalizzazione è contrassegnata, secondo l'analisi che ho svolto in altra sede<sup>22</sup>, dall'emergere e consolidarsi di poteri di fatto che vanno ben al di là dei percorsi formali ed istituzionali. Ciò comporta, come è intuibile, grossi problemi per la democrazia. Nel *core* stesso del concetto di democrazia risiede, infatti, come accennato, l'attribuzione del potere decisionale sulle scelte da compiere in ordine allo sviluppo della società, mediante la partecipazione del cittadino agli affari pubblici. Tale partecipazione viene ovviamente del tutto vanificata, qualora il potere decisionale in questione

---

política, conforme a la Constitución y a la ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. 3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios. 5. La fiscalización de los actos de la función pública».

<sup>21</sup> Cfr. *Poder popular República de Cuba*, La Habana, Editora política, 2001; F. R. TORRADO, *Los derechos humanos en el sistema político cubano*, La Habana, Ciencias sociales, 2003; J. LEZCANO PÉREZ, *Elecciones, Parlamento y democracia en Cuba*, Brasilia, 2003; R. ALARCÓN DE QUESADA, *Cuba y la lucha por la democracia*, Hondarribia, Hiru, 2004; J. LEZCANO PÉREZ, *Poder popular. Fundamentos políticos del Estado cubano*, La Habana, Imágenes, s.d.

<sup>22</sup> F. MARCELLI, *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 55 ss.



venga invece di fatto esercitato da entità non soggette ad alcun controllo democratico.

Di più, data l'attuale frammentazione della società mondiale in singoli Stati, che costituiscono le singole unità istituzionali al cui interno, dove più, dove meno, dove per nulla, esistono spazi democratici si pone il problema strutturale del *deficit* dovuto all'incapacità, in molti casi, e per molti o, secondo altre letture addirittura tutti, gli Stati di incidere, quantomeno *uti singuli*, sulle scelte e sulle situazioni determinate a livello globale e soprattutto nell'area economico-finanziaria che si rivela decisiva dato l'attuale intensificarsi dei rapporti internazionali in materia e l'emergere di enormi e sregolati poteri di fatto. Va quindi posta in questi termini la problematica del rapporto fra globalizzazione e democrazia, ovvero della contraddizione fra la collocazione a livello dei singoli Stati degli istituti e sistemi democratici, da un lato, e a livello mondiale delle scelte effettive, dall'altro.

La questione delle origini della globalizzazione dal punto di vista storico è stata da me affrontata in altra sede<sup>23</sup>. Voglio riprendere, a questo proposito, solo la tesi dell'origine della stessa al momento dell'espansione europea verso gli altri continenti, avvenuta peraltro in coincidenza epocale con l'avvento dello Stato moderno nella e del sorgere del diritto internazionale e delle relative teorie, segnate, per una lunga fase storica che si protrae fino alla prima guerra mondiale e oltre, dal pregiudizio della superiorità della civiltà di origine europea sulle altre. È intuibile come anche la questione della democrazia e della sua concezione sia stata profondamente marcata da questa impostazione eurocentrica.

Appare peraltro impossibile non cogliere questa forte e pregnante radice storica della globalizzazione che, ancora oggi appare segnata dal predominio dell'Occidente, sia pure per molti versi oggi in declino con l'ascesa di nuovi giganti economici, come soprattutto la Cina, ma anche l'India. Tale ascesa produce peraltro nuovi dilemmi democratici, dato l'aperto rifiuto della Cina di accettare il modello occidentale di democrazia, senza tuttavia sperimentare a sua volta nuovi sentieri che siano significativi dal punto di vista della partecipazione democratica e i peculiari connotati che la questione democratica assume

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, specie a p. 36 ss.

nell'altro gigante asiatico, che ha formalmente fatto proprio il sistema democratico rappresentativo classico del pluralismo politico e delle elezioni periodiche, che si coniuga però con il perdurare di fortissime e anzi crescenti disparità economiche e sociali.<sup>24</sup>

Esiste del resto una corrispondenza fra la già rilevata prevalenza delle oligarchie, variamente atteggiandosi, a livello nazionale e quella dell'oligarchia multinazionale che predomina a livello mondiale. Esse cospirano nello scongiurare la partecipazione democratica dei cittadini, i quali perdono proprio la loro qualità di cittadini attivi e partecipi per essere trasformati in meri consumatori o semplici emarginati. Le scelte politiche, sottratte alla collettività, vengono affidate al cosiddetto mercato, denominazione cosmetica che sta in realtà ad indicare il potere delle grandi *corporations*. Queste ultime costituiscono i soli attori capaci di agire e decidere a livello effettivamente globale, livello che appare in ultima analisi quello decisivo, proprio per effetto delle dinamiche della globalizzazione economica e finanziaria.

Per dirla con Saskia Sassen:

Ma se le condizioni specifiche portate dalla globalizzazione economica hanno contribuito a un'altra grande trasformazione ed evoluzione nell'istituto della cittadinanza – e io credo che questo sia accaduto – allora dobbiamo considerare la possibilità che esista una forma di cittadinanza economica che conferisce potere, e che garantisce la possibilità di pretendere responsabilità politica dai governi. Ci sono prove che confermano questa nozione: però la cittadinanza economica che identificano non appartiene ai cittadini. Appartiene alle imprese e ai mercati, in particolare ai mercati finanziari globali, e dunque non si colloca negli individui, né nei cittadini, ma in primo luogo nei grandi attori economici, prevalentemente imprese multinazionali<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> La "più grande democrazia mondiale" presenta pertanto ancora fenomeni di lotta armata, evidente sintomo di cattivo funzionamento delle sue istituzioni: vedi il reportage di A. ROY, «Walking with the comrades», in *Outlook*, tradotto e pubblicato su *Internazionale* n. 851 del 18/24 giugno 2010, pp.51-73.

<sup>25</sup> S. SASSEN, *Fuori controllo*, Milano, Il Saggiatore, 1998, p. 14.

## *Breve itinerario all'interno della dottrina*

### **2.1. Aristotele, Luigi Cortesi e Norberto Bobbio**

Tenteremo ora di approfondire in qualche misura le considerazioni testé formulate e, se possibile, di corroborarle con l'ausilio di alcuni autori, intraprendendo un viaggio, breve ma denso, nella dottrina sia politologica che giuridica.

Cominciamo da Aristotele, il quale si è occupato, come è noto, di un fenomeno ai suoi tempi vivo ed operante, sia pure purtroppo per un tempo relativamente breve, che era quello della democrazia ateniese.

Egli parte dalla constatazione di un contrasto fra nobili e popolo:

Infatti il regime politico era in tutto e per tutto oligarchico, e in particolare gli stessi poveri, i loro figli e le loro mogli erano schiavi dei ricchi; per questo venivano chiamati "clienti" ed "ectemori", infatti secondo questa forma di pagamento essi lavoravano i campi dei ricchi (tutta la terra apparteneva a poche persone) e nella eventualità che essi non potessero pagare queste tasse, erano incarcerati loro stessi e i loro figli; e tutti ricevevano prestiti impegnando il proprio corpo fino a Solone, che fu il primo difensore del popolo. Dunque per molti il più gravoso e il più duro dei mali legati alla costituzione era l'essere schiavo; per il resto non vi erano certamente altri motivi di malcontento, dal momento che, per così dire, non possedevano alcun diritto<sup>26</sup>.

Tale situazione di asservimento dei molti ai pochi provocò un conflitto violento, risolto dall'intervento di Solone, il quale

rese libero il popolo per il presente e per l'avvenire, impedendogli di far uso del proprio corpo come garanzia, stabilì delle norme e la remissione dei debiti, sia privati che pubblici, e chiamano questo provvedimento *seisáchtheia*, poiché erano stati liberati dal peso dei debiti<sup>27</sup>.

La democrazia nasce quindi dal conflitto e dalla conseguente affermazione dei molti sui pochi, con il rovesciamento dell'oligarchia

---

<sup>26</sup> ARISTOTELE, *La costituzione degli ateniesi*, Milano, Rizzoli, 1999, p. 39, 41.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 49, 51.

imperante. Forte quindi appare il legame fra uguaglianza della posizione sociale ed economica dei consociati, da un lato ed esercizio della democrazia dall'altro. Tre sono in effetti, sempre secondo Aristotele, gli aspetti più democratici della costituzione di Solone:

il primo e il più importante fu di non impegnare la propria persona in garanzia, quindi di dare la possibilità a chi lo volesse di ricevere soddisfazione da coloro che avevano compiuto nei suoi confronti qualche ingiustizia, il terzo aspetto infine, per il quale si afferma che il popolo ebbe più potere, fu quello di appellarsi a giudizio; infatti il popolo, che era padrone del voto, divenne anche padrone dello stato<sup>28</sup>.

Fin dai tempi della prima democrazia occidentale conosciuta, quella ateniese, è quindi assodato il rapporto tra il suo sviluppo e la lotta di classe, che appare destinato a costituire una costante della sua storia. Scrive al riguardo Luigi Cortesi, con riferimento a tempi ben più recenti:

Nei contrasti suscitati dalla proletarizzazione e dalla crescita numerica della classe operaia, la democrazia era stata ab initio una rivendicazione centrale del movimento. L'irruzione delle masse popolari-proletarie era oggettivamente inscritta nello stesso funzionamento del sistema produttivo. E in effetti "fra il 1880 e il 1914 quasi tutti gli Stati occidentali dovettero rassegnarsi all'inevitabile", scrive Hobsbawm.<sup>29</sup> Anche la Germania, che certo non brillava per tradizioni democratiche e culto dell'eguaglianza politica, parve al riguardo obbligata; e negli anni '90 Engels...si mostrava fiducioso nella conquista legale del potere per via elettorale e nel superamento del militarismo per l'afflusso maggioritario di reclute socialiste. Ma la borghesia e il blocco industriale-agrario non potevano in realtà accettare un *trend* politico che nel suo puro svolgimento poteva sfociare in veri e propri sismi rivoluzionari. "La democrazia politica non poteva più essere rinviata" - prosegue lo storico inglese - D'ora in avanti il problema era come manipolarla<sup>30</sup>.

Nella politica degli Stati si inserisce infatti un sordido maneggio di regole procedurali limitative della democrazia, in un quadro destinato a connaturarsi ad essa e a diventare stabile e strategico. Sotto la specie della governabilità o dell'aperto rifiuto dell'uguaglianza del voto vengono applicate o escogitate *ex novo* tecniche di subordinazione sociopolitica che costituiscono le premesse del parlamentarismo e che partono proprio dal momento elettorale, mirando a

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>29</sup> E. J. HOBBSAWM, *L'età degli imperi*, Roma-Bari, Laterza, 1987, p. 102.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 102.

interrompere in uno o più punti il nesso triadico diritto di voto – suffragio universale – rappresentanza proporzionale<sup>31,32</sup>.

Quindi, secondo Cortesi, all'affermazione della democrazia formale si accompagna il costante tentativo delle classi dominanti di annacquare e stemperare il contenuto sostanziale della democrazia, intesa come processo di emancipazione delle classi subalterne, di estensione dell'uguaglianza e di effettivo esercizio dei poteri di partecipazione.

Storicamente, l'*empowerment* di settori maggioritari della popolazione precedentemente esclusi da ogni diritto costituisce il motore della democrazia e la sua *ratio* profonda. Secondo Norberto Bobbio,

la regola fondamentale della democrazia è la regola della maggioranza, ovvero la regola in base alla quale vengono considerate decisioni collettive, e quindi vincolanti per tutto il gruppo, le decisioni approvate almeno dalla maggioranza di coloro cui spetta prendere le decisioni<sup>33</sup>.

Il regime democratico è caratterizzato in effetti dall'attribuzione del potere di prendere decisioni collettive a un "numero molto alto di membri del gruppo". Quale sia questo numero non si può peraltro, sempre secondo Bobbio, stabilire in astratto; il processo di democratizzazione è tuttavia costituito dal progressivo aumento degli aventi diritto al voto<sup>34</sup>. Bobbio afferma di non sapere quale sarà il futuro della democrazia. Egli constata tuttavia l'esistenza di alcuni fenomeni negativi o «promesse non mantenute» della democrazia, quali soprattutto la rivincita degli interessi, in contrasto con la premessa fondamentale del sistema democratico che sarebbe costituita dal divieto di mandato imperativo, e la persistenza delle oligarchie. La democrazia inoltre « non è riuscita ad occupare tutti gli spazi in cui si esercita un potere che prende decisioni vincolanti per un intero gruppo sociale»<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Qui Cortesi cita D. LOSURDO, *Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993.

<sup>32</sup> L. CORTESI, *Storia del comunismo. Da Utopia al Terrore sovietico*, Roma, Manifestolibri, 2010, p. 106.

<sup>33</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, p. 5.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 14.

Tale constatazione lo porta a formulare due importanti considerazioni. La prima riguarda gli spazi democratici: quando si vuole conoscere se ci sia stato uno sviluppo della democrazia in un dato Paese si dovrebbe andare a vedere se sia aumentato non il numero di coloro che hanno diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano ma gli spazi in cui possono esercitare questo diritto<sup>36</sup>. La seconda identifica invece “due grandi blocchi di potere dall’alto” che, nelle società avanzate, resistono al processo di democratizzazione e che sono l’impresa e l’apparato amministrativo. Altre promesse non mantenute della democrazia riguardano poi la mancata eliminazione di quello che egli definisce il “potere invisibile”<sup>37</sup>, in conformità al principio della trasparenza e l’educazione alla cittadinanza<sup>38</sup>. Sul primo Bobbio spende alcune parole di indubbia attualità, proprio in riferimento al connesso tema della corruzione e delle malversazioni da parte del potere:

Leggendo il giornale, che ci reca ogni mattina notizia degli scandali pubblici, di cui ha un non invidiabile primato il nostro paese, ciascuno di noi può aggiungere esempi a volontà e trarre conferma della bontà del principio. Che cosa è che costituisce uno scandalo pubblico? O, detto altrimenti, che cosa è che suscita scandalo nel pubblico? E qual è il momento in cui nasce lo scandalo? Il momento in cui nasce lo scandalo è il momento in cui viene reso pubblico un atto o una serie di atti che fino ad allora erano stati tenuti segreti o nascosti, in quanto non potevano essere resi pubblici perché, se resi pubblici, quell’atto o quella serie di atti non avrebbero potuto essere compiuti<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 16 s. Qui Bobbio cita Kant: «Tutte le azioni relative al diritto di altri uomini la cui massima non è suscettibile di pubblicità, sono ingiuste». *Zum ewigen Frieden*, Appendice UU, citato da *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, Utet, 1956, p. 330.

<sup>38</sup> Quest’ultima avviene attraverso l’esercizio stesso della democrazia «che della virtù, intesa come amore della cosa pubblica, non può fare a meno, ma nello stesso tempo la promuove, la alimenta e la rafforza», *ibidem*, p. 19. Qui invece Bobbio cita STUART MILL, *Considerations on Representative Government*, in *Collective Papers of John Stuart Mill*, University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, vol. 19, London, 1977, p. 406, che distingue i cittadini in attivi e passivi «e precisa che in genere i governanti preferiscono i secondi perché è tanto più facile tenere in pugno sudditi docili o indifferenti, ma la democrazia ha bisogno dei primi».

<sup>39</sup> *Il futuro*, cit., p. 83 s. Collegato a quello della visibilità del potere è, secondo Bobbio, anche quello del decentramento, *ibidem*, p. 80.

## 2.2 La contraddizione fra democrazia e globalizzazione nel pensiero di Luigi Ferrajoli: il potere selvaggio

Taluni giuristi si sono soffermati, in tempi recenti, sul nodo problematico rappresentato dal rapporto fra globalizzazione e democrazia. Alcuni di essi, che prenderemo in considerazione, hanno correttamente individuato nella globalizzazione una ragione di crisi della democrazia.

Secondo Luigi Ferrajoli, stiamo assistendo a «la crisi e la deformazione della democrazia e dello stato di diritto generate dal vuoto di diritto pubblico che caratterizza l'attuale globalizzazione senza regole»<sup>40</sup>.

Ed ecco le cause di questa situazione di anomia:

la crisi dello Stato e della sovranità statale si manifesta nella dislocazione di quote crescenti di poteri e di funzioni pubbliche, tradizionalmente riservate agli Stati, al di fuori dei loro confini nazionali. Nell'età della globalizzazione il futuro di ciascun Paese dipende sempre meno dalla politica interna e sempre più da decisioni esterne, assunte in sedi politiche extra- e sovra-statali o da poteri economici e finanziari globali. Ciò vale per tutti i paesi, esclusi forse gli Stati Uniti, e soprattutto per i paesi poveri, nei quali l'Occidente ha esportato nel secolo scorso il modello già in crisi dello Stato nazionale, ridisegnato sulla vecchia geografia coloniale, insieme all'illusione che esso valesse a garantirne l'autodeterminazione e l'indipendenza, e il cui futuro, invece, dipende sempre più da decisioni prese nel centro del mondo: ossia dalle politiche decise, "democraticamente", dalle maggioranze ricche e benestanti di una minoranza di potenze occidentali che controllano tutte le principali istituzioni internazionali – la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale, l'Organizzazione internazionale del commercio e lo stesso Consiglio di sicurezza dell'Onu – nonché dalle grandi imprese multinazionali. Il consenso maggioritario, la democrazia politica e la cittadinanza, che all'interno delle democrazie occidentali hanno fino a ieri operato come fattori di inclusione, di sviluppo dell'uguaglianza e di espansione dei diritti, sul piano mondiale stanno dunque operando come fattori di esclusione: delle minoranze emarginate nei paesi ricchi e della maggioranza degli esseri umani a livello planetario<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. 2, *Teoria della democrazia*, Bari, Laterza, 2007, p. 527.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 527 s.

Conclusione: «È saltato il nesso democrazia/popolo e poteri decisionali/stato di diritto, tradizionalmente mediato dalla rappresentanza popolare e dal primato della legge e della politica da cui la legge è prodotta»<sup>42</sup>. Ciò si traduce in un ulteriore fattore di crisi della democrazia<sup>43</sup>.

Si pongono quindi le seguenti cruciali domande:

Il declino irreversibile dello Stato nazionale equivale (o è comunque destinato ad equivalere) a un declino della democrazia politica e dello Stato di diritto, legati entrambi alla soggezione di tutti i poteri alla legge quale espressione della volontà popolare? Oppure è possibile prefigurare un allargamento alla politica e al diritto internazionale del paradigma dello stato di diritto e della democrazia costituzionale? I nuovi soggetti che oggi operano sulla scena internazionale senza legittimazione democratica né vincoli costituzionali - le istituzioni finanziarie e politiche internazionali e la fitta rete dei poteri economici transnazionali - sono destinati a restare sottratti alle forme della democrazia politica e dello stato di diritto, o è invece possibile ipotizzare un allargamento di tali forme, oltre il vecchio schema statalistico?<sup>44</sup>

La risposta appare peraltro improntata a un certo pessimismo di fondo:

Crisi della sovranità degli Stati e delle democrazie nazionali e globalizzazione sono insomma fenomeni connessi e convergenti. Il loro effetto complessivo è un neoassolutismo globale... che si manifesta nello sviluppo di poteri economici e politici selvaggi, nella loro tendenziale confusione e concentrazione e, in ultima analisi, in una generale dislocazione dalla sfera pubblica al mercato, cioè a soggetti o a istituzioni extra-statali, direttamente o indirettamente controllati dalle grandi imprese private<sup>45</sup>.

Unica possibile soluzione: un ripensamento della sfera pubblica, intesa come «l'insieme delle funzioni e delle istituzioni che sono adibite alla tutela di interessi generali, come la pace, la sicurezza e i diritti»

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 528.

<sup>43</sup> «In un mondo di sovranità disuguali e di crescente interdipendenza, non è più vero che le decisioni rilevanti spettino sempre a poteri politicamente rappresentativi; che le procedure democratiche garantiscano la coincidenza dei governanti con i rappresentanti; che quindi l'elezione di un presidente e di un parlamento da parte del popolo di una grande potenza sia indifferente per il futuro di altri popoli », *ibidem*, p. 529.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 530.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 531.



ti fondamentali»<sup>46</sup> e strutturata a livello globale come «una molteplicità di istituzioni in rapporto fra loro di condivisione, di sussidiarietà o di separazione delle competenze». È necessario, per invertire la tendenza, dare luogo a una serie di misure<sup>47</sup> e alla fondazione di un nuovo paradigma detto del costituzionalismo e del federalismo globale. Quest'ultimo deve costituire un modello

ben lontano dall'attuale struttura dell'Onu, la quale corrisponde semmai a un debole modello confederale., caratterizzato unicamente dalla presenza di norme – come il divieto della guerra e i diritti umani – comuni a tutti gli Stati parte, ma quasi del tutto carenti di idonee garanzie<sup>48</sup>.

L'attuale situazione è infatti caratterizzata dal fatto che

le funzioni di governo mondiale sono detenute ed esercitate soprattutto da un governo locale, quello della superpotenza statunitense; laddove le funzioni di garanzia – ove riguardino aggressioni globali a diritti e beni fondamentali come la pace, la sicurezza, la sussistenza e la salvaguardia dell'ambiente – sono di fatto impossibili a livello locale e sono d'altro canto prive, a livello internazionale delle corrispondenti istituzioni di garanzia<sup>49</sup>,

mentre «la sovranità dei vecchi Stati nazionali, oltre ad essere – di fatto e di diritto – in crisi irreversibile, è logicamente incompatibile con qualunque “ordinamento” internazionale, ancor prima che con qualsiasi ipotesi di democrazia »<sup>50</sup>, anche se la costruzione di una «sfera pubblica globale»

non implica affatto una riduzione del ruolo garantista degli Stati, ma al contrario la sua integrazione ai livelli sovrastatali, ove quel ruolo sia negato o violato o impedito o indebolito dagli odierni processi di globalizzazione. Se gli Stati, cui spettano i doveri relativi ai diritti fondamentali, violano essi stessi tali diritti o sono strutturalmente impotenti a garantirli, allora le relative funzioni di garanzia devono essere anche extra-statali, cioè affidate a istituzioni sovranazionali<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 529 .

<sup>47</sup> Fra le quali la creazione o il rafforzamento di una lunga serie di istituzioni internazionali di garanzia» e la messa a punto di una «fiscalità mondiale» *ibidem*, p. 552.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 553 .

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 557 .

Occorre, quindi, un nuovo modello di costituzionalismo globale, basato sulla negazione della guerra e su di una

doppia separazione e limitazione reciproca dell'insieme dei poteri politici ed economici: quella federale tra istituzioni federali sovranazionali e istituzioni federate statali, e quella costituzionale tra istituzioni di governo e istituzioni di garanzia<sup>52</sup>,

nonché articolato su varie dimensioni: politica (autodeterminazione dei popoli e democratizzazione dell'ONU), civile (Carta internazionale dei diritti fondamentali), liberale (libertà e uguaglianza giuridica delle differenze), sociale (garanzia dei diritti sociali e sviluppo globale, fiscalità internazionale).

Ci troviamo di fronte a una situazione in rapido mutamento, caratterizzata secondo Ferrajoli da due aporie (fra democrazia e Stato, per effetto del più volte accennato fenomeno di dislocazione del potere decisionale al di fuori delle frontiere statali, e fra democrazia e tempo, per effetto dell'accorciamento dei tempi della politica) e le catastrofi incombenti, nucleare ed ambientale, facilitate dal conflitto fra democrazia e razionalità politica determinato da tali aporie, richiedono la formazione di un «senso civico allargato», contrassegnato dall'ottimismo metodologico e dalla lotta per il diritto e per i diritti, come unica soluzione ai problemi dell'umanità. È nel corso di tale lotta che può nascere e svilupparsi la sfera pubblica internazionale<sup>53</sup>.

Citando Bobbio, Ferrajoli conclude la sua analisi con un appello all'azione e a non perdere ulteriormente tempo:

Questo progresso «non è necessario», ma «soltanto possibile». Ma esso dipende anche dalla nostra fiducia in questa «possibilità» e dal nostro rifiuto di dare per scontate «l'immobilità e la monotona ripetitività della storia». «Rispetto alle grandi aspirazioni dell'uomo», formulate nelle tante carte e dichiarazioni dei diritti, egli ha avvertito, «siamo già troppo in ritardo»<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 572.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 610.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 612.

### 2.3. Laura Ronchetti e il *nomos* della deterritorializzazione

Soffermiamoci ora sull'analisi svolta da Laura Ronchetti. Centrale, nel discorso di tale autrice, appare il discorso sulla territorialità del potere, della quale ella dà una lettura esplicitamente democratica:

La territorialità ha sempre accompagnato... la storia della convivenza umana... Nella combinazione tra gli elementi di ogni convivenza... l'accento si è, con non poca fatica, spostato dal territorio alla popolazione, trasformando il problema della sovranità nella questione della forma giuridica e istituzionale con cui attribuire il potere sovrano: in quest'ottica il territorio è assunto a sede del popolo divenuto sovrano di se stesso... La delimitazione del territorio, che segna l'ambito di vigenza della Costituzione e della sovranità popolare con essa "autovincolatasi", finisce quindi per rappresentare la prima garanzia contro la concentrazione del potere<sup>55</sup>.

La globalizzazione però, e su questo punto la conclusione converge con quella citata di Ferrajoli, rappresenta un potente fattore di crisi della territorialità del diritto:

Dall'analisi istituzionale della globalizzazione emerge con chiarezza ... che il territorio si sta emancipando dalla sovranità popolare, riducendo progressivamente, da un lato, la possibilità stessa per una comunità politica di darsi le norme per la convivenza sul territorio, dall'altro, di improntare tali norme fondamentali alla limitazione e alla diffusione del potere. In entrambi i casi si intacca la legittimazione democratica delle norme che decidono delle forme delle convivenze<sup>56</sup>.

Ne deriva che

I fenomeni di delocalizzazione in atto...determinano la *tendenziale divergenza tra gli elementi chiave di ogni convivenza politica*: la comunità politica, il territorio e il potere politico, con la conseguente "liberazione" del potere dalle esigenze della comunità insediata sul territorio<sup>57</sup>.

Il potere "liberato" dalle esigenze della comunità della Ronchetti fa quindi da *pendant* al potere selvaggio di Ferrajoli. L'autrice aggiunge

<sup>55</sup> L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007, p. 166 s.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 168 s.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 170. Corsivo originale.

alcune importanti considerazioni relative al contenuto del corrispondente esercizio normativo delocalizzato:

Questa capacità penetrativa delle norme di origine non statale su quelle che sono espressione della rappresentanza si accompagna alla specificità dei contenuti di queste norme, ispirate tutte alla liberalizzazione dei mercati attraverso l'eliminazione delle norme nazionali con essa incompatibili. L'ordine economico internazionale promuove, quindi, la concorrenza tra ordinamenti giuridici statali, in una competizione in cui è premiato il territorio portatore dell'ordinamento che più attrae investimento estero: in un globo in cui si intrecciano infiniti mercati già liberalizzati o da aprire alla libera concorrenza interna ed esterna, in cui gli investimenti e le imprese possono scegliere dove localizzarsi, diventa essenziale, infatti, vantare un territorio appetibile per gli investitori. L'investimento e la localizzazione di rami produttivi di imprese muovono seguendo la stella polare del "territorio più liberato" dai limiti e dai vincoli posti a presidio e tutela dei lavoratori, dell'ambiente e della salute. I diritti costituzionali, in particolare i diritti sociali ma non solo, vengono in tal modo ipotecati alle esigenze e pretese del libero mercato in libera concorrenza mondiale<sup>58</sup>.

Altra importante considerazione:

Il territorio è, inoltre, del tutto scavalcato dallo sconfinamento permanente dei capitali che, con lo sviluppo della finanziarizzazione dell'economia, passano in un attimo da un confine all'altro senza tassazione, con gravi ripercussioni, non solo monetarie, sulla progressività delle imposte e sulla "sostenibilità economica" cui vengono subordinati i diritti<sup>59</sup>.

Da qui la corretta individuazione della causa generale del processo:

Pensatori di epoche diverse e con impostazioni profondamente differenti hanno in effetti messo in evidenza il "germe" della *crisi della territorialità* insito nel sistema di produzione capitalistico. Dall'individuazione del germe si è passati, tuttavia, all'osservazione del sintomo. In tal modo il territorio rischia di non essere più il luogo né del politico, né dell'economico che piuttosto si muove «in uno spazio fluido e omogeneo, strutturato dalla sola geografia del prezzo» e dalla divisione del lavoro tra centro, semiperiferia e periferia<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 170 s.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 172.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 172 s. Corsivo originale. La citazione è di P. ROSANVALLON, *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Paris, 1989, p. 107.

e delle sue conseguenze:

La crisi della centralità del territorio come sede e delimitazione delle comunità politiche si ripercuote *in primis* sulle Costituzioni... Si sta assistendo... a una riconfigurazione del rapporto tra popolo, potere politico e territorio, in cui l'attitudine della comunità politica a decidere delle norme della propria convivenza si svilisce in termini di effettività<sup>61</sup>.

Anche la Ronchetti finisce per postulare l'esigenza di un generale ripensamento delle categorie giuridiche in senso cosmopolita<sup>62</sup>. Fondamentali appaiono per tale rifondazione concettuale, da un lato il concetto di "globalità"<sup>63</sup>, e dall'altro un ripensamento fondamentale del concetto di cittadinanza. Quest'ultimo va adeguato alle nuove realtà delle migrazioni internazionali, che costituiscono a loro volta, a ben vedere, uno dei portati e, al tempo stesso, dei fattori più importanti del processo di globalizzazione. Esso presenta, d'altronde, nessi essenziali con il tema della democrazia e non risolverlo significa negare quest'ultima. Ed ecco il criterio proposto dall'autrice:

La questione della cittadinanza, più di ogni altra, dimostra infatti la speciosità della pretesa di prescindere dal rapporto di convergenza tra membri dell'ordinamento e residenti, consistendo la cittadinanza *in primis* nel diritto a risiedere sul territorio. La volontarietà dell'adesione a una comunità politica è l'unico criterio guida che potrebbe guidare la convivenza in un mondo delocalizzato, attraversato dalle migrazioni e caratterizzato dalla compresenza nello stesso territorio di alterità nuove e dalla consapevolezza della necessità di condividere il mondo con una pluralità di differenze<sup>64</sup>.

invocando l'importante precedente costituito dalla Costituzione francese del 1791<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>62</sup> «Le tecniche di comunicazione e quelle di trasporto che consentono la circolazione delle cose e delle persone sono le tecnologie che devono far ripensare il nostro modo di concepire la convivenza umana, rendendo necessaria una "ristrutturazione concettuale della percezione" del mondo, chiamata "cosmopolita"», *ibidem*, p. 176.

<sup>63</sup> «Con globalità... si vuole qualificare in termini sociopolitici proprio la percezione di vivere tutti nello stesso posto, sulla Terra, in una strettissima interdipendenza», *ibidem*, p. 178.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>65</sup> L'art. 2 del Titolo II prevedeva quanto segue: «Sont citoyens français : - Ceux qui sont nés en France d'un père français ; - Ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le royaume ; - Ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique ; - Enfin ceux qui, nés en pays étranger, et descendant, à quelque degré que ce soit, d'un

## 2.4. Democrazia cosmopolitica? Il pensiero di Daniele Archibugi

Abbiamo potuto constatare come l'analisi di Ferrajoli e quella di Ronchetti concordino, sia pure con sfumature significativamente diverse fra loro, nell'indicare la globalizzazione come fattore di crisi della democrazia e nel proporre forme di federalismo e cosmopolitismo come possibili soluzioni a tale crisi. Giova quindi dedicare qualche attenzione, a questo punto al concetto stesso di democrazia cosmopolitica, attingendo all'opera di uno studioso che di tale concetto è stato, in ambito italiano, fra i fautori più convinti: Daniele Archibugi.

Ponendosi sulle tracce di noti utopisti quali Moro, Bacone e Campanella, ma non del tutto dimentico della "lezione di Machiavelli", Archibugi divide il mondo fra Paesi democratici e Paesi che invece democratici non sono, ma non risparmia severe e giustificate critiche ai primi:

Un'analisi disincantata rende infatti evidente che i paesi democratici sono riusciti a distribuire notevoli vantaggi al proprio interno: i loro cittadini hanno una qualità della vita migliore, minor timore di essere vittime di violenza politica, la sicurezza di veder rispettati i propri diritti, e, soprattutto, la possibilità di partecipare alle decisioni che li riguardano. Ma hanno spartito con le altre parti del mondo solo una piccola parte del dividendo ottenuto grazie all'autogoverno. Anzi, hanno spesso usato la loro posizione privilegiata per dare libero sfogo al desiderio di dominio, tanto che hanno diffuso all'esterno i veleni tenuti sotto controllo all'interno. Purtroppo, questa schizofrenia non è mai stata studiata quanto avrebbe dovuto<sup>66</sup>.

La schizofrenia rilevata da Archibugi è quella fra politiche interne democratiche e virtuose e politiche estere meno democratiche e meno virtuose. Con ciò egli coglie indubbiamente un aspetto della globalizzazione. Dimentica però da un lato la crisi della democrazia che colpisce anche quelli che egli definisce Paesi democratici e dall'altra, operando un chiaro ribaltamento del rapporto causa-effetto, attribui-

---

Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, viennent demeurer en France et prêtent le serment civique».

<sup>66</sup> D. ARCHIBUGI, *Cittadini del mondo. Verso una democrazia cosmopolitica*, Milano, Il Saggiatore, 2008, p. 272.

sce la maggiore prosperità dei Paesi ricchi al fatto che essi siano democratici, mentre la situazione di maggiore tranquillità sociale e stabilità istituzionale di cui essi entro certi limiti godono costituisce al contrario un effetto del loro benessere materiale, dovuto alla posizione dominante oramai da secoli occupata nel sistema internazionale di sfruttamento delle risorse e divisione del lavoro. Non è inoltre chiaro quale sia la definizione della democrazia da cui muova Archibugi. I caratteri che egli individua per caratterizzare il fenomeno sono tre: nonviolenza, controllo popolare ed uguaglianza politica. Egli si spinge addirittura ad affermare che

Il principio dell'uguaglianza richiede che tutti i membri della comunità politica abbiano gli stessi diritti, in primo luogo quello di partecipare alla vita politica. Ciò implica che i cittadini possano contribuire, direttamente o indirettamente, alla nomina degli incarichi pubblici e possano essere nominati. Perché questo sia possibile, occorre che il sistema politico garantisca adeguata rappresentazione e che, parallelamente, la comunità politica consideri la promozione dell'uguaglianza e della solidarietà come un'azione prioritaria<sup>67</sup>.

Prendendo alla lettera questo ambizioso programma, in particolare la finalità racchiusa nell'ultima frase, dovremmo in effetti escludere dalla definizione di Paesi democratici quasi tutti quelli esistenti, quantomeno alla luce delle ideologie prevalenti e dei programmi concretamente perseguiti. In conclusione, tuttavia, Archibugi ribadisce la sua sacrosanta critica a quello che egli definisce «l'apparato ideologico occidentale», il quale «ha ripetuto ossessivamente tre richieste: economia di mercato, democratizzazione, diritti umani, ma rivolgendole sempre e soltanto agli altri, mettendosi nella posizione di giudice e sottraendosi al giudizio»<sup>68</sup>, e formula una serie di proposte di carattere istituzionale per dare rappresentanza alla comunità mondiale in quanto tale ed edificare la necessaria *governance* globale<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 41 s.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 275.

<sup>69</sup> In particolare egli propugna «l'istituzione di un'assemblea parlamentare mondiale che rappresenti i cittadini indipendentemente dagli stati cui appartengono», la limitazione del potere di veto in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il rafforzamento del ruolo della Corte internazionale di giustizia ed altre riforme volte a potenziare le organizzazioni ed istituzioni internazionali. L'Assemblea parlamentare mondiale dovrebbe anche «svolgere periodiche analisi indipendenti di revisione e controllo delle prestazioni dei sistemi democratici nazionali». Per tutte tali proposte cfr. *ibidem* la tabella 11 a p.

## 2.5. Gianni Ferrara e i presupposti della democrazia

Terminiamo questo breve *excursus* dottrinale prendendo in considerazione un autore che si sofferma ad analizzare quelli che egli stesso, nel titolo a un'importante lezione pronunciata il 25 febbraio 2010, definisce “i presupposti” della democrazia. Gianni Ferrara ipotizza in effetti che della democrazia sussista una “pluralità” di presupposti e che essa rappresenti «il problema storico della convivenza umana», nel senso che è storica la configurazione della democrazia,

non solo perché è storicamente determinata nella sua specificità ogni configurazione di tale forma di stato e/o di governo...ma perché non si può, scientificamente, parlare di “democrazia compiuta”, tanto meno teorizzarla. Usare questa espressione è pretendere di idealizzare una sua determinata realizzazione. Comporta elevare a modello una particolare esperienza, la cui scelta non può che risultare operata sulla base di un'opzione ideologica, quella che privilegia la forma di stato realizzata in quasi tutti i Paesi dell'Occidente alla fine del secolo scorso, la cosiddetta democrazia dell'alternanza, dell'oscillazione dell'indirizzo politico di uno stato tra due tendenze, due schieramenti, due opzioni, ma sullo stesso asse, sull'immutabilità sostanziale dell'esistente<sup>70</sup>.

Ferrara compie quindi una rassegna storica dell'idea e prassi democratica, alla ricerca di quelli che egli identifica come i presupposti della democrazia e che costituiscono al tempo stesso

fattori propulsivi dello sviluppo che tale forma di aggregazione umana può assicurare a se stessa e, senza esclusioni e senza discriminazioni, a ciascuno degli individui che compongono una pluralità organizzata a democrazia<sup>71</sup>.

Il percorso si conclude con una chiara identificazione di tali presupposti: diritti ed uguaglianza:

---

280. È inoltre necessario che l'azione politica del cittadino del mondo si ispiri a tre principi: inclusione cosmopolitica («Tutti gli individui debbono partecipare al processo decisionale che li riguarda»), responsabilità cosmopolitica («L'azione politica deve essere compiuta nell'interesse di tutti quelli che ne sono direttamente o indirettamente coinvolti») e terzietà («Nessuno può essere giudice in casa propria. Nel momento in cui sorgono dispute, le parti devono essere disposte a rivolgersi e a sottomettersi a un parere esterno»), *ibidem*, p. 282 ss. L'applicazione di tali principi ci farà passare, secondo Archibugi, dalla politica della *polis*, basata sul confine, a quella della *cosmopolis*, basata sulla condivisione.

<sup>70</sup> [www.astrid-online.it/rassegna/10-03-2010/Ferrara\\_Sui-presupposti-dellademocrazia\\_05\\_02\\_10.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/10-03-2010/Ferrara_Sui-presupposti-dellademocrazia_05_02_10.pdf).

<sup>71</sup> *Ibidem*.



È l'acquisizione del potere da parte di tutte le donne e di tutti gli uomini che compongono la pluralità che identifica l'entità umana organizzata giuridicamente. Potere inalienabile, indivisibile, che se si esercita in modo che tutti vi possano partecipare, non deve espropriare, né incidere sul potere, sui diritti della parte che risulti minoritaria<sup>72</sup>.

Ciò comporta precise conseguenze sul modo in cui il potere viene organizzato e attribuito:

se si proietta nella rappresentanza deve riprodurre i caratteri strutturali (la pluralità collegiale) del titolare del potere e i connotati di coloro (liberi ed uguali) che lo compongono, deve quindi garantire non soltanto il diritto al voto di tutti i titolari, ma anche l'eguaglianza degli effetti del voto in proporzione alle quantità differenziate<sup>73</sup>.

Anche i diritti vengono qualificati in relazione all'eguaglianza e alla loro stessa universalità:

Diritti ed eguaglianza da concepire con riferimento al grado di sviluppo raggiunto con la presa di coscienza della necessità che debbano permeare stato e società. Diritti ed eguaglianza, che non si arrestino quindi di fronte alla ragion di stato, ai vincoli derivanti dalla congiuntura economica, ai cancelli delle fabbriche. Diritti universali perciò non bilanciabili con principi, valori, pretese che impongano compressioni o amputazioni<sup>74</sup>.

L'eguaglianza, d'altronde, viene a sua volta qualificata da un lato in relazione alle differenze («eguaglianza che lungi dall'implicare appiattimenti, lungi da omologare le irripetibili individualità della specie umana, assicuri il libero sviluppo di ciascuno e di tutti») e, dall'altro, in relazione al rapporto governanti-governati («eguaglianza che, nella dimensione politica, non ammetta distinzioni tra governanti e governati se non strettamente connesse all'esercizio rigoroso di funzioni revocabili sempre e che si ponga come orizzonte non oscurabile dei contenuti e dei fini degli atti giuridicamente rilevanti»).

Per concludere: «diritti ed eguaglianza che mai arretrino di fronte al potere, ovunque si annidi, comunque si vesta, perché al potere, che

---

<sup>72</sup> *Ibidem.*

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> *Ibidem.*

è sempre altro da sé, si oppone la democrazia, del potere tende alla frammentazione. Per farne diritti, se universali». È in tale opposizione fra democrazia e potere che si può cogliere probabilmente la più importante linea di sviluppo storico del concetto. Essa, come già ci ha riferito Aristotele illustrando la nascita della Costituzione degli ateniesi, nasce dal conflitto sociale, si nutre dei diritti e ne costituisce a sua volta un presupposto fondamentale.

Quello dell'eguaglianza costituisce peraltro oggi un valore estremamente poco considerato nel dibattito politico e anche in quello culturale.

Come nota Gianni Ferrara in un altro suo scritto:

La parola eguaglianza è come scomparsa. Non la si trova quasi più tra i titoli riportati nei cataloghi dei libri che si editano e negli indici delle riviste che si pubblicano. Il linguaggio dei grandi mezzi di comunicazione di massa la ignora. È stata soppressa nell'agenda della politica europea, quella degli stati e quella progettata per trasformare la Comunità in Unione. Il paradigma della cultura dominante può, ormai, anche omettere di nominarla. Gli interessi esaltati e legittimati, gli stili di vita prescritti e descritti, gli obiettivi prefigurati come arridenti e cogenti per gli individui e per i vecchi e nuovi stati, espungono qualunque idea forte e concreta di eguaglianza dall'orizzonte possibile e virtuoso del mondo. Escludendola dalla riflessione e dal dibattito ideale e politico di massa, si tende a sopprimere l'eguaglianza come questione irrisolta della condizione umana determinata e connotata dall'esito di questo secolo. E non soltanto per occultare l'enormità del debito che viene accolto al futuro ma per negarne il fondamento, le ragioni e la storia<sup>75</sup>.

Con la modernità, e la presa del potere da parte della borghesia, emerge evidente la contraddizione fra i proclami e la realtà dei fatti:

Da una parte, proclamati, esaltati e consacrati, i principi in nome dei quali le borghesie di tutto il mondo avevano fatto e andavano facendo le loro rivoluzioni e pretendevano ed acquisivano potere regolatore dello stato e della società. Di contro a queste proclamazioni legali, le condizioni reali che lo sviluppo economico, mai così rapido e imponente e mai così radicalmente trasformante rapporti, stili di vita, credenze, ambienti e istituzioni, imponeva alla stragrande maggioranza della popolazione. I salariati e non solo essi constatavano uno scarto incolmabile tra la realtà della condizione umana e le parole in nome delle quali si trasformava il mondo e si governavano i popoli. La contraddizione divenne

---

<sup>75</sup> G. FERRARA, «Dell'eguaglianza», in AA. VV., *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, Laterza, 1994, p. 29.

esplosiva quando la classe antagonista prodotta dal modo di produzione che la borghesia aveva costruito entrò in campo con la sua cultura e il suo progetto<sup>76</sup>.

A ben vedere tale contraddizione ancora irrisolta è alla base stessa dell'attuale crisi della democrazia. Tale crisi infatti

ci coglie nel pieno della fase della contraddizione non risolta tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale, tra libertà racchiusa, definita specificamente nei diritti, enumerati e garantiti uno per uno, ed eguaglianza esclusa dai diritti perché attratta ed astratta nella suprema indeterminatezza dei principi. Come tale, come principio quindi, l'eguaglianza è certamente da applicare ed è applicata dalle sentenze dei giudici delle Corti costituzionali d'Europa. Ma, mediando, comparando, valutando, bilanciando e graduando ragionevolmente la quantità e l'ambito di efficacia che volta a volta può esserle riconosciuto<sup>77</sup>.

Tale situazione risulta peraltro aggravata dalla crisi del soggetto-stato determinato dalla globalizzazione, che spezza anche «i vincoli di solidarietà territoriali tra gli spazi più sviluppati e quelli meno», vanificando ogni forma di eguaglianza ed esaltando il ruolo di un attore introvabile ed asociale come l'impresa privata.

Pertanto, scrive Ferrara a metà degli anni Novanta, ma con un'analisi di indubbia attualità a più di quindici anni di distanza:

Il rapporto dialettico tra le due istanze, quella dell'eguaglianza e quella del potere sugli uomini, è come sospeso. Uno dei due termini appare esausto quale soggetto storico portatore dell'istanza egualitaria. Ha anche smesso di confrontarsi. L'altro si erge come solitario vincitore ma non riesce a risolvere i problemi del mondo<sup>78</sup>.

Nel nuovo contesto della globalizzazione e della crescita di nuovi poteri sregolati, come quelli delle imprese multinazionali, o caratterizzati da un forte e tuttora irrisolto *deficit* democratico, come quelli delle istituzioni europee, la questione storica della democrazia, intesa per l'appunto come contrasto del e con il potere, acquista nuovi significati.

Crescono, da un lato, quelle che già Bobbio definiva le "promesse non mantenute" della democrazia. Non sono più solo l'impresa e

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 53 s.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 60.

l'apparato burocratico, ovvero il potere invisibile, a costituire oggi, più che semplici sacche di resistenza, pericoli mortali per la democrazia. Ci sono anche il potere finanziario, la conformazione squilibrata e non egualitaria della società internazionale, l'esclusione di settori crescenti dal suo esercizio, la corruzione e perversione delle forme associate che dovrebbero concorrere alla partecipazione di tutti i consociati all'esercizio del potere decisionale sulle questioni di interesse comune, lo stesso degrado di quest'ultimo concetto e di quello dei beni comuni destinati al suo conseguimento. Acquista peraltro un maggiore e più concreto significato anche la lotta per l'universalità dei diritti. Si ripropone quindi in uno scenario profondamente mutato la dialettica antica fra masse e potere. Tornando a Gianni Ferrara e al suo scritto sull'eguaglianza:

L'eguaglianza nasce come istanza antagonista del potere; inizia la sua lotta per l'esistenza nell'ambito di una sola forma politica, la democrazia. Di questa cerca incessantemente di espandere gli ambiti, di sviluppare il valore, di confermarne l'essenza. Potrà riprendere il suo cammino ed inverarsi. Se saprà rifiutare scorciatoie abbaglianti che accecano coscienze e distorcono progetti, se saprà ripudiare ogni ipotesi di separazione dall'altro principio, quello della libertà, col quale fu coniugata quando apparve e cercò di realizzarsi nelle prime formazioni politiche ove la si intravide emergere come possibilità reale anche se parziale, il che dovrà imporle di tradurre la libertà in autonomia per tutti. Se saprà, quindi, accettare fino in fondo le dure lezioni che la storia le ha impartito, distinguendosi dall'omologazione, assumendo come suo connotato la differenza, quella che la rivoluzione femminile ha elaborato e quelle delle varie culture che sollecitano cittadinanza eguale nell'universo dei rapporti complessivi tra gli individui, se riuscirà a identificarsi, senza residui, nella causa della liberazione e dello sviluppo, autonomo, interrelato, comunicante ed accomunante, di tutte le irripetibili soggettività umane. Assumendo quest'irripetibilità come sua misura e sua essenza<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 61.

*Fattori strutturali che impediscono il pieno dispiegarsi della democrazia e strumenti di tutela e promozione della stessa*

### 3.1. Il predominio dell'occidente e la "grande rapina"

Una prospettiva che voglia essere effettivamente cosmopolitica non può non affrontare il nodo di fondo costituito dallo storico predominio dell'Occidente, tuttora improntato, quantomeno sul piano ideologico, al pieno accoglimento del modello occidentale dello Stato di diritto, del quale vale sottolineare l'implicita ambiguità, se è vero che «di fatto il regime di legalità è di natura duplice e contraddittoria, poiché può facilitare l'oppressione ma nello stesso tempo può conferire potere agli oppressi e portare alla nascita della contro-egemonia»<sup>80</sup>.

Di tale modello fa parte anche la democrazia classicamente intesa, alla stregua per intenderci della risoluzione 2005/32 precedentemente citata. Le possibilità di una sua "forzatura" a vantaggio degli oppressi appare peraltro oggi limitata proprio dalla portata del processo di globalizzazione, che proietta verso l'esterno degli Stati/Nazione buona parte del potere decisionale di ultima istanza, richiedendo da un lato che siano posti, con il recupero delle funzioni di tali organismi, oggi indeboliti dalla diffusione dell'ideologia neoliberale della prevalenza del privato sul pubblico, precisi argini a tale processo e, dall'altro che siano strutturati, con processi di integrazione regionale adeguati, vincoli sufficientemente forti ed estesi all'operare dei poteri di fatto che hanno prosperato grazie alla globalizzazione neoliberale.

Esiste quindi una grande contraddizione fra la globalizzazione dei flussi economici e i condizionamenti che l'economia mondiale esercita su tutti gli Stati ma soprattutto su quelli più poveri, da un lato, e la segmentazione della società mondiale in una miriade di Stati naziona-

---

<sup>80</sup> U. MATTEI, L. NADER, *Il saccheggio*, Milano, Bruno Mondadori, 2010, p. 11 s..

li, peraltro di numero crescente. Di più, tali flussi economici non avvengono in modo oggettivo e neutro, ma sono tuttora fortemente segnati dalla natura originariamente squilibrata e unidirezionale della globalizzazione.

Nata all'insegna del genocidio degli *indios* e della tratta degli schiavi, quest'ultima è stata accompagnata dal predominio, anzitutto militare ma anche ideologico, dell'Occidente colonizzatore. Un vizio d'origine che permane nella contemporaneità, se si dà la giusta lettura di fenomeni di amara attualità come le guerre in Iraq ed Afghanistan, e se si accetta il punto di vista di coloro che, in America Latina, parlano oggi di "ritorno delle caravelle", *sub specie* di multinazionali nordamericane ed europee.

L'autore che maggiore attenzione ha dedicato all'analisi del sistema mondiale in tale prospettiva è indubbiamente Samir Amin. Egli ha identificato una "gerarchia globale" fra gli Stati, la cui posizione rispettiva si definisce in base alla capacità di competere nel mercato mondiale, da non intendere però come risultato della razionalità dei provvedimenti adottati da parte degli Stati "vincenti":

Al contrario, ritengo che questa competitività sia l'esito complesso di molti fattori economici, politici e sociali. In questa lotta impari il centro utilizza quelli che definisco i "cinque monopoli". Questi cinque monopoli rappresentano una sfida alla teoria sociale nel suo complesso. Essi sono: (1) il monopolio tecnologico. Questo esige enormi spese, che solo uno stato grande e ricco è in grado di sostenere....(2) il controllo finanziario dei mercati finanziari di tutto il mondo. Questi monopoli hanno un'efficacia senza precedenti grazie alla liberalizzazione delle regole che ne disciplinano la costituzione.... (3) accesso monopolistico alle risorse naturali del pianeta... (4) monopoli sui media e la comunicazione... L'espansione del mercato dei media moderni è ormai una delle principali componenti nel processo di erosione della prassi democratica dell'Occidente medesimo; monopoli sulle armi di distruzione di massa. Tenuto sotto controllo dall'assetto bipolare postbellico, questo monopolio è tornato ad essere, come nel 1945, di esclusivo dominio degli Stati Uniti... Nel loro insieme questi cinque monopoli definiscono il contesto entro il quale operano le leggi del valore globalizzato. La legge del valore è l'espressione di sintesi di tutte queste condizioni, e non l'espressione della "pura" ed oggettiva razionalità economica. I condizionamenti imposti da tutti questi processi l'effetto dell'industrializzazione nelle periferie, ne sminuiscono il lavoro produttivo e portano alla sopravvalutazione del presunto valore aggiunto proveniente dalle attività dei nuovi

monopoli di cui godono i centri. Il risultato è una nuova gerarchia, quanto mai ineguale, nella distribuzione del reddito su scala mondiale che subordina le industrie della periferia, riducendole al ruolo di subappaltori. Questo è il nuovo fondamento della polarizzazione che fa presagire le sue future configurazioni<sup>81</sup>.

Se democrazia significa, seguendo l'insegnamento degli autori citati in precedenza, costruzione della partecipazione popolare mediante da un lato decostruzione del potere e dall'altro affermazione egualitaria dei diritti dei consociati, è evidente come tale situazione, lucidamente descritta da Amin, sia in flagrante contraddizione con qualsiasi possibilità di democrazia nel mondo realmente esistente. Essa d'altronde spiega come mai la risoluzione 2005/29 che abbiamo citato ponga molta enfasi sul diritto allo sviluppo, inteso come progetto volto a rovesciare la gerarchia mondiale.

In altri termini, non sarà possibile dare vita a una democrazia reale, sia sul piano locale o dei singoli Stati, sia, a maggiore ragione, sul piano globale, se non saranno radicalmente messe in discussione le basi del dominio dell'Occidente sul mondo e della rapina, o saccheggio delle risorse che se ne alimenta e, al tempo stesso, la rende possibile<sup>82</sup>.

Si noti come tale conclusione derivi dall'applicazione del principio dell'uguaglianza alla sfera internazionale, già derivante in linea astratta dal postulato dell'universalità dei diritti e reso in concreto ancora più necessaria dal processo di globalizzazione.

Il superamento della tradizionale distinzione fra diritti civili e politici, da un lato, e diritti economici, sociali e culturali, dall'altro, che costituisce la fondamentale acquisizione della Conferenza di Vienna sui diritti umani del 1993, impone l'assunzione di un'ottica effettivamente globale, olistica ed integrata del tema della democrazia.

Per altri versi l'attuazione di modelli superiori di democrazia richiede il superamento dei modelli occidentocentrici, che hanno preva-

---

<sup>81</sup> S. AMIN, *Il capitalismo nell'era della globalizzazione*, Trieste, Asterios, 1997, pp. 18-20.

<sup>82</sup> Ciò anche nell'interesse del futuro del pianeta nel suo complesso: «Bisognerebbe respingere le idee spettacolari e imperialiste di democrazia e di regime di legalità dell'Occidente e lasciare emergere con il tempo una nozione molto semplice, oggi celata da una narrativa ideologica che ha dominato per secoli: in un mondo con poche risorse, c'è un limite all'accumulazione privata che deve essere rispettato, e chi è ricco (paesi, corporation, individui) non può esserlo oltre quel limite senza assumersi la responsabilità della condizione di chi è povero». . MATTEI, L. NADER, *Il saccheggio*, cit., p. 240.

lentamente ispirato le nuove compagini statali sorte dal processo di colonizzazione<sup>83</sup> e la reinvenzione di forme statali adeguate all'effettivo pluralismo etnico, culturale e religioso delle società dei Paesi del cosiddetto Terzo Mondo.

Queste ultime peraltro si proiettano con forza e intensità crescenti anche nei vecchi Stati dell'Occidente, mediante il fenomeno dell'immigrazione, ponendo in discussione le strutture statuali tradizionali del tutto inadeguate a fare i conti con tale fenomeno e con la natura sempre più plurale, in senso reale e non retorico, della società. Ne risultano dibattiti giuridici di grande interesse e significato, come quello sui minareti e sul velo: l'accettazione dell'identità altrui richiede evidentemente livelli superiori di laicità.

Inoltre, un altro elemento che spinge verso la democratizzazione è il ruolo delle autorità locali e regionali, che rappresenta un'esigenza vitale specialmente per quegli Stati caratterizzati storicamente dal predominio di alcune etnie e culture.

Ciò impone una riflessione sul federalismo come strumento per mantenere l'unità dello Stato, in quanto cellula funzionante della comunità mondiale, a sua volta integrato in più ampi spazi di livello regionale, garantendo al tempo stesso uguaglianza e differenza.

La perimetrazione dello spazio della politica da parte dei principi normativi fondamentali, in particolare quelli relativi al rispetto dei diritti umani, costituisce in questo senso una risorsa fondamentale specie alla luce delle laceranti e spesso purtroppo sanguinose esperienze di frammentazione vissute da molti Stati, anche nel cuore stesso dell'Europa, per effetto di una dialettica perversa con la globalizzazione.

Si tratta di componenti e fattori fondamentali della democrazia. L'elaborazione di modelli adeguati su tutti questi piani richiede l'abbandono della pregiudiziale eurocentrica e il pieno accoglimento del principio di pluralismo culturale che è sempre più alla base della comunità internazionale odierna.

La logica della democrazia come prodotto esclusivo del mondo occidentale ed economicamente più avanzato ha suscitato gli strali di Badiou, il quale afferma, con corrosiva ironia, quanto segue:

---

<sup>83</sup> Cfr. B. BADIÉ, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992.



È chiaro che il mondo, così come ci appare ed esiste, *non* è quello di tutto il mondo. Perché i democratici, gente dell’emblema, gente dell’Occidente, hanno un posto al sole, mentre gli altri appartengono a un altro mondo che, in quanto altro, non è un mondo nel vero senso della parola. È solo un sopravvivere, una zona di guerre, miserie, muri e chimere. In questo tipo di “mondo”, di zona, si passa il tempo a fare i bagagli per fuggire dall’orrore, o per partire, ma verso dove? Verso i democratici, è evidente, che pretendono di spadroneggiare in tutto il mondo e hanno bisogno di qualcuno che lavori per loro. Si scopre allora che, belli al calduccio sotto il loro emblema, i democratici in realtà non sanno cosa farsene di voi, che a loro non piacete affatto. Si tratta di un’endogamia politica di fondo: a un democratico piacciono solo i democratici. Per gli altri, per quelli che arrivano da zone di fame o di morte, le parole che vengono prima sono: documenti, frontiere, centri di permanenza, sorveglianza di carattere poliziesco, rifiuto del ricongiungimento familiare... Bisogna essere “integrati”. A cosa? Alla democrazia, senza dubbio. Per essere ammessi, e forse un giorno lontano essere degni di saluto, bisogna essersi allenati a casa propria a diventare democratici, per lunghe ore, lavorando duramente, prima di venire nel vero mondo. Fra due scariche di piombo, tre lanci di parà umanitari, una carestia e un’epidemia, studiate il vostro manuale di integrazione, il libretto del piccolo democratico! Vi attende un esame terribile! Dal falso mondo al “vero” mondo, lo stretto passaggio finisce in un vicolo cieco. Democrazia sì, ma riservata ai democratici, non è così? Globalizzazione del mondo, certamente, ma a condizione che ciò che sta fuori dimostri di meritare di stare dentro<sup>84</sup>.

La globalizzazione asimmetrica, dominata dal grande capitale finanziario che impone ai governi, anche a quelli del Nord, le sue ricette e le sue esigenze, rappresenta infatti a ben vedere una negazione totale sia dei diritti umani che della democrazia. La crescente interdipendenza economica, politica, sociale, ambientale e culturale impone sempre più la dimensione internazionale della democrazia. La lotta per l’affermazione di quest’ultima risulta quindi in ultima analisi indissociabile da quella per l’affermazione di istanze e soddisfazione di necessità degli strati, enormemente maggioritari, più emarginati e oppressi della popolazione mondiale. Ma ciò, come abbiamo visto, avveniva anche ai tempi della Grecia classica. Niente di nuovo sotto il sole, in fondo.

---

<sup>84</sup> A. BADIOU, «L’emblema democratico», in AA.VV., *In che stato è la democrazia?*, Roma, Notte-tempo, 2010, p. 16 s.

### 3.2. L'ademocraticità o meglio antidemocraticità del potere globale: l'apoteosi della sfera finanziaria e quella del furto

La rilevata contraddizione fra globalizzazione e democrazia, intesa come spostamento progressivo del potere decisionale al di fuori dei luoghi istituzionalmente deputati ad adottare le scelte relative alle questioni di interesse pubblico, ha subito in tempi recenti un'ulteriore accelerazione per effetto di un altro spostamento, quello del centro gravitazionale dell'attività economica dalla produzione di beni agli investimenti di natura meramente finanziaria.

Tale fenomeno, definito come "rivoluzione finanziaria", ha ricevuto di recente l'attenzione di Guido Rossi, il quale ha voluto significativamente accostarlo a un'altra, dopo la rapina che abbiamo preso in considerazione nel paragrafo precedente, fattispecie penale, il furto:

La rivoluzione finanziaria ha modificato la natura stessa della ricchezza, che con la proprietà costituisce il presupposto concettuale per la definizione del furto. Ora la ricchezza non consiste più solo, né tanto, nell'accumulazione di beni, poiché il maggior strumento di creazione di ricchezza è diventato il debito, mezzo necessario non solo per l'attività di impresa, ma individualmente anche per l'acquisto di beni mobili ed immobili. Il *leverage* (la leva) per le imprese e i *subprime mortgages* (il bene immobile ipotecato che diventa bene mobile) per i singoli hanno moltiplicato a debito le ricchezze che poi sono andate distrutte con le recenti crisi finanziarie...La nozione di proprietà nell'era della globalizzazione si è allontanata da qualsivoglia riferimento a beni reali. Si è smaterializzata per divenire esclusivamente un numero o un simbolo disperso in una rete di strumenti informatici <sup>85</sup>.

È interessante constatare come il debito, che abbiamo visto all'origine del discorso sulla democrazia nella ricostruzione della Costituzione degli ateniesi fatta da Aristotele, nel senso che la liberazione da esso ne costituì uno dei presupposti fondamentali, si riaffacci oggi come potente elemento di depotenziamento della democrazia. Il debito estero, d'altronde, costituisce uno dei principali strumenti di asservimento della periferia al centro del pianeta e quindi una delle basi fondamentali della gerarchia globale cui faceva riferimento Sa-

---

<sup>85</sup> G. ROSSI, «La rivoluzione finanziaria e il furto», in P. PRODI, G. ROSSI, *Non rubare*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 108, 110.

mir Amin nel precedente paragrafo<sup>86</sup>. Nei due millenni circa che sono trascorsi il debito è anch'esso divenuto globale. Esso però continua a rappresentare una potente minaccia per la democrazia. Ne risulta svilito, inoltre, il concetto stesso di ordinamento giuridico e di legge generale, a vantaggio di un esasperato contrattualismo, che rende aleatoria ogni aspirazione a controllare i mercati:

La rivoluzione finanziaria ha sostituito alla regolamentazione dei mercati il contratto senza rendersi conto che il contratto obbliga solo le parti e che di conseguenza sui mercati viene a mancare il trattamento egualitario di tutti i partecipanti, sul cui fondamento, il cosiddetto *market egalitarianism*, si era creata la regola aurea della trasparenza<sup>87</sup>.

### Conclusione:

Il mito degli eguali, che è alla base e fondamento dei regimi democratici, è l'opposto del mito del mercato e con esso non va confuso se non si vuole cadere in pericolose derive di civiltà e far avere il sopravvento all'ordine dell'egoismo sull'ordine degli eguali. La convinzione che l'economia di mercato prima o poi sia di stimolo o propulsione a regimi di democrazia politica risulta anche storicamente una grossolana sciocchezza. È così che il "mercato" trionfa sulla "democrazia" già in Cile, poi in Russia e infine in Cina, con buona pace degli economisti e dei politologi<sup>88</sup>.

Difficile non concordare. In effetti la rivoluzione finanziaria porta alle estreme conseguenze il mito del mercato, inteso come ideologia della necessità di eliminare ogni vincolo all'azione delle forze economiche. Si tratta beninteso di un mito, ovvero della giustificazione, tutta ideologica anche se ammantata sotto una coltre di falsa obiettività, di scelte politiche precise<sup>89</sup>.

Tale mito, come correttamente constatato da Rossi, ha un effetto demolitore sulla democrazia. Basti pensare alle imposizioni nei confronti dei Paesi cosiddetti in via di sviluppo del Terzo Mondo, costret-

---

<sup>86</sup> Vedi sul tema F. MARCELLI, *Il debito estero dei Paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>87</sup> G. ROSSI, *La rivoluzione finanziaria*, cit.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>89</sup> Come quella di procedere al rifinanziamento delle società finanziarie in crisi proprio per effetto dell'indebitamento a breve termine, che è stato decretato dai principali governi occidentali dopo la crisi finanziaria del 2008-2010.

ti ad adottare politiche di liquidazione dell'intervento pubblico e dell'apertura indiscriminata agli investimenti esteri dalle *letters of intent* del Fondo monetario internazionale. O ai condizionamenti esercitati oggi nei confronti della Grecia, per costringerla a bloccare gli stipendi dei dipendenti pubblici e a decurtare la spesa pubblica, in nome di una razionalità economica tutta da dimostrare, ma chiaramente funzionale agli interessi del capitale finanziario internazionale, lo stesso che è all'origine della crisi attuale e che, senza interventi correttivi decisi e sostanziosi, appare destinato a ripeterpetuare le crisi anche in un futuro più o meno prossimo.

Non è solo il “mercato”, ovvero il potere degli speculatori finanziari che come branchi di lupi si gettano ora su questo ora su quel Paese per svalutarne la moneta, aumentarne il debito e condizionarne i comportamenti, a mettersi in moto contro la democrazia. Esistono anche istituzioni finanziarie internazionali, strutturalmente antidemocratiche perché governate secondo il principio “un dollaro un voto” e non già secondo quello classico “una testa (in questo caso uno Stato) un voto”, che dettano agli Stati precisi comportamenti funzionali alla conservazione e all'arricchimento dell'oligarchia finanziaria che governa il mondo, mediante i cosiddetti “piani di sviluppo” che si accompagnano alle citate *letters of intent*:

Per ottenere un paradiso neoliberista in cui gli attori con più potere nel mercato possono trasformare ogni individuo in un consumatore e ogni lavoratore non specializzato in una merce, i piani di sviluppo individuano cinque aree principali che è imperativo riformare:

1. Lasciare che i prezzi siano determinati dal libero mercato.
2. Ridurre il controllo statale sui prezzi.
3. Trasferire le risorse dallo Stato al settore privato.
4. Ridurre il più possibile il budget statale.
5. Riformare le istituzioni statali (tribunali e burocrazia) a vantaggio

del settore privato (governance e regime di legalità).

Questi cinque imperativi - accompagnati da dettagliate prescrizioni sulle politiche da adottare, come ad esempio l'abolizione dei salari minimi, dei sussidi alimentari e dei programmi di controllo degli affitti, l'abbassamento degli *standard* di sicurezza sul lavoro, l'appalto dei servizi pubblici (trasporti, educazione, salute e così via) al settore privato e il trasferimento delle risorse e funzioni pubbliche alle corporation - sono di solito attuati mediante i SAP con una strategia in due fasi. Una prima fase fondata sulla negoziazione di un prestito di stabilizzazione di dodici o diciotto mesi o di una linea di credito

estesa fino a tre anni, è progettata per finanziare un piano di austerità. A questo fa seguito un accordo a più lungo termine, il vero e proprio prestito per l'aggiustamento strutturale della Banca Mondiale o del FMI. L'ingresso nella seconda fase, di solito accompagnato da consistenti afflussi di fondi da altre agenzie, è vincolato a radicali tagli della spesa pubblica, ridimensionamento dell'apparato burocratico, cessazione dei sussidi, svalutazione, deregolamentazione dei tassi di cambio e dei controlli sui prezzi e cessazione del monopolio statale nelle esportazioni o nella distribuzione di merci essenziali. Tutto ciò viene attuato direttamente in funzione del debito contratto<sup>90</sup>.

Come ai tempi della democrazia ateniese, debito e democrazia sono in aperto conflitto. Ma tale conflitto ne maschera, *mutatis mutandis*, come allora, un altro, ben più di fondo e decisivo, fra i pochi privilegiati che si avvantaggiano dell'attuale situazione e la stragrande maggioranza della popolazione che invece ha interesse a trasformarla.

Tale situazione appare con cristallina evidenza analizzando le reazioni dei governi alla recente gravissima crisi finanziaria, che ha comportato null'altro che la riaffermazione fideistica della centralità decisionale delle grandi banche alle quali sono stati attribuiti nuovi ingenti mezzi finanziari, vedendo così confermato il proprio ruolo dominante nel sistema internazionale, che nega alla radice ogni idea della democrazia intesa come partecipazione popolare.

Se la circolazione e apparente moltiplicazione del capitale finanziario, in realtà in assenza di un'effettiva corrispondenza con l'economia reale, costituisce una caratteristica eminente del sistema globalizzato dei nostri tempi, non bisogna d'altronde dimenticare che alla base della riproduzione del capitale c'è, secondo le analisi più accreditate in materia, l'estrazione di plusvalore dal lavoro salariato. Questa moderna forma di schiavitù, anch'essa in contraddizione, come già il lavoro degli schiavi veri e propri dell'antichità di cui ci raccontava Aristotele, o quello dei servi della gleba dell'epoca medievale con l'ideale egualitario e partecipativo che è alla base di ogni democrazia.

---

<sup>90</sup> U. MATTEI, L. NADER, *Il saccheggio*, cit., p. 65 s.

### 3.3. Capitalismo e democrazia

Occorre quindi porsi più in radice la domanda sulla compatibilità fra capitalismo e democrazia. Fondate perplessità sono state espresse al riguardo da Guido Rossi, con attenzione peraltro al concreto sistema capitalistico oggi realmente vigente, caratterizzato per l'appunto dalla sregolazione dei mercati e *in primis* di quelli finanziari.

Perplessità altrettanto fondate possono peraltro essere formulate con riferimento al sistema capitalistico nel suo complesso, caratterizzato dalla prevalenza dell'impresa come forma sociale che tende a pervadere, se non rigidamente contenuta sul piano normativo, su quello culturale e su quello del controllo quotidiano, l'insieme della società.

L'impresa, quantomeno quella privata, presenta infatti a ben vedere almeno due connotati che appaiono di per sé in stridente contrasto con l'ideale democratico. Si tratta in primo luogo della sua organizzazione gerarchica e, in secondo luogo, della sua finalizzazione alla produzione di profitto come interesse proprio dell'imprenditore, che non necessariamente coincide con quello della generalità dei consociati. Già Bobbio, peraltro, aveva rilevato come fra i limiti più stringenti alla realizzazione della democrazia stesse, già ai tempi in cui scriveva, il "grande blocco di potere dall'alto" costituito dall'impresa<sup>91</sup>.

È proprio per questo motivo che le Costituzioni hanno teso a ridimensionare e condizionare questo potere. Valga anche qui per tutte il riferimento all'art. 41, secondo comma, della Costituzione italiana, secondo il quale l'iniziativa economica privata, della quale pure si afferma al primo comma la libertà «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Si può ritenere, alla luce di oltre sessanta anni di esperienza costituzionale italiana, ma anche di altri Paesi, che una formulazione di questo tipo, volta ad opporre all'interesse dell'imprenditore altri e prevalenti interessi sociali, sia sufficiente o è invece necessario escogitare altri limiti ed altri concreti meccanismi volti ad imporne l'applicazione?

---

<sup>91</sup> Vedi *supra*.

Esistono peraltro presidi normativi anche di livello internazionale che, sia pure in uno spirito tutto sommato conciliativo, tendono a garantire che siano tutelati i diritti dei lavoratori subordinati. Basti pensare all'art. 55, lett. *a*, della Carta delle Nazioni Unite, a norma del quale:

Al scopo di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno...un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale...

O ancora all'art. 1 della cosiddetta Dichiarazione di Filadelfia, adottata dalla Conferenza dell'Organizzazione internazionale del lavoro il 10 maggio 1944, la quale riafferma i principi fondamentali sui quali l'Organizzazione è basata, e cioè che :

- (a) il lavoro non è una merce ;
- (b) le libertà di espressione e di associazione sono condizioni essenziali del progresso sociale ;
- (c) la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti ;
- (d) la lotta contro il bisogno dev'essere continuata in ogni paese con instancabile vigore ed accompagnata da continui e concertati contatti internazionali nei quali i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, in condizioni di parità con i rappresentanti governativi, discutano liberamente e prendano decisioni di carattere democratico nell'intento di promuovere il bene comune.

Si noti il riferimento, in quest'ultima disposizione, al “carattere democratico” delle decisioni da adottare. Il problema della penetrazione della democrazia all'interno dell'impresa resta tuttavia oggi estremamente acuto. Infatti l'abbandono da parte della maggior parte degli Stati, specialmente di quelli più ricchi, dell'intervento pubblico volto a promuovere i diritti e a soddisfare i bisogni dei lavoratori salariati tende ad attenuare la tutela dei settori più deboli della società. Per quanto detto si tratta però di un ingrediente irrinunciabile di ogni ordinamento autenticamente democratico il quale ovviamente non può fermarsi ai cancelli di fabbriche, uffici, caserme e stabilimenti di altro tipo. La sua garanzia, oltre che in un apparato normativo adeguato e in un corri-

spondente intervento di ordine amministrativo, è collocato in ultima analisi nel potere contrattuale e quindi nella capacità di conflitto della classe, intesa come l'insieme delle lavoratrici e dei lavoratori subalterni. Ciò pone altresì il tema, per certi versi analogo a quello della democrazia nei partiti, della democrazia nei sindacati e fra i sindacati.

Oltre a questo, c'è poi l'enorme problema costituito dal rapporto fra denaro e democrazia e denaro e politica più in generale<sup>92</sup>:

We know that money is the curse of our politics. Candidates and political parties collect enormous sums to finance their various electoral campaigns, and the practice corrupts politics and government for several well-rehearsed reasons. Politicians spend grotesquely more efforts in raising money than they do in reflecting on policy or principle. Parties made rich by the contributions of great financial interests have an enormous advantage in the competition for votes, and new and poor political organizations are for that reason alone at a usually fatal disadvantage. Large campaign contributors purchase what is euphemistically called 'access' to officials; in fact they often purchase not merely access but control. Big money poisons politics in yet another way, moreover, which is less often noticed. It puts enormous sums at the disposal of politicians and their consultants, which makes possible the hugely expensive television and radio campaigns of glitz, slander, and endless repetitions of half-truths and pointless factoids that have become the lifeblood of our dumbed-down politics<sup>93</sup>.

Questa fatale attinenza del denaro alla politica e quindi alla democrazia, porta con sé due conseguenze che ora analizzeremo: la prima è costituita dal tema della legalità e della corruzione, mentre la seconda si riferisce al fondamentale problema della formazione del cittadino come protagonista della democrazia medesima<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Come diceva il consigliere elettorale statunitense Mark Hanna: «In democrazia ci sono due cose importanti: la prima sono i soldi, la seconda non me la ricordo», citato da G. MILANI, «Democrazie in via di sviluppo», in *Internazionale*, 866 del 177 ottobre 2010, p. 88, recensione al libro di Paul Collier, *Guerre, armi e democrazia*, Bari, Laterza, 2010, il quale dal canto suo contiene l'interessante tesi secondo la quale «nei paesi con un reddito annuo inferiore a 2.700 dollari pro capite le elezioni non riducono i conflitti e le violenze, ma li alimentano» (*ibidem*).

<sup>93</sup> R. DWORKIN, *Is Democracy Possible Here?*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2006, p. 128 s.

<sup>94</sup> Anche quest'ultima, per effetto dei galoppanti processi di privatizzazione del sistema educativo e di controllo dall'alto degli apparati comunicativi ed informativi, appare sempre più subordinata agli imperativi del capitale, con conseguenze nefaste per la democrazia.



### 3. 4. Il problema della legalità

Se il rispetto della volontà della maggioranza, unitamente a quello alla partecipazione della totalità dei consociati, costituisce il primo elemento costitutivo della democrazia, è evidente come vadano approntati altresì meccanismi adeguati a consentire che tale volontà sia attuata. Il primo di essi è costituito dalla legge, generale ed astratta per definizione, ed abbiamo riferito dell'acuta critica di Rossi al contrattualismo che invece non è in grado, anche nel caso del luogo particolare ma importante costituito dal "mercato", di garantire il trattamento egualitario dei partecipanti.

D'altronde l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge rappresenta a sua volta una precondizione fondamentale della democrazia. Diritti ed obblighi dei singoli individui e delle collettività vanno garantiti mediante l'approntamento di istituzioni giudicanti dotate del necessario requisito di terzietà.

In un mondo che, per effetto dello sviluppo ed abnorme espansione della sfera finanziaria, appare sempre più dominato dal denaro, che sta diventando il linguaggio per eccellenza, a scapito di altri linguaggi, come ad esempio quello normativo, la funzione delle istituzioni di garanzia è destinata a diventare sempre più delicata e difficile. Da qui la necessità di rafforzarne la professionalità e l'imparzialità e di vincolarle con forza al rispetto dei valori costituzionali e internazionali di riferimento, fra i quali quello della democrazia assume un rilievo assolutamente primario.

La magistratura, in particolare, svolge un ruolo di primo piano nella lotta alla corruzione, un fenomeno che segna sempre più profondamente tutte, quale più quale meno, le società nazionali, e che si presenta oggi aggravata dallo scatenamento delle organizzazioni criminali favorite dal clima creato dalle riforme neoliberali e che con sempre maggior forza e determinazione sono presenti sul mercato, riversandovi enormi capitali e profitti derivanti dalle loro attività illecite.

Illuminante, sulle dimensioni del fenomeno della corruzione sono i rapporti pubblicati annualmente dall'organizzazione *Transparency International*. L'*executive summary* del rapporto 2009 afferma al riguardo quanto segue:

The private sector can be a source of dynamic innovation and growth. Nonetheless, as Transparency International 2009 *Global Corruption Report* clearly demonstrates, it can also fail to live up to its potential, if corruption goes unchecked, and turn into a destructive force that undermines fair competition, stifles economic growth and political development and ultimately undercuts its own existence.

Despite prominent corruption scandals and the lack of transparency and accountability that has been shown to lie at the root of the financial crisis, there has been an encouraging and real progress towards stronger corporate integrity. Corporate performance in the fight against corruption often does not match corporate commitments, however. Crucial corruption risks, as well as loopholes in transparency, accountability and oversight, persist across all industries and all countries. Dynamic markets continue to produce new and subtle corruption challenges<sup>95</sup>.

Si può discutere l'alquanto ingenua fiducia nelle virtù salvifiche del mercato che sembra caratterizzare il documento appena citato. Non vi è tuttavia dubbio sul fatto che la circolazione di denaro, a volte "sporco", incentivata e favorita dai processi di globalizzazione finanziaria, costituisca un enorme pericolo per la democrazia, andando ad alterare qualsiasi meccanismo, anche quelli, sempre più "idealtipici" ed astratti, del mercato così come inteso dagli ideologi del neoliberalismo che prescindono totalmente dal capitalismo reale per rifugiarsi nelle fiabesche sembianze della concorrenza perfetta.

La speculazione finanziaria sui titoli di Stato si abbatte sui bilanci pubblici, come da ultimo nel caso della Grecia, condizionando le politiche economiche nazionali, mentre i capitali, spesso di dubbia provenienza, corrompono gli apparati pregiudicandone l'indipendenza e l'imparzialità.

Vanno aspramente combattute, in effetti, tutte le commistioni e connivenze fra apparato pubblico, *decision-makers* politici e settore privato che portano fatalmente ad alterare il processo democratico, pregiudicando gli interessi della collettività. Un fenomeno particolarmente insidioso da questo punto di vista è costituito dalla "migrazione" di ex parlamentari, ex ministri ed ex funzionari dalle file degli apparati pubblici a quelle dell'impresa privata, da cui ricevono benefici commisurati ai servizi prestati a favore di questa o quella *lobby*. Si tratta di fe-

---

<sup>95</sup> Cfr. [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2009#summary](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2009#summary).

nomeno estremamente pernicioso, che diventa particolarmente acuto in prossimità delle elezioni specie quando sia improbabile o difficoltosa la reelezione degli attuali parlamentari, i quali allora si rivolgono alle imprese private per assicurare il proprio futuro. Ma lo stesso discorso si applica a tutte le cariche pubbliche, elettive o no, ai vari livelli.

L'unica garanzia che valga a proteggere il bene pubblico da siffatte degenerazioni è l'allestimento di una nutrita serie di controlli, sia da parte di istituzioni di garanzia dotate della necessaria professionalità e imparzialità, prime fra tutte la magistratura, sia da parte dei cittadini organizzati in strutture di democrazia diretta che può manifestare in tale situazione il suo grande valore e realizzare le sue enormi potenzialità<sup>96</sup>.

Combinare democrazia diretta e controllo istituzionale appare anche a questo proposito la ricetta vincente. Quanto alla magistratura, va sottolineato l'impegno svolto dalle Nazioni Unite per preservarne e aumentarne l'indipendenza. L'ultimo rapporto disponibile del Relatore speciale per l'indipendenza dei giudici ed avvocati si conclude con la formulazione di otto conclusioni e varie raccomandazioni rivolte al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite<sup>97</sup>.

La penetrazione della cultura dei diritti umani in seno alle istituzioni di garanzia appare in effetti la migliore assicurazione della conformità della loro azione agli *standard* internazionali di comportamento che appaiono sempre più necessari per far fronte alle sfide della globalizzazione e rovesciarne il segno dalla subalternità ai poteri transnazionali di fatto, finanziari e/o criminali che siano, al rispetto dei diritti degli esseri umani e delle collettività.

---

<sup>96</sup> Il pensiero va all'archetipo moderno delle esperienze di democrazia diretta, la Comune di Parigi, la quale secondo Marx realizzò l'obiettivo di tutte le rivoluzioni borghesi, il governo a buon mercato: «Die Kommune machte das Stichwort aller Bourgeoisrevolutionen – wohlfeile Regierung – zur Wahrheit, indem sie die beiden größten Ausgabequellen, die Armee und das Beamtentum, aufhob. Ihr bloßes Bestehn setzte das Nichtbestehn der Monarchie voraus, die, wenigstens in Europa, der regelrechte Ballast und der unentbehrliche Deckmantel der Klassenherrschaft ist. Sie verschaffte der Republik die Grundlage wirklich demokratischer Einrichtungen. Aber weder „wohlfeile Regierung“ noch die „wahre Republik“ war ihr Endziel; beide ergaben sich nebenbei und von selbst». Karl Marx, *Bürgerkrieg in Frankreich*, testo in <http://www.marxists.org/deutsch/archiv/marx-engels/1871/05/teil3.htm>.

<sup>97</sup> Le conclusioni hanno ad oggetto la necessità per giudici ed avvocati di ricevere una formazione continua in materia di diritti umani, la necessità di collaborazione fra il potere giudiziario e gli altri settori del potere pubblico e il rispetto del principio della separazione fra i poteri. Le raccomandazioni hanno invece ad oggetto le iniziative da intraprendere per garantire tale formazione e la necessità di un' "alleanza strategica" con le associazioni dei magistrati e gli ordini degli avvocati. Il testo si può consultare sul sito web: <http://www2.ohchr.org/english/issues/judiciary/docs/A.HRC.14.26.pdf>.

Va insomma costruita una nuova legalità, internazionale e nazionale, che sia basata su norme e principi del diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente e che non si presti, come quella vecchia, all'accusa, in parte fondata, di non essere altro che uno strumento dei poteri dominanti per garantirsi il saccheggio delle risorse naturali ed umane esistenti. Ciò richiede ovviamente lo spostamento del baricentro del sistema normativo dalla difesa della proprietà, autentico nucleo concettuale dell'ordinamento borghese, a quello dei diritti nelle loro molteplici dimensioni e nell'intreccio inestricabile delle loro varie valenze, nonché la ridefinizione dei rapporti tra diritto e politica.

Sembra pertanto fuorviante il dibattito sulla difesa o meno della legalità in quanto tale, ben più stimolante appare qualificare la legalità da difendere e materiale da utilizzare in questo senso non manca, attingendo all'ormai esteso *corpus* dei trattati internazionali e dei principi costituzionali. Campo d'applicazione del principio di legalità è, secondo Luigi Ferrajoli, la "sfera del non decidibile". Egli distingue in questo senso le istituzioni di governo da quelle di garanzia:

Il campo delle prime è quello della politica, cioè dell'innovazione normativa e delle decisioni di governo entro quella che ho chiamato "la sfera del decidibile". Il campo delle seconde è quello della legalità, cioè delle garanzie primarie e secondarie ad esse imposte, in applicazione di norme prestabilite, indipendentemente dai contingenti indirizzi politici di governo, entro quella che ho chiamato "la sfera del non decidibile (che e che non)"<sup>98</sup>.

Tale posizione perimetra in modo più preciso la sfera di intervento della politica, ma non per questo limita la democrazia. Al contrario, ne risulta un forte potenziamento dell'eguaglianza fra cittadini, che, consentendone la partecipazione costituisce il fondamento e insieme la finalità ultima della democrazia<sup>99</sup>. Occorre quindi superare la falsa contrapposizione fra Stato di diritto, da un lato, e politica dall'altro, nella consapevolezza che quest'ultima svolge un ruolo fondamentale nell'elaborazione ed applicazione dei principi comuni e inviolabili che presiedono alla convivenza civile su scala interna ed internazionale.

---

<sup>98</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, cit., p. 206.

<sup>99</sup> Per interessanti spunti critici in materia di legalità vedi anche F. BILANCIA, «La legalità: il tramonto di una categoria giuspolitica», in <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=282>.

### 3. 5. Telecrazia, frammentazione, dequalificazione e privatizzazione della *paideia* e controllo dell'informazione

Abbiamo visto come Bobbio avesse posto, fra le condizioni della democrazia, l'educazione della cittadinanza, da ottenere mediante l'esercizio della democrazia stessa. È tuttavia evidente come tale esercizio, per essere proficuo ed effettivamente educativo, non può consistere nella scelta, nel segreto dell'urna, di questo o quel partito o individuo ogni *tot* anni. Esso deve invece concretarsi nella partecipazione continua alla discussione e alla deliberazione sulle scelte pubbliche e, d'altronde, deve essere supportato da un sistema educativo adeguato e da un idoneo apparato di comunicazione di massa. Essenziali appaiono la pubblicità e gratuità dell'uno e dell'altro, nonché la loro qualità. È in particolare necessario che sia il sistema formativo che quello informativo non siano assoggettati al controllo degli interessi economici privati che minacciano di affossare la comunicazione democratica, privandola delle sue stesse basi essenziali.

L'esigenza di una formazione adeguata appare oggi tanto più importante per la complessità di molte delle questioni in discussione, connesse a problematiche di ordine scientifico e tecnologico di difficile comprensione per chi non disponga di determinate informazioni<sup>100</sup>. È d'altronde fin troppo noto il pericolo di una perversione dei mezzi di comunicazione di massa, già denunciato da Albert Einstein, che mise in guardia contro il loro utilizzo come strumenti di disinformazione e di stravolgimento delle coscienze degli uomini da parte delle moderne democrazie.

Nel contesto della società contemporanea e della globalizzazione risulta pertanto fondamentale contrastare un uso sbagliato dei media e sottolineare le connessioni esistenti fra gli stessi e l'educazione, dando vita alle necessarie strutture di formazione permanente basate su di un uso corretto degli stessi media e degli strumenti telematici.

Anzitutto, vale la pena di sottolineare come torni il tema della partecipazione democratica, esplicitamente evocato dall'art. 13, para. 1, del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, secondo il quale «e-

---

<sup>100</sup> Cfr. R. DAHL, *Democrazia o tecnocrazia. Il controllo delle armi nucleari*, Bologna, Il Mulino, 1987.

ducation shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among nations».

L'organizzazione internazionale più attiva su questi temi è certamente l'UNESCO. Vale la pena di ricordare i sei obiettivi relativi all'educazione che tale organizzazione si è data:

1. Expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children.
2. Ensuring that by 2015 all children, particularly girls, children in difficult circumstances and those belonging to ethnic minorities, have access to, and complete, free and compulsory primary education of good quality.
3. Ensuring that the learning needs of all young people and adults are met through equitable access to appropriate learning and life-skills programmes.
4. Achieving a 50 per cent improvement in levels of adult literacy by 2015, especially for women, and equitable access to basic and continuing education for all adults.
5. Eliminating gender disparities in primary and secondary education by 2005, and achieving gender equality in education by 2015, with a focus on ensuring girls' full and equal access to and achievement in basic education of good quality.
6. Improving all aspects of the quality of education and ensuring excellence of all so that recognized and measurable learning outcomes are achieved by all, especially in literacy, numeracy and essential life skills<sup>101</sup>.

Educazione e comunicazione costituiscono potenti mezzi che possono essere finalizzati al rafforzamento della sfera pubblica e della società civile, prendendo beninteso in considerazione da un lato le storiche e concrete disparità che caratterizzano la comunità internazionale e, dall'altro, la diversità dei sistemi culturali e comunicativi esistenti, argomento al quale la stessa UNESCO ha dedicato grande attenzione negli anni recenti. In ultima analisi la stessa democrazia consiste in effetti in un sistema comunicativo che deve essere per quanto possibile autonomo, vigoroso e pluridirezionale. Grandi potenzialità sono offerte in questo senso dai nuovi strumenti di carattere telematico, i *social networks* in particolare.

---

<sup>101</sup> <http://www.unesco.org/en/efa/efa-goals/>.

Alcuni autori hanno giustamente richiamato l'attenzione sul fatto che esiste un crescente consenso sulla finalizzazione dell'educazione a mettere in condizione l'individuo a vivere in modo responsabile all'interno della società partecipando alla vita collettiva<sup>102</sup>. I fondamentali temi dell'informazione e della comunicazione vanno peraltro messi in relazione con quello, di carattere più generale, cui si è già fatto riferimento, costituito dall'educazione della cittadinanza. La situazione esistente al riguardo nei principali Paesi occidentali, pure a volte ancora considerati culla e luogo della massima espressione della democrazia, non è al riguardo per nulla soddisfacente. Dworkin osserva al riguardo quanto segue:

No nation's politics can be run like a philosophy seminar; a democracy must give the final verdict on who leads it to many million of people who have no training in economics, philosophy, foreign policy, or environmental science and who do not have the time or perhaps the ability to achieve much competence in these disciplines. But our national politics fails the standards of even a decent junior high school debate. Our candidates makes us squirm with embarrassment when they clear their throats to speak. They are ruled by consultants who tell them that style is everything and content nothing, that they must say as little as possible except in subliminal codes meant secretly to energize important groups, that a punchy sound bite on the evening news is political gold, that anything remotely resembling an actual argument is death<sup>103</sup>.

In una situazione del genere, alcuni sviluppi destano particolare preoccupazione e si tratta da un lato della concentrazione del potere mediatico e, dall'altro, del processo di privatizzazione e dequalificazione delle istituzioni scolastiche e universitarie<sup>104</sup>. Tanto più che si tratta di un processo che ha chiaramente come obiettivo le forti valenze egualitarie e quindi democratiche del sistema educativo<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> J. DELBRÜCK, "The Right to Education as an International Human Right", in *German Yearbook of International Law*, 1992, p. 95.

<sup>103</sup> R. DWORKIN, *Is Democracy Possible Here?*, cit., p. 127 s.

<sup>104</sup> Sul diritto all'educazione cfr. CETIM, *Le droit à l'éducation*, Genève, 2009.

<sup>105</sup> È noto come tali valenze abbiano incontrato sempre un atteggiamento ostile anche da parte di ideologi liberali come Bastiat, secondo il quale si tratterebbe del «comunismo applicato a una branca dell'attività umana», e Stuart Mill, secondo il quale essa costituirebbe «un apparato per manipolare le persone affinché siano assolutamente uguali fra loro», citati ne «*Le monde diplomatique*», ed. italiana, ottobre 2010, p. 18.

## Conclusioni

Il pericolo che attualmente corre la democrazia in Italia non può essere sottovalutato. Occorre d'altra parte situare tale situazione di difficoltà in un contesto più ampio, identificando fattori di carattere generale operanti oggi a livello globale ed essere consapevoli del fatto che la necessaria rifondazione della democrazia e della cittadinanza deve oggi avvenire in modo simultaneo a livello mondiale, europeo e nazionale. A tali vari livelli è necessario ritracciare i sentieri della partecipazione democratica, sostituendo ai linguaggi, oggi purtroppo imperanti, del denaro e della corruzione, quelli della solidarietà attorno ai beni e interessi comuni della stragrande maggioranza della società.

Un altro tema di fondamentale importanza, sul quale in questo scritto non mi sono potuto soffermare, è poi quello dell'identità<sup>106</sup>, che si coniuga con quello democratico nell'ambito del fondamentale principio del diritto internazionale contemporaneo che è quello di autodeterminazione<sup>107</sup>. Esiste quindi una fine dialettica fra uguaglianza e differenza, nel cui ambito si situa la riscoperta dell'identità e dei connessi diritti di ordine culturale come premessa stessa della democrazia. Se in astratto i due principi di uguaglianza e differenza possono apparire posti l'uno agli antipodi dell'altro, in concreto valorizzazione della differenza e attuazione dell'uguaglianza costituiscono due aspetti, entrambi indispensabili, del movimento di riscossa, emancipazione e liberazione dei gruppi subalterni, finora emarginati dal potere.

Tale movimento vede, nella società globalizzata contemporanea, una pluralità di soggetti che muovono in modo sempre più convinto alla conquista sia della loro identità perduta che della partecipazione democratica di cui mai si sono potuti giovare. Può trattarsi di gruppi a base etnica, come gli indigeni o le popolazioni afrodiscendenti in America Latina o in altre parti del pianeta o i numerosi popoli senza Stato, dai kurdi ai baschi, dai *karen* birmani ai *kashmiri*. Per tutti tali gruppi come pure per altri, come i *saharoui* e i palestinesi, la rivendi-

<sup>106</sup> Cfr. al riguardo le considerazioni di L. ORLANDO, *Identità e cittadinanza oggi*, in [www.leolucaorlando.it](http://www.leolucaorlando.it).

<sup>107</sup> Su tale principio cfr. F. MARCELLI, *I diritti dei popoli indigeni*, Roma, Aracne, 2009, specie pp. 152-166.



cazione dell'autodeterminazione cosiddetta esterna si intreccia in vario modo con quella dell'autodeterminazione interna e quindi della democrazia.

Di carattere ben più generale appare la questione femminile, la cui soluzione è legata al superamento di una struttura essenzialmente antidemocratica come il patriarcato. Per le donne la conquista del voto alle elezioni rappresentative, avvenuta in epoca relativamente recente ha rappresentato un momento tutto sommato importante di un più lungo e complesso itinerario diretto verso la loro liberazione. La questione delle "quote-rosa" si situa all'interno di questo itinerario. Anche tale aspetto è notevolmente importante ed attuale per la situazione italiana se è vero che la percentuale delle donne elette nei comuni italiani è inferiore a quella del Parlamento afgano<sup>108</sup>.

È il caso di aggiungere che l'inclusione dei settori sociali ampi finora esclusi dal potere che costituisce il fine ultimo della democrazia intesa in senso non meramente formale, rappresenta oggi una risposta necessaria ed urgente alla crisi in atto sui vari piani, che è crisi della democrazia, ma anche crisi finanziaria, economica, ambientale, alimentare e morale.

Ciò è assolutamente evidente nel caso delle donne, il cui intervento per salvare il pianeta instaurando un "nuovo equilibrio" è stato recentemente invocato da Leonard Boff proprio nella chiave della distruzione del patriarcato:

Il nuovo equilibrio deve passare ora attraverso le donne. Il femminismo mondiale ha apportato una critica di fondo al patriarcato che ha prevalso fin dal neolitico, almeno per settemila anni. Il patriarcato ha dato vita a istituzioni che ancora oggi modellano le società umane come la ragione strumentale-analitica che separa la natura e l'essere umano, che l'ha spinto a dominare i processi della natura in modo devastante, ha creato una burocrazia di Stato organizzata in funzione degli interessi maschili, ha proiettato uno stile di educazione che riproduce il potere patriarcale, ha creato gli eserciti e provocato le guerre. E ha colpito anche altre istituzioni come le religioni e le chiese, i cui dei e attori sono quasi tutti maschi<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> *City*, 24 settembre 2010, p. 4.

<sup>109</sup> L. BOFF, «Patriarcato: fine in vista» ne "il manifesto" del 2 ottobre 2010, p. 3.

Il tema della democrazia presenta insomma collegamenti significativi con numerosi altri. Per salvare la democrazia occorre operare nelle varie sfere problematiche indicate, in particolare in quelle della legalità, della comunicazione e dell'educazione, non perdendo di vista la necessità di autentiche riforme sociali che abbiano come fine l'espansione dell'uguaglianza e quindi degli spazi di cittadinanza.

In tale contesto problematico, i partiti rappresentano, specie data la tradizione italiana, uno strumento imprescindibile, ma occorre da un lato rifondarli imponendo un'effettiva democrazia al loro interno e rendendoli ben più permeabili e sensibili alle spinte sociali, e, dall'altro, affiancare loro momenti di democrazia partecipata e diretta. Del pari necessarie si rivelano, del resto, forme di coordinamento a livello europeo e internazionale fra gli stessi partiti, come pure fra le altre emanazioni della società civile.

Su di un piano più direttamente teorico appare altresì indispensabile riperimetrare il campo di azione della politica, estendendo adeguatamente e qualificando la "sfera dell'indecidibile" in funzione degli interessi collettivi e dei beni comuni, come pure di una difesa, protezione e realizzazione dei diritti umani e di una lotta senza compromessi alla discriminazione. Molto importante si rivela, in particolare, la tutela dei diritti cosiddetti culturali, economici e sociali, in realtà indissolubilmente intrecciati con quelli cosiddetti di prima generazione, come affermato dalla Conferenza di Vienna del 1992. Rivelatrice appare a questo riguardo una recente affermazione del presidente uscente del Brasile, Lula, secondo il quale «La democrazia per me non è una parola a metà. È una parola intera. Ma qualcuno intende per democrazia solo il diritto del popolo a gridare che ha fame e io intendo la democrazia come il diritto di mangiare. Questa è la differenza fondamentale»<sup>110</sup>.

L'estensione della sfera dell'indecidibile comporta peraltro l'affermazione a livello globale del ruolo di agenzie ed istituzioni di garanzia. Può accogliersi, in questo senso, l'accennata perorazione di Ferrajoli a favore del superamento della sovranità, ma con alcune avvertenze, forse superflue e forse no.

---

<sup>110</sup> «Abbiamo fatto una rivoluzione», intervista all'agenzia *Carta Maior* ne "il manifesto" del 3 ottobre 2010, p. 9.

Infatti, la costruzione della sovranità come istituto teorico tipico della modernità appare indissolubilmente legata, almeno a partire dalla Rivoluzione francese, all'affermazione della democrazia. Il recupero della dimensione territoriale del potere costituisce peraltro un aspetto irrinunciabile dell'esercizio effettivo della democrazia da parte della comunità<sup>111</sup>. Bisogna quindi ritenere che, se non altro per ragioni storiche, lo Stato continui e continuerà a lungo a rappresentare uno snodo essenziale della partecipazione politica.

Dovrà trattarsi ovviamente di Stati profondamente trasformati rispetto all'archetipo che ha trovato la sua più piena espressione nel corso dell'Ottocento, proprio a seguito della liquidazione delle spinte rivoluzionarie e della Restaurazione, anzi delle successive restaurazioni che hanno segnato la storia europea di quel secolo.

Profondamente trasformati in senso democratico per almeno tre, distinti sia pure convergenti aspetti:

a) la limitazione dei poteri sovrani verso l'alto, sia mediante una più completa ed effettiva soggezione al diritto internazionale che mediante la strutturazione di spazi di integrazione regionale che dovranno essere però a loro volta di natura democratica e partecipata;

b) la limitazione dei poteri sovrani verso il basso, mediante l'emergere di una rete di autonomie sociali strutturate sia a livello locale che nazionale che siano diretta espressione delle comunità;

c) la piena soggezione dei poteri statali al popolo sovrano, mediante istituti elettorali che ne garantiscano l'effettiva partecipazione, privilegiando cioè sistemi di carattere proporzionale che rendano il Parlamento e gli altri organi rappresentativi fedele espressione di ogni componente del corpo sociale ed innestando al tempo stesso nell'albero della Costituzione repubblicana, in qualche misura oggi purtroppo rinsecchito per effetto dell'esposizione, durata molti anni, ai rigori invernali dell'ultima non felice stagione politica, nuovi istituti di democrazia diretta, potenziando altresì quelli esistenti, come il referendum.

---

<sup>111</sup> Cfr. su ciò le considerazioni di L. RONCHETTI, *Il nomos*, cit.

Se è vero, come afferma l'appello che abbiamo voluto porre in calce a questo volume, che «la democrazia non si esaurisce in un unico atto, compiuto ogni cinque anni, nel chiuso dell'urna, ma deve essere praticata ogni giorno», occorre ritemprare le assemblee rappresentative con il fuoco della democrazia diretta e della mobilitazione dei cittadini sulle tematiche di loro immediato interesse. Grande importanza va attribuita, anche in questo contesto, alla questione ambientale e della difesa degli ecosistemi locali, tema sul quale si deve *in primis* esercitare la partecipazione popolare<sup>112</sup>. Occorre, da tale punto di vista, rilanciare in termini fecondi il rapporto fra norme dettate a livello generale, a questo punto planetario e iniziativa dal basso, per un federalismo effettivo e virtuoso che sappia coniugare la salvaguardia dei beni generali con la tutela degli interessi delle comunità locali<sup>113</sup>.

La realtà della globalizzazione rende peraltro ineludibile la necessità, sulla quale mi sono soffermato nel corso di questo scritto, di strutturare momenti di democrazia partecipata anche a livello regionale, nel nostro caso europeo, come pure a livello mondiale<sup>114</sup>. Tale strutturazione deve andare di pari passo con il contenimento dei poteri di fatto operanti a livello globale, la cui esistenza renderebbe altrimenti del tutto illusoria e vana ogni pretesa democratica a qualsiasi livello.

Fondamentale appare quindi la progettazione e sperimentazione di organismi internazionali dotati di poteri di controllo e intervento, a partire da un lato dalle organizzazioni internazionali esistenti e,

---

<sup>112</sup> Essenziale risulta il ruolo delle iniziative che rivendicano un ruolo decisionale alle comunità locali sull'uso del territorio, combinando l'affermazione dei propri interessi alla salvaguardia dei beni comuni. Si tratta di esperienze fra loro estremamente differenti. Fra quelle cui ho avuto l'occasione in qualche modo di partecipare od assistere voglio citare qui il Comitato contro il parcheggio sotterraneo di viale Leonardo da Vinci ([www.nopup.splinder.com/post/23030603](http://www.nopup.splinder.com/post/23030603)) e, dall'altra parte del mondo, per così dire, le organizzazioni indigene del Cauca colombiano ([www.nasaacin.org](http://www.nasaacin.org), [www.eric-colombia.org](http://www.eric-colombia.org)), sulle quali vedi anche *Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca* – Colombia, Cali, G&G, 2010. Sul tema più in generale cfr. F. MARCELLI, *La tutela dell'ambiente*, cit.

<sup>113</sup> Cfr. *La Carta del nuovo municipio*, Firenze, A-zeta, 2002; P. SULLO (a cura di), *La democrazia possibile. Il Cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al Vecchio Continente*, Napoli, Intra Moenia, 2002; *Federalismo & Partecipazione dal Municipio all'Europa. Atti della 4ª Assemblée Nazionale delle Autonomie Locali che sperimentano pratiche partecipative*, Milano, 20-21 ottobre 2006, Provincia di Milano, s.d., ma 2007.

<sup>114</sup> Cfr. G. MINÀ, *Un mundo mejor es posible*, Buenos Aires, Le Monde diplomatique, 2002; B. DE SOUSA SANTOS, *Il Forum sociale mondiale. Verso una globalizzazione antiegeomica*, Roma, Città aperta, 2003; *Porto Alegre: la ciudadanía en marcha*, Santiago de Chile, Aún creemos a los sueños, 2003; F. DE NARDIS, *Cittadini globali*, Roma, Carocci, 2005.

dall'altro, dalla società civile e dalle sue varie espressioni. Progettazione e sperimentazione che deve investire anche gli ordinamenti interni, a partire da quelli che oggi appaiono i modelli più avanzati di democrazia partecipativa, in particolare nella regione latinoamericana. Ad esse deve accompagnarsi l'attuazione di sistemi elettorali che rispettino la lettera e lo spirito delle citate disposizioni internazionali con preferenza per quelli di carattere proporzionale, gli unici in grado di assicurare piena tutela dei diritti delle minoranze. Interessanti anche i sistemi di sorveglianza e garanzia sullo svolgimento delle elezioni che presentano anch'essi in modo crescente un rilievo internazionale, sia per l'iniziativa di organizzazioni internazionali o regionali, sia per quella degli organi di garanzia elettorale degli Stati direttamente interessati.

L'ingegneria istituzionale, per quanto geniale ed articolata, di per sé peraltro non è sufficiente. Essa deve essere accompagnata da un rinnovato slancio delle lotte e delle iniziative dal basso per la democrazia e in difesa dei beni comuni e dei diritti umani. In ultima analisi la democrazia si basa su di un conflitto sociale che sappia essere entro certi limiti pacifico, propositivo e costruttivo, delineando un nuovo progetto di società adeguato alle sfide di questo terzo millennio ora all'inizio. È in questo, ma pure beninteso nell'ingegneria istituzionale, che si rivela decisivo il ruolo di associazioni come quella dei giuristi democratici, presente a livello internazionale, europeo e nazionale, autentico legame connettivo fra la società civile e i suoi movimenti da un lato e gli *arcana imperii* e le sottigliezze della dottrina giuridica dall'altro<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Cfr. [www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it). Vedi anche il sito dell'associazione internazionale dei giuristi democratici, [www.iadllaw.org](http://www.iadllaw.org), dal quale apprendiamo che i fini dell'organizzazione sono i seguenti: «To facilitate contact and exchanges of views among lawyers and lawyers-associations of all countries to foster understanding and goodwill among them. To work together to achieve the aims set out in the Charter of the United Nations. To ensure common action by lawyers: In the realm of law, the study and practice of the principles of democracy to encourage the maintenance of peace and cooperation among nations. To restore, defend and develop democratic rights and liberties in legislation and in practice. To promote the independence of all peoples and to oppose any restriction on this independence whether in law or in practice. To defend and promote human and peoples' rights. To promote the preservation of ecology and healthy environments. To struggle for strict adherence to the rule of law and the independence of the judiciary and legal profession. To defend peoples' rights to development and for conditions of economic equality and the enjoyment of the fruits of scientific progress and natural resources».



## Parte seconda

Atti del Convegno sulla democrazia nei partiti,  
promosso dall'Associazione nazionale dei giuristi  
democratici





## *Presentazione del Convegno*

Non è stato facile per la nostra associazione organizzare un'iniziativa di così ampio respiro. La proposta fatta da Giovanni Incorvati ci ha però trovato molto convinti.

Il tema della democrazia interna ai partiti è per noi di estrema attualità, perché con il passare dei decenni le trasformazioni succedutesi nella società hanno fatto sì che si passasse da partiti ideologici a partiti definibili con larga approssimazione “generalisti”. Per cui, se in passato veniva accettata una qualche concessione al cd. centralismo democratico perché il partito rappresentava un'idea preesistente al partito stesso — la sua scaturigine, oggi, accantonata per molti un'idea guida di trasformazione della società torna necessario comprendere come intendono queste entità predisporre i loro programmi e se questo compito è meramente demandato a un'*élite* che si rigenera per cooptazione.

La domanda fondamentale è: è una pia illusione pensare che meccanismi diversi, interni ai partiti, possano realmente aprire questi a una partecipazione maggiore? Il tema degli statuti e della loro rilevanza pubblicistica merita dunque di essere affrontato con attenzione e competenza giuridica. Così il rapporto partiti-movimenti. Se prima, in qualche modo, questi ultimi (da quelli studenteschi a quelli che si oppongono a talune opere pubbliche — No Tav, No Dal Molin, No Ponte etc.) sfociavano in un'area politica o ne costituivano una nuova (v. da ultimo da un lato i Verdi, dall'altro la Lega Nord), oggi che ne può essere?

Dobbiamo rassegnarci all'idea che i partiti si riducano a entità puramente autoreferenziali — assecondando una nefasta concezione di autonomia del politico —, incapaci di stabilire e condurre un rapporto di interscambio con la società civile? O possiamo immaginare che, cominciando magari proprio dallo statuto, possano progressivamente riacquistare quel ruolo propulsore della partecipazione prefigurato dal-

---

\* Avvocato, portavoce romano dei giuristi democratici.

le madri e dai padri costituenti, che solo può preservarci dal pericolo di svolte autoritarie “efficientiste” e presidenzialiste, che attingono a griglie valoriali alla Carta fondamentale contrapposte?

Questi i quesiti principali che ci siamo posti, e le linee guida che hanno ispirato la nostra ricerca. Nell'ambito di quest'ultima, lo spunto che ho trovato personalmente particolarmente suggestivo è dato da uno scritto di Lelio Basso del 1966, intitolato proprio «Considerazioni sull'articolo 49 della Costituzione». Ivi, si evidenzia come le proposte, formulate in sede di Assemblea costituente, che condussero all'approvazione dell'attuale articolo 49 (già 47, in sede di prima stesura) fossero espressione della volontà di instaurare un regime democratico che fosse autentica espressione della sovranità popolare e poggiasse sul consenso e sulla partecipazione delle larghe masse di cittadini che prima lo Stato liberale, poi quello fascista avevano il primo tenuto ai margini, il secondo escluso dalla vita politica e sociale.

In un'ottica di gran lunga più avanzata rispetto a quella di tutte le costituzioni coeve, Basso inserisce quindi i diritti politici di cui all'articolo 49 tra i diritti di libertà che attengono allo *status civitatis*. In questo quadro, la libertà viene correttamente intesa come libertà-partecipazione e non già come libertà-autonomia, concetto nel quale invece, successivamente, è stata ricacciata l'intera tematica dei partiti. L'eventuale violazione di questi diritti, perciò, non vulnera solo una persona, ma rende impossibile l'esercizio della funzione sovrana, vulnerando la stessa collettività.

In ultima analisi, l'articolo 49 indica come deve articolarsi il processo decisionale del sovrano collettivo: attraverso i partiti e attraverso il metodo democratico, non limitato al momento elettorale. La politica nazionale, per Basso, non può essere espressione soltanto di una parte, sia pure maggioritaria, ma deve essere la risultante del concorso di tutti. Nel solco di queste riflessioni (straordinariamente attuali, come testimoniato altresì dalla visione del rapporto governanti-governati, configurato da Basso in una dimensione molto vicina a quella sviluppata, trenta anni dopo, dagli zapatisti dello stato messicano del Chiapas) occorre dunque ripartire per elaborare le proposte indispensabili a recuperare alla piena democrazia i partiti.

## *La democrazia nei partiti e le elezioni: primarie, liste bloccate, preferenze*

### **1. Introduzione**

Nella primavera del 2009 dovrebbe svolgersi in Italia un referendum in materia elettorale, il c.d. referendum Gazzetta, dal nome del promotore<sup>1</sup>. L'effetto del referendum sarebbe l'attribuzione di un premio di maggioranza, non più alla coalizione che ottiene il maggior consenso, ma al semplice partito "primo classificato"<sup>2</sup>. Quindi, ove vi fosse un partito anche con poco più del 30% dei voti, potrebbe aspirare a governare da solo il Paese.

Nel contempo, l'alternativa al referendum è costituita da proposte, provenienti dall'area culturale dei due maggiori partiti italiani (PDL-PD), che prevedono comunque l'innalzamento degli sbarramenti, ovvero un ritorno all'uninomiale, con una correzione proporzionale. In ogni caso i due partiti maggiori concordano sul mantenimento delle liste bloccate.

Quello che sorprende, nel dibattito che si tiene in materia elettorale, è la circostanza che le leggi elettorali non vengono mai misurate con il "democratometro". Vale a dire con uno strumento di analisi che misuri la democraticità delle soluzioni proposte.

---

\* Avvocato amministrativista in Roma e dirigente dei giuristi democratici.

<sup>1</sup> In realtà il referendum fortunatamente non si è tenuto, almeno per il momento (N.d.R.)

<sup>2</sup> In particolare i quesiti sono tre: il primo e il secondo abrogano l'assegnazione del premio alle coalizioni, sia alla Camera che al Senato. In questo modo il premio di maggioranza viene attribuito alla singola lista che abbia ottenuto il maggiore numero di seggi. La soglia di sbarramento viene elevata al 4% alla Camera e all'8% al Senato. L'obiettivo di queste proposte, nel caso che i referendum venissero accolti, è quello di un 'bipartitismo coatto' (secondo la definizione di G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 44 ss.) Il terzo quesito propone di cancellare la possibilità delle candidature multiple alla Camera e al Senato. Si veda, in merito agli obiettivi referendari, G. GUZZETTA *Italia ultima chiamata: storie di elettori traditi, promesse mancate e riforme possibili*, Milano, Rizzoli, 2008.

Nei secoli passati ogni dibattito politico-costituzionale è stato un dibattito di princìpi e sui princìpi. Al centro vi era la costruzione del Giusto. Vi era posto anche per il concetto di Utile, ma si trattava di un concetto residuale, meno nobile, e di per sé non idoneo a fondare un progetto di cambiamento.

La prospettiva odierna sembra cambiata. Abbandonata la ricerca del Giusto (anche per eccessi ed errori compiuti nel passato), si è perso il lume in fondo al tunnel. Sartori scrive:

In che modo e da dove i costruttori dei sistemi elettorali cercano ispirazione? (...) In tutto il mondo i progettisti dei sistemi elettorali rivolgono a malapena lo sguardo a modelli esterni, a malapena chiedono consigli tecnici a sedicenti esperti, e finiscono con l'adottare il sistema che è da loro percepito come di più immediato vantaggio, con tanti saluti alla storia, alle determinanti sociali e alle nobili tradizioni<sup>3</sup>.

Il tatticismo di giornata, nella scelta del sistema elettorale, è particolarmente grave. Secondo Ortega y Gasset, «la salute delle democrazie, qualunque sia il loro tipo o il loro grado, dipende da un misero particolare tecnico: il procedimento elettorale. Tutto il resto è secondario»<sup>4</sup>. Si tratta quindi di una scelta fondamentale. Su questo tema si misura la sincerità democratica di chi si impegna in politica. Ed aggiungo: se una scelta erronea può giustificarsi, quando sia sincera, nel perseguimento del Giusto, sbagliare nel perseguimento dell'Utile è doppiamente ingiustificabile. Ciò non significa che l'Utile non sia un valore. Ma solo che esso si muove, necessariamente, nei confini del Giusto.

Da alcuni anni nel dibattito politico italiano affiora periodicamente la vaga, sottile tentazione di ridurre gli spazi di democrazia. Con il passare degli anni questa tentazione diventa proposta, con un'assenza sempre più marcata di sensi di colpa. In particolare, le proposte vengono presentate in materia elettorale.

Vorrei affermare allora un principio cardine. Non credo giusto che in Italia gli spazi di democrazia si restringano, né c'è ragione perché ciò avvenga. *Le restrizioni debbono essere solo quelle veramente es-*

---

<sup>3</sup> *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 41.

<sup>4</sup> J. ORTEGA Y GASSET, *La ribellione delle masse*, Milano, SE, 2001.

*senziali rispetto ai fini che ci si propone*. Non ha senso ridurre gli spazi democratici se i fini che si perseguono attraverso il sistema elettorale (p. es. la governabilità) possono essere raggiunti ugualmente (o meglio) senza restrizioni di democrazia.

Cosa sia un sistema elettorale democratico è stato chiarito da tempo, ma credo che sia opportuno riaprire il dibattito in materia. Cominciamo dalla fine.

## 2. La mancata costituzionalizzazione del sistema elettorale

Il sistema elettorale non è costituzionalizzato. Trattandosi di un elemento fondamentale della democrazia questa mancanza appare grave. Non credo che si possa ritenere né giusta né utile una elasticità del sistema elettorale. E mi sembra molto pericoloso che il sistema stesso possa essere modificato dalla maggioranza di governo, con legge ordinaria. Tra l'altro questo pericolo è più che mai attuale, considerato il venir meno del patto tra i costituenti originari. Senza voler considerare poi il pericolo di un accordo diarchico tra i partiti maggiori, di una *conventio ad excludendum* in relazione al (possibile) “nuovo che avanza”. In sostanza, il pericolo è che il sistema si chiuda ai mutamenti e chiuda l'accesso a nuovi movimenti politici.

Comunque è chiaro che, in ogni epoca, la tendenza delle forze politiche al governo sarà quella di ritagliarsi la legge più idonea a mantenerle al potere. Occorre, dunque, che *regole così importanti per la democrazia siano intangibili* (relativamente intangibili, per quanto lo consente il sistema). Il modo in cui le forze politiche e le nuove idee accedono alla rappresentanza parlamentare non deve variare col mutare della maggioranza politica e con le idee<sup>5</sup>. Quindi credo giunto il momento di inserire le norme elettorali nella Costituzione.

---

<sup>5</sup> Si veda in proposito: S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza: il problema della democrazia in Italia*, Milano, Garzanti, 1995, pp. 7-18.

### 3. Gli indicatori democratici: il principio “una testa un voto”

Vediamo allora gli indicatori democratici. In primo luogo gli indicatori fondamentali, quali “una testa un voto”. Ad una prima analisi potrebbero ritenersi principi canonici, accettati e condivisi da tutte le forze politiche. Eppure anch’essi, nelle loro diverse applicazioni, non sono al riparo da insidie. Dal principio “una testa un voto” discende il principio per cui tutti i voti devono avere uguale peso (art. 48 Cost: «il voto è personale ed *eguale*, libero e segreto»). Per cui deve vincere la forza politica che ha più voti (visto che tutti i voti sono uguali).

È dunque meno democratico (o meglio, per nulla democratico), e lesivo del principio sopra menzionato, un sistema che può dare luogo a risultati paradossali, come la vittoria alla coalizione di minoranza. Ovvero, peggio ancora, un sistema che attribuisca il governo ad un partito che consegue alle elezioni, in ipotesi, il 35% dei voti (con l’opposizione del 65% del Paese).

Nel sistema maggioritario uninominale i voti non pesano tutti allo stesso modo. In misura più limitata anche nel sistema proporzionale vi è un diverso “peso” dei voti, a misura che si riduce la sua purezza<sup>6</sup>. Il sistema maggioritario però è particolarmente pericoloso, giacché consente i risultati paradossali cui sopra si accennava.

Attenzione. Non è successo solo negli Stati Uniti, nel 2000 (allora il democratico Gore conseguì il 48,3% contro il 48,1% del repubblicano Bush, eletto presidente). È successo in Italia. Nel 2001 la sinistra ha conseguito circa 16 milioni di voti al Senato, contro 14,5 della destra. E la destra ha avuto la maggioranza dei seggi. E nel 1996 fu la destra ad avere più voti, ma la vittoria andò, in ragione del sistema elettorale maggioritario, alla sinistra.

Dovendo stabilire ciò che è democratico, dovendo costruire il “democratometro” come metodo di analisi, il primo principio mi sembra chiaro: vince le elezioni chi ha più voti. Non chi ha più fortuna nella divisione territoriale dei voti<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> M.S. PIRETTI, *La giustizia dei Numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna, Il Mulino, 1990.

<sup>7</sup> «I difetti della regola maggioritaria sono troppo gravi perché si possa non tenerne conto; essi ci costringono a considerare con estremo scetticismo l’affermazione secondo cui il processo democratico richiede necessariamente la regola maggioritaria», R. DAHL *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori riuniti, 1990, p. 241.

Aggiungo un corollario. Il governo dovrebbe rappresentare, se non tutti i cittadini, almeno la maggioranza dei cittadini. Quindi, i sistemi più democratici sono quelli che garantiscono il governo solo a forze che abbiano conseguito la “maggioranza assoluta” degli elettori. Insomma, in un Paese, anche non volendo considerare quelli che non votano, dovrebbe essere maggiore il numero dei cittadini a favore del governo, rispetto al numero dei cittadini contrari.

#### **4. Il premio di maggioranza**

Posto il primo principio, occorre porsi una domanda. È un elemento di democraticità del sistema la perfetta corrispondenza tra percentuale dei voti conseguiti da un partito, e percentuale di seggi?

Indubbiamente la risposta è positiva. Nel contempo, trattando il problema della “perfetta rispondenza”, vorrei misurare quanto inciderebbe sul “democratometro”, l’attribuzione di un “premio di maggioranza”. Vale a dire una misurata attribuzione di seggi “premiali” alla coalizione che conquista la maggioranza dei consensi, sottraendoli, pro-quota, ai partiti dell’opposizione al fine di garantire una maggiore governabilità.

La perfetta rispondenza tra voti e deputati eletti incide in misura diversa se ci si riferisce a partiti di maggioranza o di opposizione.

a) Si consideri in primo luogo l’effetto di un premio di maggioranza sui partiti dell’opposizione, ovvero i partiti “percossi” dal premio di maggioranza.

Ebbene, non ritengo che sia gravemente lesivo dei principi democratici, se la rappresentanza parlamentare non rispecchia perfettamente la rappresentanza nel Paese. Se un partito che ha il 15% dei voti, prende il 10 % dei seggi.

La rappresentanza parlamentare ha diverse funzioni. Una serie di funzioni sono svolte indipendentemente dal numero dei deputati eletti.

La rappresentanza parlamentare dell’opposizione ha una fondamentale funzione di raccordo tra istituzioni e società civile. Far conoscere alla società civile ciò che avviene nelle istituzioni, dare voce alla società civile nelle istituzioni. Consentire al cittadino di sapere se la legge in discussione è stata votata o meno dal suo rappresentante, consen-

tirgli di leggere la relazione ed il discorso pronunciato dal parlamentare che ha eletto. Portare nel dibattito pubblico il maggiore numero di opinioni.

Sono però funzioni che, entro certi limiti, prescindono dal numero di parlamentari eletti.

Per l'opposizione, la presenza in Parlamento è, anche, testimonianza e denuncia. È partecipazione al dibattito politico.

Una rispondenza inesatta tra voti e rappresentanti, non è gravemente lesiva della funzione svolta dalle opposizioni, purché non si modifichino (troppo) gli equilibri nei voti per le riforme costituzionali.

Pertanto, l'attribuzione di un premio di maggioranza, che modifichi in misura poco significativa la perfetta rispondenza tra voti e rappresentanza, a mio avviso, non incide profondamente sulla funzione svolta dai partiti di opposizione.

b) Per altro verso, mi sembra, che gli svantaggi (modesti, ma esistenti) della sottrazione di seggi alla minoranza, siano compensati da effetti positivi sul sistema complessivamente inteso.

All'origine delle recenti pulsioni, volte all'introduzione di sbarramenti, vi è la volontà di ridurre il peso "contrattuale" dei partiti minori delle due coalizioni. Ciò ha condotto alle proposte, drastiche, di ridurre l'accesso dei partiti minori alla rappresentanza parlamentare (di cui il referendum c.d. Guzzetta è un'espressione).

Se tali rimedi non sono condivisibili, occorre anche dire che il potere di veto dei piccoli partiti nel governo costituisce anch'esso una lesione del principio democratico. Infatti, se il voto del piccolo partito diviene indispensabile allo stesso modo di quello di un grande partito, è "sopravalutato" il voto espresso dall'elettore del partito minore, che pesa di più del voto dell'elettore del partito maggiore.

Occorre dunque applicare il principio che si è posto a fondamento di questa analisi: le restrizioni degli spazi democratici debbono essere solo quelle veramente essenziali rispetto ai fini che ci si propone.

In questo senso, ipotizzare un premio di maggioranza riduce il potere di veto dei piccoli partiti, senza togliere loro l'accesso alla rappresentanza parlamentare.

Attribuire più seggi a tutti i partiti della coalizione (rispetto a quelli cui avrebbero teoricamente diritto), attraverso il premio di maggioranza, aumenta le possibilità che il sostegno di ogni singolo partito non



sia necessario per la coalizione. Si riduce il numero compromessi ‘forzati’ nel governo, favorendo una più corretta ricerca del punto di equilibrio nelle trattative tra i partiti della coalizione.

In questo senso il premio di maggioranza incide sul potere di veto, senza però giungere all’estremo di “tagliare” la rappresentanza di una parte della società.

Un premio di maggioranza (di coalizione) ha poi altre funzioni. Induce a coalizioni pre-elettorali. È l’elemento più discusso, e maggiormente criticato, in quanto condurrebbe a “coalizioni costrittive”<sup>8</sup>.

A mio avviso invece, la coalizione preelettorale ha un effetto positivo in termini di governabilità, ed è soprattutto è un elemento positivo che accresce la democraticità del sistema.

Al vaglio dell’elettorato viene infatti posto non solo il partito, ma la coalizione. L’elettore dà un giudizio su entrambe. Tendenza di una politica di tatticismi è quella di presentarsi alle elezioni, e successivamente intraprendere trattative, a porte chiuse.

Il premio di maggioranza impone invece la coalizione preelettorale, più trasparente. Cambi di alleanza, e mancato rispetto dei programmi, ma anche improvvisi *revirement* antigovernativi si sottopongono al vaglio del giudizio della popolazione. Inoltre, se i partiti debbono presentarsi coalizzati, necessariamente, debbono condividere un programma. È indubbio che in una democrazia matura il programma debba, poi, essere rispettato.

È indubbio, invece, che le coalizioni post-elettorali sono meno trasparenti. E non vi è un vaglio democratico sulla coalizione e sul programma.

Secondo Sabino Cassese: «La riforma elettorale del 1993 è stata fatta per non lasciare al Parlamento ed ai partiti una delega in bianco per

---

<sup>8</sup> S. VASSALLO, “Unità”, 12 novembre 2007 p. 9. «Il premio di maggioranza associato a un sistema proporzionale (o a un sistema misto a prevalenza proporzionale, come nel caso della legge Tatarella) accanto agli effetti positivi sopra ricordati (formazione di maggioranza certe e relativamente ampie, diretta scelta della maggioranza da parte degli elettori, rafforzamento del bipolarismo) presenta anche rilevanti controindicazioni. Non arresta la frammentazione del sistema politico, anzi finisce per incentivarla. Costringe a formare coalizioni amplissime ma forzatamente disomogenee, buone per vincere, ma non per governare, o almeno per governare con efficacia. E mal si adatta a un sistema parlamentare basato sul modello del bicameralismo perfetto, nel quale il premio di maggioranza potrebbe alla fine essere attribuito ad una coalizione in una delle due Camere, e all’altra nella seconda». F. BASSANINI, «Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano», in AA. VV., *La riforma elettorale* Firenze, Passigli, 2007, p. 17-34.

la formazione dei governi, e cioè per rendere leggibili le vicende politiche, per non abbandonare alle combinazioni interne delle assemblee la decisione sul governo, in ultima istanza per dare stabilità ai governi»<sup>9</sup>.

Conclusione: un premio di maggioranza, di coalizione, non è drammatico, a mio avviso, per il sistema democratico.

Viceversa non è neanche il caso di soffermarsi su un sistema che conferisce la maggioranza assoluta dei seggi (54%) al partito che ha la maggioranza relativa, fosse anche essa il 25%, come avverrebbe nel caso in cui il referendum di cui trattasi (c.d. Guzzetta) ottenesse un esito positivo.

È utile considerare che, nel sistema prefigurato, con il 35% dei voti un partito conseguirebbe il 54% dei seggi. A parte le ovvie considerazioni, è significativo osservare che si consente ad un singolo partito di ottenere, da solo, la maggioranza assoluta per la riforma costituzionale<sup>10</sup>. Come noto, la modifica costituzionale è possibile anche con la ‘semplice’ maggioranza assoluta, salvo che in tal caso la modifica stessa è (di fatto) sottoposta a referendum approvativo. Il referendum non si può tenere, viceversa, se l’approvazione della riforma costituzionale avviene con il 67% dei voti delle camere. Ebbene, nel sistema prefigurato dal referendum, sarebbe sufficiente l’apporto di un partito che avesse il 13 % dei seggi (13 + 54 =67), per ottenere la modifica costituzionale senza che le opposizioni possano avvalersi dello strumento referendario.

In sostanza, non è possibile escludere che, per alchimie elettorali, si venga a creare in Parlamento una “maggioranza idonea a modificare la costituzione” esclusivamente di centro-destra o di centro-sinistra.

È quindi appropriato citare quanto scrive Domenico Gallo: «È bene rilevare che un sistema elettorale del genere non esiste in alcun ordinamento di democrazia occidentale, ma non è inusitato nel nostro Paese. Esso assomiglia, infatti, come si possono assomigliare due gocce

---

<sup>9</sup> S. CASSESE, op.cit.

<sup>10</sup> «È sufficiente considerare come i fatti abbiano già ampiamente dimostrato che agire solo sulla leva elettorale con un’idea fissa di ingegneria costituzionale, senza valutare la compatibilità del modello con la realtà del sistema partitico, e più in generale di quella socio-politica, e senza accompagnare l’innovazione del metodo elettorale con le necessarie riforme costituzionali produce risultati perversi.” Referendum, bipolarismo costrittivo e sistema elettorale tedesco», V. LIPPOLIS, *Quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale*, in <http://www.astrid-online.it/rassegna>.

d'acqua, al sistema elettorale introdotto con la legge 18 novembre 1923, n. 2444, più nota come legge “Acerbo”, dal nome del vicepresidente del Consiglio del primo governo Mussolini. La legge Acerbo era una legge elettorale proporzionale che prevedeva l'assegnazione di un forte premio di maggioranza alla lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti su base nazionale, rispetto ad ogni altra lista. (...)La legge Acerbo è stato lo snodo tecnico, preliminare ma indispensabile, per l'instaurazione della dittatura fascista»<sup>11</sup>.

## 5. Altri indicatori democratici

Dopo la lunga digressione, è opportuno tornare, sinteticamente, ad esaminare i principali indicatori democratici.

Indicatore di democrazia n. 1.

Possibilità che nuove forze accedano in Parlamento.

Un indicatore di democrazia trascurato; eppure, se si pone mente agli attuali partiti, si nota come fino a pochi anni fa la gran parte degli stessi non era in Parlamento.

Se avessimo avuto sistemi “preclusivi” probabilmente oggi il sistema politico sarebbe diverso.

La concorrenza non è solo tra forze attualmente esistenti, ma anche tra forze attuali e forze future, che sarebbero stroncate sul nascere dall'effetto combinato degli sbarramenti e del “voto utile”.

A mio avviso, da questo punto di vista, il sistema politico deve presentare i massimi gradi di apertura. Ciò significa che non possono esserci sbarramenti, di nessun genere. Uno sbarramento minimo, intorno all'1%, o un meccanismo simile al vecchio *quorum*, del sistema proporzionale in vigore prima del 1993.

Vitalità democratica, possibilità di crescere progressivamente per le forze che si affacciano al sistema. Possibilità di intervenire nella vita politica, e di denunciare. Sistema aperto ai futuri sviluppi.

---

<sup>11</sup> D. GALLO, in *Liberazione* di venerdì 21/12/2007. Tema ripreso più diffusamente in AA. VV., *La dittatura della maggioranza*, Chimienti Editore, 2008. Si veda anche S. PASSIGLI, «Riforma elettorale e democrazia dell'alternanza: le false promesse del referendum e del premio di maggioranza», in *La riforma elettorale*, cit., pp. 49-54.

Quella che è stata definita «l'aspettativa della minoranza di diventare maggioranza»<sup>12</sup>.

Se tale apertura si combina con un solido premio di maggioranza non vi sono controindicazioni.

La presenza di partiti con il 2,3% in Parlamento non incide in alcun modo se la maggioranza per governare è garantita dal premio. Né tali partiti potrebbero avere un reale potere di “veto” anche se fossero chiamati nella maggioranza.

Indicatore di democrazia n. 2

Democrazia nelle dinamiche tra partiti.

Il sistema deve prevedere una competizione tra i partiti della coalizione per definire la *leadership*. E, meglio ancora, il candidato premier.

Le primarie allo stato attuale sono una forma di auto-regolamentazione a carattere spontaneo, e non hanno una regolazione fondata su norme di diritto pubblico.

È comunque un indicatore democratico un sistema trasparente per definire programmi e *leadership* nelle coalizioni che concorrono al voto.

Indicatore di democrazia n. 3.

Scelta delle persone da parte dell'elettore in una rosa ampia. Quindi voti di preferenza ai candidati.

Sui voti di preferenza occorre, è chiaro, un maggiore approfondimento, anche per comprendere in che modo il sistema vada posto a riparo da un eccesso di clientelismo. Torniamo però alla regola generale. Un indubbio principio democratico deve soffrire solo le limitazioni strettamente necessarie.

Se si dimostrano valide ragioni per non ripristinare il voto di preferenza, così può anche essere. L'importante è che si tratti di una scelta consapevole e razionale, necessaria per ottenere un obiettivo altrimenti non raggiungibile (e sulla base del principio di cui sopra).

Tuttavia, è chiaro che, se la scelta dell'eletto non spetta all'elettore, ma avviene in base a liste predisposte dal partito, il problema demo-

---

<sup>12</sup> R. DAHL, op.cit.

cratico è solo “spostato”. In tale caso sarà decisivo che la predisposizione delle liste avvenga in modo democratico, attraverso elezioni primarie, o comunque meccanismi che rendano trasparenti e partecipate le scelte dei partiti.

Ed è chiara una cosa. Se le elezioni primarie perdono la caratteristica plebiscitaria che le ha fin ora caratterizzate, e divengono un vero strumento di democrazia che completa il sistema elettorale, conferendo elementi indispensabili di democraticità, esse divengono necessarie e portatrici di un interesse pubblico fondamentale.

Devono allora, esattamente come il sistema elettorale, ricevere una regolamentazione certa e trasparente.

Riassumendo. Un sistema democratico deve consentire la vittoria alle elezioni alla coalizione che ha più voti, deve permettere l’accesso di nuove forze in Parlamento. Deve consentire la competizione tra partiti, deve consentire forme di riequilibrio tra le forze dei partiti, e deve consentire la scelta degli eletti da parte del corpo elettorale.

Sono indicatori di democrazia decisivi.

Per anni, per vari motivi, si è sostenuto che ogni rinuncia in questo campo aumentava la governabilità. Non mi pare che ciò si sia rivelato vero. Non mi sembra che le compressioni democratiche sopportate dal sistema siano state utili.

Lo scopo fondamentale di questo intervento non è proporre un sistema specifico (maggioritario, proporzionale, etc.), ma un metodo.

Si parta dai principi. Si pongano anche in discussione, ovviamente, ma si definisca anche ciò che è democratico nel sistema. Si pongano poi le esigenze concrete di governabilità. E, fissati questi paletti, il miglior sistema, è quello andando incontro alle esigenze della governabilità, cede meno sulla democrazia. Non ha senso ridurre gli spazi democratici, se gli altri fini che persegue il sistema elettorale, (es. la governabilità) possono essere raggiunti ugualmente (o meglio) senza restrizioni di democrazia, ed è profondamente sbagliato ed illusorio puntare, attraverso una riforma elettorale, a ridurre le idee in campo.

Appare, a mio avviso, più ragionevole e giusto prendere atto della multiformità delle idee nel nostro Paese, e consentire ad ognuna di esse di essere visibile ed udibile, e di pesare, nella giusta misura.



Gaetano Azzariti\*

## *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*

### **1. Crisi di legittimazione dei partiti?**

Chiedo sin d'ora scusa per il quadro forse troppo fosco che mi accingo a disegnare, ma il mio scopo esplicito è quello di denunciare la *nudità* del re: rilevare cioè ciò che è evidente a tutti, per trarne le conseguenze “naturali” cui nessuno vuol giungere, poiché esse turbano. Turbano in primo luogo chi le riscontra.

Per questo vorrei partire da una mera constatazione di fatto, difficilmente contestabile; una sorta di “verità assiomatica”, che può così sintetizzarsi: *la crisi dei partiti si manifesta come crisi della loro capacità rappresentativa*.

Data la premessa (il postulato, direbbe Luigi Ferrajoli), la “sconvolgente” conseguenza che ne trarrò è che essa erode alla base la specifica legittimazione dei partiti, finendo per svuotare - “denudare”, appunto - l'art. 49 Cost. e il ruolo costituzionale dei partiti.

Se si concorda sul fatto che attualmente i partiti si mostrano incapaci di confrontarsi con la complessità sociale, non più in grado di rappresentarne gli interessi politici entro le istituzioni rappresentative; se essi si rivelano incapaci di tradurre la frammentazione sociale in specifici indirizzi politici, non più in grado di guidare e riunificare la divisione pluralistica della società entro un orizzonte comune, ne consegue un doppio risultato negativo. Da un lato, la volontà del popolo so-

---

\* Gaetano Azzariti è ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma “La Sapienza”. Ha insegnato presso le Università di Napoli “Federico II”, Torino, Perugia e Luiss di Roma. È nella direzione di *Politica del diritto*, *Diritto pubblico* e *Rivista di Diritto costituzionale*. Ha fondato ed è condirettore della rivista on line *Costituzionalismo.it*. Collabora al quotidiano “il manifesto”. Fa parte del direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Tra le sue opere: *Forme e soggetti della democrazia pluralista* (Torino, Giappichelli 2006), *Studi sui diritti in Europa* (Roma, Aracne 2006), *Critica della democrazia identitaria* (Roma-Bari 2008), *Diritto e conflitti* (Roma-Bari, Laterza, 2010).

vano rimane divisa e dunque impotente; dall'altro, parallelamente, anche i partiti vengono a smarrire la propria capacità di strumenti in grado di far concorrere tutti i cittadini a determinare la politica nazionale, che è poi la specifica missione che la Costituzione assegna loro. Ci troveremmo così ormai di fronte a partiti le cui specifiche determinazioni concernenti la "politica nazionale" non sono più il prodotto di quel "metodo democratico" che si pone a fondamento di senso dell'art. 49 della nostra Costituzione.

Non credo che ciò possa tradursi in un contrasto tra l'art. 49 Cost. e l'attività dei partiti da un punto di vista formale o sul piano della *legalità* dei comportamenti di quest'ultimi, ma – se si scava appena un po' più in profondità – non potrà negarsi che il fenomeno evocato finisca per far emergere, necessariamente, un ben più inquietante conflitto che coinvolge la *legittimità* sostanziale dei partiti entro l'ordinamento costituzionale italiano.

D'altronde, che l'art. 49 Cost., ma anche le altre disposizioni inserite in Costituzione, come ad esempio l'art. 67, siano stati scritti pensando a partiti politici legittimati socialmente e perciò in grado di rappresentare direttamente le divisioni reali del corpo sociale, facendosi portatori delle diverse istanze politiche sul terreno istituzionale, collegando la piazza al Palazzo, non credo possa essere messo in discussione. La storia passata lo dimostra senz'ombra di dubbio.

Non mi sembra, infatti, contestabile l'affermazione secondo la quale la storia sociale e politica del Novecento è stata la storia dei partiti, ma è stata anche la storia dell'irruzione delle masse entro le istituzioni democratiche. Da un lato l'allargamento del suffragio, dall'altro la nascita dei partiti moderni ha rappresentato una miscela esplosiva che ha smantellato il precedente ordinamento monoclasse, ed ha permesso, successivamente, la costruzione dell'ordinamento democratico pluralista; dando, in tal modo, "senso e vita" al vigente sistema costituzionale italiano (ma vicende analoghe hanno riguardato anche gli altri Paesi europei).

Attraverso i partiti, le "masse" si sono fatte Stato, le "moltitudini" si sono costituite in "popolo". Così, simmetricamente, è attraverso le masse organizzate che i partiti si sono insediati entro le istituzioni, rinvenendo in esse la loro ultima e più profonda legittimazione.



Non sono dunque storie separabili quelle dei partiti e delle masse popolari, almeno nell'Europa occidentale dalla fine dell'Ottocento sino a...ieri.

È proprio la straordinaria legittimazione sociale che hanno conquistato i partiti che giustifica e spiega il ruolo che *di fatto* hanno ricoperto all'interno della costruzione dell'ordinamento statale. In Italia, poi, furono le vicende storiche e politiche che condussero il nostro Paese fuori dalla seconda guerra mondiale ed oltre il regime autoritario, ad assegnare ai partiti riuniti nel CLN il ruolo decisivo prima di "levatrici" e poi di "costruttori" del nuovo ordinamento costituzionale.

Insomma, non può essere realisticamente discusso il processo di progressiva legittimazione dei partiti per tutto il corso del "secolo breve" nei Paesi dell'Europa occidentale. Ma su un profilo è utile riflettere.

La capacità dei partiti di porsi alla testa della dinamica politica conservando uno stretto rapporto con le masse, per un lungo periodo essenzialmente di natura ideologica, ma sempre collegato anche agli interessi materiali di queste, non solo ha rappresentato la principale fonte di legittimazione sociale delle formazioni politiche, ma ha anche reso *superflua ogni richiesta di disciplinamento*. Un'assenza pressoché totale di normazione che non ha, però, impedito ai partiti di assumere le vesti di *grandi regolatori del gioco politico ed istituzionale*. Lo ha anzi favorito, lasciando che fosse il piano sociale a dominare i rapporti tra i partiti e le forme della politica.

Tutto ciò mi induce ad affermare che – ancora oggi – non è tanto sul piano della normazione, bensì su quello parallelo della legittimazione che deve essere ricercata la risposta al ruolo dei partiti nell'ordinamento costituzionale italiano. Nonostante il cambiamento profondo del quadro entro cui i partiti politici hanno operato nel passato, per realizzare la propria missione costituzionale, oltre che sociale, ritengo che sia ancora *sul piano incrinato della legittimità – non su quello levigato della legalità – che si gioca la partita del futuro dei partiti*.

È bene precisare.

## 2. Disciplina di partito e rappresentanza pluralistica della società

Lo scenario in precedenza evocato è quello del dopoguerra italiano. Una condizione storica certamente non priva di contraddizioni, di tensioni, di conflitti, di esasperazioni, di esclusioni, forse anche di trame e macchinazioni, ma in cui la stabilità del sistema politico era garantita dalla forte legittimazione dei partiti, dal loro radicamento sociale, dalla loro capacità di direzione dei processi politici.

Fu in questo contesto che si venne a definire *il triangolo essenziale della rappresentanza politica*, costituito da eletti, partiti ed elettori. Il sistema costituzionale recepirà – “sacralizzando” in forma di disposti costituzionali – il ruolo sociale dei partiti, renderà esplicito il loro legame con gli elettori e con gli eletti. D'altronde – deve immediatamente aggiungersi – dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale e per una lunga fase della nostra storia repubblicana, questa è stata la realtà costituzionale italiana: *il pluralismo politico e la divisione sociale furono garantiti ed assorbiti per intero, sul piano istituzionale, dal sistema dei partiti*. Si trattava, infatti, allora, di far valere le ragioni del pluralismo *entro* i partiti, non tanto *oltre* di essi.

Questa situazione sollevava diversi problemi, sia sul piano propriamente costituzionale sia su quello delle garanzie effettive di pluralismo politico e sociale. Una simile impostazione, ad esempio, lasciava un grande (secondo alcuni, eccessivo) spazio vuoto, nei rapporti tra partiti e cittadini; rimettendo sostanzialmente la questione della partecipazione democratica alla libera volontà ed alle logiche interne dei partiti. Non sempre tali dinamiche sono apparse cristalline, ma erano in ogni caso fortemente sostenute dalla generalizzata legittimazione sociale dei partiti.

La tendenza ad assorbire per intero la rappresentanza politica dei cittadini entro i partiti, inoltre, ha a volte sacrificato alcune libertà individuali o il pieno sviluppo delle istanze pluralistiche, in particolare di quelle non mediabili tramite i partiti.

Se si guarda al Parlamento, infine, non può negarsi che l'attività dei parlamentari sia stata in Italia fortemente condizionata dagli indirizzi politici dei rispettivi partiti di appartenenza, definiti più *entro gli organismi dirigenti* (nelle stanze delle segreterie) che non attraverso il libero dibattito parlamentare. È anche vero però che la *disciplina di*

*partito* – che ha permesso la necessaria “riduzione di complessità” entro il Parlamento – è stata a lungo una disciplina, per lo più *spontaneamente accolta*, in ragione della visione politica collettiva. Una disciplina dettata da principi ed ideali comuni, *cui i singoli parlamentari aderivano e non solo ubbidivano*.

È perciò che non può dirsi che la disciplina di partito abbia sacrificato oltremodo il pluralismo sociale e la dialettica politico-parlamentare. Ciò è vero almeno se ci poniamo, non entro una prospettiva individuale o esistenziale, bensì dal punto di vista del sistema complessivo, della rappresentanza politica e della sua capacità di rispondere alle richieste di una democrazia pluralista e conflittuale.

Fatte salve le sue patologie, può allora anche sostenersi che persino la disciplina di partito si sia posta al servizio della rappresentanza pluralistica della società. Questo almeno fin tanto che il Parlamento è stato il luogo della rappresentanza politica effettiva e il teatro reale del compromesso e dell’unificazione delle politiche nazionali.

### **3. Trasformazioni profonde dei tre soggetti del triangolo della rappresentanza**

Le condizioni entro cui si è definito il disegno costituzionale sono, nel corso del tempo, mutate. Nessuno, infatti, le ritiene ancora attuali. Diverse sono le interpretazioni del mutamento; nessuno però nega la dimensione storica delle trasformazioni in atto.

Può dirsi che tutti i tre soggetti del triangolo della rappresentanza (eletti, elettori, partiti) sono stati investiti da profondissime trasformazioni.

a) Gli eletti, da tempo espressione di un ceto che si è via via sempre più chiuso, ormai composto quasi esclusivamente da politici di professione e funzionari dei partiti, hanno perduto ogni legame di legittimazione diretta con il corpo elettorale, anche a causa del sistema elettorale attualmente vigente che impone liste bloccate agli elettori. Ormai i membri del Parlamento non vengono più “eletti” dal popolo, bensì solo “nominati” dalle rispettive segreterie dei partiti di appartenenza.

b) Gli elettori, per cause storico-sociali (il termine delle *grandi narrazioni*, la perdita di coscienza sociale e storica, lo smarrirsi di una chiara dimensione collettiva) e fattori politico-istituzionali (la riduzione degli spazi di partecipazione e di influenza politica), risultano ormai dispersi ed in evidente crisi di “rappresentazione di sé”. È progressiva l’eclisse di molti dei caratteri integrativi ed identificativi che sostenevano il corpo elettorale diviso nei sistemi pluralistici delle società novecentesche, cosa che rende sempre più complessa la necessaria mediazione politica del conflitto sociale. Si parla ormai comunemente di crisi del rappresentato e non più solo di crisi della rappresentanza o del rappresentante.

c) I partiti, infine, tra i soggetti del tritico che si va qui componendo, sono quelli che più hanno subito lente trasformazioni. Dai partiti ideologici di massa, si è passati ai c.d. partiti “piglia tutto” (*catch all*), sempre meno portatori di identità collettive e sempre più “pragmatici”, disposti a rendere *relativi* i propri valori costitutivi, negoziatori di ogni cosa. Si è finito, in tal modo, per rendere del tutto indeterminato il legame di rappresentanza, che legittima l’azione politica, quella parlamentare in particolare. Una trasformazione dei partiti, che, coniugata con la crisi sociale e di valore delle società contemporanee, legata alla secolarizzazione delle ideologie e alla loro progressiva neutralizzazione, travolta dai processi di massificazione ed omogeneizzazione dei costumi riflessa dalla omologazione tra le diverse opzioni politiche, ha reso irricognoscibili le formazioni politiche. Ad una società *liquida* corrispondono ormai partiti *liquidi*.

#### **4. Perdita di legittimazione ed aumento di potere da parte dei partiti**

A questo terremoto della rappresentanza non ha corrisposto però una parallela riduzione dello spazio politico ed istituzionale dei partiti. Non si registra una contrazione del potere e del ruolo istituzionale dei partiti, conquistato nel corso del tempo in base ad una legittimazione sociale ormai perduta. In caso è vero l’inverso: *i partiti detengono sempre maggiore potere, ma appaiono sempre meno legittimati*; strut-

ture di dominio in base ad un consenso generico. Un potere legalmente conquistato in competizioni elettorali spesso litigiose, ma con programmi politici nelle opzioni di fondo tra loro in gran parte affini, concorrenti politici tra loro ancora alternativi, ma tutti in base alla stessa “visione del mondo”: se si guarda ai partiti *un altro mondo* – in questo momento – *non appare possibile*.

Ciò sembra aver fatto venir meno i *presupposti* che hanno legittimato la posizione dei partiti entro il sistema della rappresentanza. Ma vi è dell’altro. Non si tratta solo della smarrita legittimazione sociale, ma anche della collegata *incapacità di porsi ancora a capo delle dinamiche politiche*, non riuscendo più a garantire a tutti i cittadini di poter concorrere a determinare la politica nazionale. Ossessionati dai sondaggi, i partiti si limitano a guardare la società per seguirne le spinte, dominati dall’emotività, rinunciano ad orientare, a trasformare, a fornire al corpo sociale una *forma politica* dando così un senso al proprio agire e a quello della società. La crisi di legittimazione sociale dei partiti si coniuga con la loro afasia: *oggi la politica è muta, perché non riesce più a narrare il futuro*.

Per dirla tutta, però, neppure la società civile sembra riuscire a prendere il sopravvento, poiché essa nel frattempo è venuta perdendo il senso di sé, del suo essere comunità politica. Una perdita dei legami sociali che induce i partiti alla passività, non riuscendo più ad indirizzare essi si limitano a seguire le pulsioni e gli egoismi diffusi, cercando rifugio entro la società. Un po’ causticamente potrebbe dirsi: “una politica vuota a fronte di una società vuota”.

## **5. Autoreferenzialità del sistema politico e accentuazione della separatezza dei partiti dalla società**

A questo punto possiamo vedere quale è stata la reazione a questa crisi d’identità da parte dei partiti. Detto in sintesi: essa ha generato una chiusura che ha prodotto l’*autoreferenzialità* del sistema politico e l’*accentuarsi della separatezza* dei partiti dalla società.

Tale evoluzione è stata certamente favorita dai processi politici ed istituzionali complessivi; in modo particolare, dall’inarrestabile scivolamento verso un modello di democrazia maggioritario e d’investitura.

In ogni caso la reazione ha prodotto un avvvitamento della crisi su se stessa ed una sua radicalizzazione, rendendo i partiti impotenti ed arresi, ma anche deboli e incapaci di conseguire gli scopi che essi stessi si prefiggono. L'eterogenesi dei fini sembra diventare la regola di un sistema politico in panne. Basta pensare all'*enfasi sulla governabilità* da un lato e sulla *incapacità palese di governare* persino se stessi e i propri – non sempre nobili – interessi o giochi politici.

Per dire solo delle disavventure più prossime che hanno mostrato una impotenza della politica:

a) il caso Villari, con i suoi bizantinismi, le sue forzature tattiche, il *cul de sac* cui ha condotto, l'*escamotage* della soluzione adottata: personalmente penso che nessuno tra i protagonisti ne sia uscito con dignità;

b) gli episodi di indecisionismo paralizzante ed impotente, che hanno mostrato un'incapacità di reagire anche nei casi di più evidente esigenza di radicale cambiamento. Una paralisi che sta travolgendo la credibilità di intere regioni e amministratori locali (penso a Napoli, ma non solo);

c) per non parlare dell'attività politica e delle trasformazioni della militanza: i partiti un tempo di massa che, svuotate le sezioni e chiuse le porte verso l'esterno, si affidano ormai sempre più spesso a notabili, se non a cacicchi dalla morale disinvolta;

d) e che dire delle *leadership*? Dissolta la dialettica interna, resi autonomi le direzioni ed i "capi" dal corpo del partito, smarrite le procedure per l'assunzione di responsabilità collettive del partito inteso come intellettuale collettivo, i *leader* hanno dimostrato di essere incapaci di governare se stessi, non in grado di confrontarsi dialetticamente e con trasparenza con gli amici (di partito) e con i nemici (al governo). Penso a Veltroni, non lo nascondo, ma non credo di essere ingeneroso, essendo palesi le difficoltà, che non sono solo imputabili alla sua particolare gestione, ma ritengo esprimano un ben più preoccupante sottofondo di *impossibilità di leadership*. Tant'è che le uniche esperienze – più o meno effimere – di affermazione di politiche *leaderistiche* emergono *fuori* dai (e spesso contro i) tradizionali canali partitici (in questo caso penso a Di Pietro, ma anche a Soru).

Non credo neppure di essere autolesionista se constato che, a ben vedere, tutte le vicende ed i fenomeni richiamati riguardano, in realtà, quasi esclusivamente le sinistre o i loro epigoni.

Il maggior partito in questo momento all'opposizione ne è coinvolto in modo drammatico, mi sembra inutile nascondere. Ma non è da credere che le altre formazioni alla sinistra dello schieramento politico ne siano esenti. Tutt'altro. Basta guardare alla *diaspora della sinistra radicale*, all'incapacità di reagire ad una sconfitta che pure si riconosce storica, all'avvitamento ed all'introflessione del dibattito tra gli ultimi rimasti all'interno di case chiuse, abbandonate dai più anche per il frastuono litigioso e sterile dei responsabili politici, alla rinuncia desolata e tristissima di molti, ormai privati della speranza se non di un altro mondo possibile, almeno di concorrere a determinare un'altra politica nazionale.

Non so se possa consolare la constatazione che in queste vicende si registra certamente un'*anomalia* italiana. Altrove, nel contesto mondiale, infatti, i partiti e le *leadership* politiche, anch'esse in evidente crisi di capacità di rappresentanza, non hanno però imboccato la strada dell'autodissolvimento. Due esempi – tra loro non conformi – ben rappresentano alcune diverse prospettive, e le strade imboccate da altri per non rimanere nel gorgo della crisi di rappresentatività.

In Germania, l'esperienza della *Linke*: un partito classicamente socialdemocratico, in fondo tradizionalmente strutturato, che è dato in forte ascesa, accreditato dai sondaggi al 10-12 % e che rischia nel prossimo futuro di rompere il sistema delle alleanze politiche fin ora egemoni.

Negli Stati Uniti – scontando una diversità strutturale e storica della forma partito in quel Paese – il recupero di capacità rappresentativa si è costruita in prima battuta *sul piano simbolico* (il primo nero, il cambio generazionale e il coinvolgimento dei giovani, il cambiamento come valore in sé), ma non può dirsi che ciò sia avvenuto solo sul piano simbolico, rimanendo privo di reali contenuti innovativi. Forte – entusiasmante ed inaspettata sotto molti profili – è apparsa invece anche la capacità della nuova amministrazione statunitense di porsi in sintonia con la società civile e le sue reali aspettative di innovative politiche concrete.

In Italia non c'è traccia di Obama, ma neppure nessun La Fontaine. L'entusiasmo per la politica poi è meglio non evocarlo neppure. Non si creda però che si tratti solo di ritrovare la capacità di suscitare passioni, di far vivere emozioni. Imbonitori ce ne sono fin troppi, e non si risolverà alcunché se si cercasse una soluzione solo – o principalmente – nel ricambio delle persone. Il nostro personale politico nel suo complesso è logorato, stanco, privo d'inventiva – chi può negarlo –, ma la crisi di rappresentanza dei partiti è soprattutto una questione istituzionale.

Così, sono i luoghi istituzionali della rappresentanza che sembrano non richiedere più ai partiti le loro prestazioni tipiche, di strumenti e mezzi della rappresentazione dei soggetti reali e dei conflitti sociali. In questa prospettiva, mi chiedo, ad esempio, che organo rappresentativo è, e di quali partiti ha bisogno, un Parlamento che opera in *assenza assoluta di dibattito*? E che non si dibatta in Parlamento è certo: basta pensare alla prassi incostituzionale dei *maxiemendamenti*, alla reiterazione delle *fiducie*, all'abuso dei *decreti legge*. Ma è poi il mix tra le tre distorsioni che fornisce il risultato di un Parlamento esautorato: è il *continuum* decreto legge – maxiemendamento – fiducia, che sta uccidendo ogni idea di Parlamento come assemblea rappresentativa del pluralismo sociale.

Tutto ciò peraltro in una situazione di *riduzione della diversità* delle posizioni e della dialettica interna al Parlamento: (a) sia perché minori sono i soggetti organizzati (dal pluralismo esasperato dei mille partiti siamo passati ad una vocazione impoverita di bipolarismo senza politica); (b) sia perché le modalità di scelta dei parlamentari risponde ormai a logiche esclusivamente fiduciarie: di fiducia nei confronti del *leader* che ti colloca in lista al posto giusto, non certo logiche fiduciarie collegate alla rappresentanza di politiche o di interessi sociali esterni al Palazzo.

Alcuni considerano riflessioni di questo genere troppo allarmate e viziate da un eccesso di pessimismo, e sono i più. Infatti, non sembra ci si preoccupi poi molto, almeno dentro la cittadella chiusa della politica. Basta leggere alcuni dei progetti di nuovi regolamenti parlamentari i quali, se fossero approvati – accentuando il peso (ormai asfissiante) del governo in Parlamento, riducendo ulteriormente la possibilità di una dialettica interna alle Camere, assegnando un ruolo di op-



posizione della corona all'ineffabile governo-ombra, impedendo possibili residue intemperanze – causerebbero il *colpo finale* ad ogni possibile concezione del Parlamento come luogo del compromesso e della rappresentanza della divisione pluralistica della società. Secondo me Dio acceca chi non vuol vedere.

## 6. Possibili prospettive di cambiamento

Questo il quadro tratteggiato a tinte fosche. Ma per non lasciarci nello sconforto, non posso esimermi dall'indicare le possibili *prospettive*, auspicando un cambiamento di rotta.

La strada impervia che deve perseguirsi mi appare obbligata: unicamente il recupero della capacità rappresentativa potrà salvare i partiti e qualificare la democrazia, evitando il rischio di una lenta, soffice, impalpabile deriva. Quali siano le condizioni politiche, sociali e culturali per questo cambiamento di rotta sarebbe qui troppo lungo ed anche complicato mostrare, mi limito perciò ad alcune indicazioni "istituzionali".

– Una legge elettorale in grado realmente di dare espressione politica e rappresentanza istituzionale alle diversità sociali. Per far ciò appare necessario abbandonare la retorica delle elezioni d'investitura (del governo, di una maggioranza e del suo *leader*), per tornare a considerare lo scopo principale delle elezioni dei rappresentanti della Nazione. Quello di assicurare al Parlamento la specifica funzione di un organo che non deve *solamente e immediatamente* esprimere l'unità maggioritaria (la formazione del governo è infatti regolata negli articoli 92-94 della Costituzione, non negli articoli 55-59 dedicati invece alla composizione delle Camere), bensì deve *principalmente e direttamente* rappresentare la diversità del corpo elettorale. La sovrapposizione tra logiche di governo e logiche rappresentative ha ingenerato una confusione che ha prodotto una degenerazione: in nome della governabilità s'è sacrificata la rappresentanza. Un punto d'equilibrio tra i due piani paralleli, peraltro, da tempo è stato individuato nel "modello tedesco".

– Riattivare una dialettica all'interno del Parlamento, abbandonando la logica frustrante della *democrazia decidente*, per pensare ad una *democrazia coinvolgente*; che sia in grado cioè di trascinare i soggetti, gli interessi, le passioni dei rappresentanti della nazione in base alla responsabilità politica di ciascuno. Sono i regolamenti parlamentari, ma anche i concreti comportamenti dei soggetti politici, a determinare la qualità, il ruolo, l'essenza e il valore del dibattito all'interno del Parlamento.

- Far “concorrere” alla determinazione della politica nazionale (ex art. 49), oltre ai partiti, anche le altre formazioni sociali ed i singoli: fuori dal Parlamento ai sensi dell'art. 18, dentro il Parlamento ai sensi dell'art. 67.

Vorrei però concludere richiamando quel che a me pare l'essenziale, per la salvaguardia dei partiti e della loro funzione sociale, ma anche, in ultima analisi, per la sopravvivenza della rappresentanza politica e democratica moderna: *la partita decisiva si gioca fuori dal Palazzo*. Nel vuoto della società civile, in un'impegnativa *sfida alla desertificazione* della società civile.

Lo voglio dire con chiarezza e un po' brutalmente: o scommettiamo sulla capacità di rianimare la società civile e al tempo stesso di restituire uno spazio autonomo ma non autoreferenziale alla politica, oppure saremo costretti a dare ragione a chi propone rapporti politici, forme di governo e sistemi elettorali fondati sulla manipolazione. Manipolazione della rappresentanza, ma anche dei rappresentati. Sistemi politici ancora fondati sul consenso, ma dove il consenso per governare lo ottiene chi meglio riesce ad esibire la propria immagine, pur se vuota. In un confronto politico che sarà sempre più emozionale, irrazionale; in cui la corruzione morale più profonda è quella dell'anima (delle nostre anime) in cui la comunicazione è quella veicolata dalla potenza della forma, dalla potenza dei media, dalla potenza del denaro. Ma a quel punto dei partiti potremmo anche fare a meno.

Imma Barbarossa\*

## *L'art. 49 della Costituzione tra i principi della Costituzione italiana*

Qualche volta mi capita di guardare in TV trasmissioni a quiz: mi spinge la curiosità di verificare di volta in volta un dato, a mio avviso preoccupante, e cioè che i/le concorrenti, spesso laureati, che sono incredibilmente preparati su pettegolezzi e curiosità varie, mostrano vuoti paurosi su questioni di cultura generale (in particolare umanistica), anche elementari, di quelle che si studiano (o si studiavano) nei banchi del liceo.

Ebbene, in uno di questi spettacoli veniva chiesto quale delle seguenti parole non comparisse mai tra i principi della Costituzione italiana: le parole erano “libertà, sesso, donna, Costituzione”. La concorrente, ritenendo forse che la parola “sesso” fosse disdicevole per la serietà e la solennità della nostra Carta (per giunta un po’ vecchiotta) ha risposto “sesso”, mostrando di ignorare l’art. 3 (senza distinzione di sesso). In realtà la parola mai citata tra i principi della Costituzione è “donna”.

Perdonatemi l’inizio molto frivolo di questo mio intervento, ma mi serve per introdurre un concetto: se i padri (e ahimè le madri) costituenti non hanno mai usato negli articoli fondativi della Carta la parola “donna”, ciò significa che consideravano il termine “uomo” comprensivo degli uomini e delle donne.

Ritornero su questo uso del linguaggio. Mi preme ora sottolineare che l’art. 49 va messo in relazione con gli artt. 2 e 3 della Carta. Secondo l’art. 2 la personalità “dell’uomo” può svolgersi anche in “formazioni sociali” e tale attività fa parte dei “diritti inviolabili dell’uomo” che la Repubblica riconosce e garantisce. Secondo l’art. 3 la limitazione della libertà e dell’uguaglianza dei cittadini fa parte de-

---

\* Imma Barbarossa è stata deputata del PCI nella Commissione Istruzione e cultura della Camera. È attivista nel movimento delle donne e pacifista. Ha fatto parte della Commissione nazionale di Parità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. È stata Presidente della Commissione Pari Opportunità del Comune di Bari. Fa parte del *Forum* delle donne del PRC. Ha un percorso nelle Donne in Nero e nell’Associazione per la Pace.

gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana, ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere.

Ora, i due termini persona (art. 3) e personalità (art. 2) non sono usati, ovviamente, a caso. L'uno indica l'essenza dell'individuo (persona), l'altro (personalità) indica il complesso (lo svolgersi, appunto) del suo agire sociale e politico.

L'art. 49 condensa nel ruolo dei partiti i concetti di cittadinanza, di uguaglianza, di libertà, di democrazia, di partecipazione alla vita politica. Non mi pare che tale ruolo sia stato svolto in maniera degna. Il termine "determinare" (concorrere a determinare la politica nazionale) è un termine molto forte, ha in sé il senso del definire, anche del decidere.

Se pensiamo all'art. 1 (la sovranità appartiene al popolo) e se riteniamo, com'è giusto, che il popolo è costituito da cittadini, ne ricaviamo che i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, liberamente associati nei partiti.

Ora, come sappiamo, la nostra Carta – quest'anno abbiamo celebrato il sessantennio della sua promulgazione e siamo tutti/e impegnati a difenderla dalle minacce di controriforma – ha una sua storia, un contesto, un percorso. La sua storia e il suo percorso ci parlano di una rottura con il regime fascista e anche di una vera discontinuità con lo Stato liberale, e il primo e per me più significativo tratto di questa rottura fu il voto concesso alle donne. Concesso da una "conventio" prevalentemente maschile, che per secoli aveva escluso le donne dalla *polis* e che – sotto la spinta della partecipazione delle donne alla resistenza e alle organizzazioni partigiane – concedeva tra molti dubbi e perplessità il voto alle donne. Il contesto della nostra Carta era dunque la società sessista e patriarcale del secondo dopoguerra. Lo si vede dal linguaggio, come accennavo prima (l'uomo), dal pensiero unico maschile che ha assegnato la parola pubblica al genere maschile, ha considerato le donne tutt'al più come un gruppo sociale da tutelare e includere tra i destinatari dell'assenza di discriminazioni (senza distinzione di sesso).

Per quanto riguarda l'uguaglianza, la storia degli ultimi 50 anni ha visto – sotto la pressione del movimento delle donne - leggi applicative dell'art. 3: parità nel lavoro (legge 903 del 9 dicembre 1977),

nell'accesso alle carriere (legge 66 del 9 febbraio 1963), leggi di tutela della "differenza" femminile (lavoratrici madri, lavoratrici agricole e artigiane), leggi di promozione (legge 125 del 10-4-1991, pari opportunità), infine facilitazioni per l'ingresso in politica (norme antidiscriminatorie nelle leggi elettorali).

Occorre tuttavia ricordare a questo proposito che le norme genericamente intese di tutela spesso sono state fatte oggetto di ricorsi e sospetti di incostituzionalità in quanto, paradossalmente, ledevano quel principio di uguaglianza per attuare il quale venivano proposte. Infatti la Corte Costituzionale di fronte alla riserva di quote per un sesso (quello svantaggiato) ha ritenuto che l'introduzione di quote riservate non garantirebbe tanto la parità dei punti di partenza quanto l'assegnazione di un risultato, ossia l'elezione di un numero di donne determinato.

Ora, i partiti politici mutuano dalle norme che regolano la convivenza nazionale tutta l'impostazione patriarcale, il linguaggio, il simbolico; anzi le mettono in pratica in modi più accentuati, in quanto la gestione delle norme è affidata ad *élites* maschili (non importa se di estrazione proletaria) che la esercitano spesso in maniera assoluta, disinvolta, scontata, con naturalezza. Sul terreno dell'accesso alla politica ci sono state numerose leggi elettorali, con l'alternanza uomo-donna nelle liste bloccate alla Camera, per la legge 277 del 4 agosto 1993 («Nuove norme per la elezione della Camera dei deputati») e soprattutto dietro la spinta delle associazioni femminili e attraverso il lavoro della Commissione nazionale per la parità uomo-donna e delle varie ministre per le pari opportunità, la modifica dell'art. 51 della Costituzione (legge cost. n. 1 del 30 maggio 2003). Prima delle ultime elezioni europee (2004) fu approvata la legge 9 dell'8 aprile 2004, che nelle liste elettorali poneva il limite di rappresentanza dei 2/3 di candidati per ciascuno dei due sessi, stabilendo una sanzione monetaria in caso di inadempienza. Ricordo che c'erano Berlusconi e Stefania Prestigiacomo e menammo scandalo per la monetizzazione del maschilismo: eravamo anche convinte che i partiti avrebbero rischiato tranquillamente la sanzione.

Ora, un tempo si diceva che il maschilismo stava a destra, il femminismo a sinistra. Non è più così. Il patriarcato impera nella società, nella politica, nei partiti.

Personalmente faccio parte di quelle femministe che ritengono la presenza politica delle donne indispensabile alla sessuazione della politica e della democrazia, ma ho molta perplessità ad affidare il superamento del patriarcato alle quote. Il patriarcato è un ordine antico, complesso e si fonda sul dominio di un genere (quello maschile) sull'altro, sulla presunta "naturalità" della divisione dei ruoli (pubblico e privato) e sulla presunta inferiorità politica (e civile) del privato rispetto al pubblico.

Gli Stati assunsero il patriarcato dalle religioni nei loro ordinamenti; anche il movimento operaio assunse il patriarcato borghese e - per quanto riguarda il PCI - anche quello cattolico. Anche i partiti del Novecento, che si formarono e conformarono all'interno degli Stati-nazione, assunsero le forme patriarcali negli statuti e nelle pratiche. Anche i partiti che facevano riferimento al movimento operaio e alle sue teorie politiche di trasformazione dell'esistente. Come scrisse Carla Lonzi (in *Sputiamo su Hegel*, 1970) il proletariato fu «rivoluzionario nei confronti del capitalismo e riformista nei confronti del sistema patriarcale».

Il femminismo è stato a lungo emancipazionista: le donne chiedevano alle istituzioni governate dagli uomini la parità dei diritti, ma serpeggiava fin da allora, tuttavia, la consapevolezza che non si trattava di entrare da ospiti più o meno indesiderate nella cittadella maschile, ma di decostruire un ordine materiale e simbolico che le annullava come soggetti autonomi. Anche la grande scoperta illuministica dell'uguaglianza per natura è un potente strumento di marginalizzazione delle donne in quanto le assegna a compiti "naturalisti" fuori della politica cioè del senso della libertà, secondo la nota definizione di Hannah Arendt. Olimpia de Gouges cadde in disgrazia presso i suoi compagni rivoluzionari perché pretendeva di parlare nell'assemblea politica. Sarà più tardi Virginia Woolf (in *Le Tre Ghinee*) a "osare" di mettere in discussione il carattere monosessuato (maschile) dell'antifascismo, affermando di voler dare solo la terza ghinea al movimento contro il nazismo, riservando le prime due a un collegio di ragazze povere e alla istruzione delle donne, per favorire l'indipendenza economica e l'istruzione come forme di liberazione delle donne.

Ora, per riepilogare:

1) I partiti sono un potente strumento di neutralizzazione delle donne, al massimo hanno concesso quote come alle minoranze;

2) Se siamo d'accordo che l'uguaglianza senza la differenza è omologazione e la differenza senza uguaglianza è disuguaglianza, occorre cambiare gli statuti teorici e formali della nostra democrazia;

3) Ogni introduzione di meccanismi tecnici antidiscriminatori se non parte da questa profonda riforma intellettuale e morale rischia l'inefficacia. Forse solo l'introduzione della doppia lista e del doppio voto sessuato di preferenza aprirebbe per lo meno contraddizioni. Ma basterà? E vorranno le donne farsi carico di agire la politica anche come conflitto di genere?





Marilisa D'Amico\*

## *Trasformazioni del sistema partitico e “democrazia paritaria”*

### **1. Considerazioni introduttive sul ruolo dei partiti politici nella realizzazione di un riequilibrio di genere**

In questa fase storica di superamento dell'idea che una maggiore presenza di donne nelle assemblee elettive sia necessaria per far fronte alla rivendicazione di un diritto individuale, e in cui si assiste alla progressiva consapevolezza che essa sia indice, invece, di ricchezza e progresso della società, l'Italia rimane ancora uno dei Paesi nelle cui istituzioni più evidente è lo squilibrio di genere.

I partiti politici non sono stati in grado, al momento, di aderire a questa nuova prospettiva, e nonostante i proclami circa l'intenzione di candidare, in vista delle elezioni del 13 e 14 aprile 2008, una percentuale di donne superiore rispetto alle precedenti tornate elettorali, di fatto i risultati riguardanti le deputate e le senatrici elette rimangono notevolmente al di sotto della c.d. *critical mass*, individuata da una Relazione elaborata su richiesta della Commissione europea<sup>1</sup> quale soglia minima necessaria affinché le donne possano esercitare una significativa influenza nei processi decisionali: la presenza femminile alla Camera dei Deputati si è arrestata, infatti, ad un 21,2%, mentre al Senato è pari al 18%.

L'incapacità dei partiti di assicurare una equilibrata presenza di donne e uomini sia al proprio interno sia nelle liste dei candidati (e, conseguentemente, tra gli eletti) sembra rappresentare uno dei sintomi

---

\* Professore ordinario di diritto costituzionale all'Università di Milano. Fra le sue pubblicazioni: *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale. 1. Il giudizio incidentale*, Torino, Giappichelli, 1997 (con Valerio Onida); *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, Giappichelli, 2006 (con Alessandra Concaro); *I diritti contesi*, Milano, Franco Angeli, 2008; *Laicità per tutti*, Milano, Franco Angeli, 2009 (con Anna Puccio); *La cicogna e il codice. Fecondazione assistita, riflessioni e prospettive*, Milano, Franco Angeli, 2010 (con Ileana Alesso e Massimo Clara).

<sup>1</sup> *Women and men in decision-making*, 2007.

della crisi che tali formazioni sociali stanno attraversando nel circuito della rappresentanza. In effetti, ormai da tempo, essi paiono non saper più costituire canali di partecipazione aperta, in grado di rappresentare le differenti esigenze presenti nella società, e dunque di assolvere alla funzione di efficace collegamento tra cittadini rappresentati ed eletti rappresentanti.

Per la verità, diversi sono i partiti che, a livello statutario, si sono imposti di adottare misure volte a garantire una equilibrata rappresentanza di genere.

Due paiono essere le direzioni in cui i partiti possono intervenire. In primo luogo, essi possono prevedere misure finalizzate ad incrementare il numero di donne nei propri organismi decisionali. In questo senso, per limitarci a qualche esempio, può essere richiamato l'art. 16 dello Statuto dei Verdi, secondo cui le liste dei candidati per l'elezione degli organismi direttivi del partito non possono essere composte per più del 50% da persone dello stesso genere. Per quanto riguarda le modalità di votazione, per l'elezione degli organismi rappresentativi che richiedano preferenze plurime è previsto che questa sia espressa "in modo paritario per genere". Più in generale, pare interessante ricordare che tra i principi ispiratori del partito vi è un riferimento alla necessità di riconoscere "il valore e la ricchezza di genere", promuovendo «l'effettiva rappresentanza di donne e uomini ad ogni livello organizzativo ed elettivo, riconoscendo il valore e la ricchezza della differenza di orientamento sessuale e di identità di genere all'interno della Federazione come nella società, e ritenendo cardine dello sviluppo di una piena coscienza ecologista la valorizzazione della differenza in ogni sede di elaborazione e decisione».

Anche lo Statuto di Rifondazione, che riconosce «la democrazia di genere come elemento costitutivo del percorso della rifondazione»(art. 43), introduce delle disposizioni sulle modalità di selezione degli organi dirigenti. In particolare, l'art. 30 stabilisce che «per l'elezione delle/dei delegate/i ai congressi federali e nazionali e per l'elezione degli organismi dirigenti occorre fare in modo che vi siano rappresentanze tendenzialmente paritarie dei sessi, presenze adeguate di lavoratrici e lavoratori e di giovani».

Infine, lo Statuto del PD impegna il partito ad assicurare «a tutti i livelli, la presenza paritaria di donne e di uomini nei suoi organismi

dirigenti ed esecutivi, pena la loro invalidazione da parte degli organismi di garanzia».

In secondo luogo, i partiti possono agire efficacemente nel momento della selezione dei candidati alle cariche rappresentative di tutti i livelli, sia nazionali sia locali. Non va dimenticato, a tal proposito, che nella sentenza n. 422 del 1995, con la quale veniva affermato che in materia elettorale deve trovare applicazione soltanto il principio di eguaglianza formale (artt. 3, comma primo, e 51, comma primo, Cost.) e che qualsiasi disposizione legislativa tendente ad introdurre riferimenti “al sesso” dei rappresentanti, anche se formulata in modo neutro, risulta in contrasto con tale principio, la Corte costituzionale ha precisato come simili misure sarebbero “valutate positivamente” qualora spontaneamente adottate dai partiti politici<sup>2</sup>.

Per limitarci a qualche esempio, lo Statuto dei Comunisti italiani impone che tutte le candidature a livello nazionale e territoriale vengano deliberate «nel rispetto del principio di parità tra i sessi» (art. 29, comma secondo).

Quanto ai due maggiori partiti presenti in Parlamento, nella Carta dei Valori cui si ispira il PDL compare un riferimento alla necessità di “assicurare l’effettiva parità”, anche al fine di favorire l’accesso delle donne ai posti di più alta responsabilità nel mondo pubblico e privato, specificando che «una maggiore eguaglianza effettiva tra uomo e donna renderà il nostro Paese non solo più giusto ma anche più prospero». Il PD si impegna, invece, a «rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla piena partecipazione politica delle donne», favorendo «la parità fra i generi nelle candidature per le assemblee elettive» (art. 1, comma 3)<sup>3</sup>.

Tuttavia, i dati delle ultime elezioni rendono evidente come ancora lontane siano le prospettive di una piena concretizzazione di tali enunciazioni di principio. Questo accade perché, nonostante i partiti politici decidano di tenere “formalmente” fede agli impegni presi a livello

---

<sup>2</sup> Cfr. punto n. 7 del considerato in diritto della sent. n. 422 del 1995. Per un’analisi delle sentenze della Corte in materia sia consentito rinviare a M. D’AMICO, *I diritti contesi*, Milano 2008.

<sup>3</sup> Gli statuti contengono, inoltre, riferimenti alla necessità di garantire una equilibrata presenza di donne e uomini anche all’interno dell’organizzazione partitica. Lo statuto del PD, ad esempio, impegna il partito ad assicurare «a tutti i livelli, la presenza paritaria di donne e di uomini nei suoi organismi dirigenti ed esecutivi, pena la loro invalidazione da parte degli organismi di garanzia». Lo statuto di Rifondazione Comunista afferma, invece, che occorre garantire la presenza dei due sessi in tutti gli organi esecutivi.

statutario, inserendo una determinata percentuale di donne nelle liste elettorali, ciò che realmente conta è quanto essi decidano di “puntare” realmente sulle proprie candidate.

Una breve analisi di alcune delle liste presentate da PD e PDL in occasione della consultazione elettorale del 2008 servirà a chiarire quanto appena affermato.

Come già anticipato, entrambe le formazioni partitiche avevano manifestato l'intenzione di incrementare il numero delle donne tra i candidati; in particolare, il PD si era impegnato a garantire «rappresentanza femminile pari almeno a un terzo delle candidature e dei potenzialmente eletti» (art. 9 del Regolamento del 20 febbraio 2008 del Coordinamento nazionale del partito); il PDL a riservare alle donne il 30% dei posti in lista<sup>4</sup>.

Tuttavia, analizzando le liste, si può notare che in alcuni casi la percentuale di candidate è inferiore a quella promessa, mentre in altri, pur essendo stata rispettata la proporzione annunciata, la posizione delle donne appare penalizzante, considerato che la legge elettorale vigente prevede il meccanismo delle liste c.d. bloccate. In effetti, l'impossibilità per l'elettore di esprimere una preferenza capace di incidere concretamente sull'elezione del deputato o del senatore, attribuisce ai partiti il potere di “predeterminare”, nella sostanza, i probabili eletti.

Per quanto riguarda le liste presentate dal PDL, piuttosto bassa è la percentuale di donne inserite; in media, essa si aggira fra il 10 e il 15%. Nelle Regioni meridionali la percentuale risulta essere ancora inferiore. Limitandoci ad alcuni esempi, particolarmente significativo è il caso della Puglia, dove le donne candidate alla Camera sono solo 2 su 48, peraltro collocate nelle ultime posizioni della lista. Nelle Marche, sempre tra le posizioni basse, è inserita, invece, una sola donna, mentre addirittura assente è il genere femminile nella lista per il Senato, così come nella lista per il Senato della Calabria.

Un dato in controtendenza è rappresentato dalla lista per la circoscrizione Piemonte I, dove le candidate sono 9 su 24 e sono, tra l'altro, collocate in posizioni tali da consentire buone probabilità di elezione.

---

<sup>4</sup> Un riferimento alle dichiarazioni del *leader* del PDL sono riportate in «Giovani e donne, la carica dei candidati outsider», “Il Giornale”, 1 marzo 2008.

Il PD, nella maggior parte dei casi, ha rispettato l’impegno preso e ha candidato una significativa percentuale di donne; tuttavia, le candidate sono state per lo più relegate nella zona bassa delle liste. Nelle circoscrizioni piemontesi per l’elezione della Camera dei Deputati, ad esempio, le donne rappresentavano più di un terzo dei candidati, ma erano per lo più inserite in posizioni perdenti. Effettivamente, solo 2 sono le elette delle 18 previste in lista. Nel Molise nessuno dei tre candidati è donna. Diversa è la situazione della Regione Trentino - Alto Adige, dove le candidate erano alternate agli uomini e numericamente maggiori<sup>5</sup>.

Quanto detto dimostra, ancora una volta, l’importante ruolo che i partiti possono svolgere, indipendentemente dal sistema elettorale vigente e, quindi, da una eventuale esplicita previsione di meccanismi normativi finalizzati a favorire un’equilibrata presenza di genere, nell’elaborazione delle liste elettorali. Questa attività, in effetti, rappresenta una delle principali “funzioni sistemiche” svolte dai partiti e implicitamente riconosciute dall’art. 49 della Costituzione, che sembra individuarli come necessari intermediari tra i cittadini e la determinazione della politica nazionale.

## **2. La “democrazia paritaria” nell’esperienza di altri Paesi e nel lento percorso italiano**

La situazione ora descritta sembra dimostrare come i partiti, sino ad oggi, non abbiano compreso le potenzialità derivanti da una concezione della democrazia in termini paritari.

Il *Mouvement pour la parité* francese ha proposto un nuovo punto di vista che suggerisce di rivalutare i modelli tradizionali di pari opportunità, e a ragionare di parità in termini principio e non di regola. Il sistema delle quote, mutuato dalla politica statunitense delle *affirmative actions*, assume come presupposto l’esistenza di una ingiusta discriminazione cui occorre porre rimedio avvantaggiando la categoria “debole” al fine di ristabilire condizioni di uguaglianza.

---

<sup>5</sup> Per un’analisi delle liste, M. D’AMICO, S. CATALANO, *Liste e rappresentanza politica di genere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

La quota è basata, dunque, sul principio di eguaglianza sostanziale, che impegna lo Stato, come richiesto dall'art. 3, comma secondo, della nostra Costituzione, a «rimuovere gli ostacoli» che impediscono la realizzazione di una parità effettiva.

Il concetto di “democrazia paritaria”, invece, supera la logica - del bisogno del più debole - sottesa al principio di eguaglianza sostanziale, per assecondare, al contrario, la pretesa a veder realizzato un diritto il cui riconoscimento concorre al benessere della società. Si muove dall'idea, connessa alla concezione formale dell'uguaglianza, che non si debba “aiutare”, ma semplicemente affermare la parità. Si tratta, però, di una “nuova” eguaglianza formale, emancipata e distante rispetto al modello liberale, nel quale le donne erano escluse dalla sfera pubblica, e quindi dalla politica, ma fondata su un modello paritario, il quale richiede che la parità sia attuata, per entrambi i generi, sia nella sfera pubblica che in quella privata.

In effetti, lo Stato liberale, che si fonda su un concetto soltanto formale di eguaglianza, costruisce la propria struttura sociale a partire da una rigida divisione fra la sfera pubblica, riservata agli uomini, comprendente anche il mondo del lavoro, oltre che quello politico, e la sfera privata, praticamente delegata alle donne. Con lo Stato democratico-sociale si fa strada, invece, un concetto diverso di eguaglianza, quella sostanziale, per la cui realizzazione non è sufficiente che lo Stato riconosca in astratto i diritti, ma occorre che esso si faccia carico di superare con appositi strumenti le discriminazioni di fatto esistenti. In questa forma di Stato le donne entrano nel mondo del lavoro come “gruppo debole” e lo Stato si preoccupa, innanzitutto, di tutelarle con strumenti di tipo “assistenziale”. Nella sfera politica, ciò pare ancora più evidente. Esse, quando si sono affacciate alla vita politica sono state considerate come esponenti di un gruppo debole, discriminato, dunque da difendere con strumenti forti e discriminatori.

Il principio della democrazia paritaria si propone di superare questo schema e mira a costruire un modello nel quale gli uomini e le donne appartengono a pieno titolo sia alla sfera pubblica che a quella privata.

In questa prospettiva, pare significativo segnalare l'esperienza avuta in altri Paesi, dove si è assistito ad un ripensamento degli schemi teorici costruiti sul presupposto che la realizzazione di una effettiva eguaglianza tra i sessi sia soltanto un problema di (dis)eguaglianza. Il

legislatore spagnolo, ad esempio, è recentemente intervenuto (con la legge organica n. 621/00008 «*Sulla eguaglianza effettiva di uomini e donne*», del 2007) per affrontare a tutto campo il problema della parità - nel lavoro, nella famiglia, nel godimento dei diritti civili, nell'accesso alle cariche elettive - assumendo la prospettiva che essa sia «*un elemento di arricchimento della stessa società spagnola, che contribuirà al decollo economico e all'aumento dell'occupazione*» (Preambolo, II). Quanto allo specifico profilo della rappresentanza politica, la legge stabilisce che, pena la loro inammissibilità, nelle liste nessun genere possa essere rappresentato in misura superiore al 40%; inoltre, se il numero di posti da ricoprire è inferiore a cinque, la proporzione di uomini e donne deve essere «il più vicina possibile all'equilibrio numerico».

La crescita della presenza femminile nel Congresso dei Deputati, registrata nelle ultime elezioni, non può dirsi tuttavia dovuta ai soli vincoli previsti dalla legge, ma anche alla spontanea iniziativa assunta da alcuni partiti politici, che già da tempo si sono dotati di regole volte a perseguire un riequilibrio dei sessi. La "volontà politica" di perseguire tale risultato è dimostrata dalla significativa presenza di donne nel governo, composto in modo paritario da donne e da uomini.

Ciò che rappresenta una novità per la Spagna è realtà già da molto tempo, come noto, nei Paesi scandinavi, dove, senza bisogno di significativi interventi normativi (vi è solo un riferimento, nella Costituzione finlandese, alla necessità di realizzare la parità dei sessi in ambito sociale e lavorativo), le donne sono state messe nella condizione di concorrere alla pari con gli uomini, e di accedere in numero considerevole nelle assemblee elettive.

Ad aver reso possibili simili risultati (che da decenni vede la percentuale di elette superare ampiamente la *critical mass* del 30 %) è stata la libera iniziativa dei partiti politici, che hanno scelto di essere promotori e di fare da tramite ad una crescita culturale della società, adottando spontaneamente, seppur in termini differenti, sistemi di quote.

La presenza femminile negli organi decisionali, in Stati come Finlandia, Svezia e Norvegia ha inciso sensibilmente sui contenuti della politica, portando all'approvazione di importanti leggi antidiscriminatorie che orientano la società verso un rapporto equilibrato fra i sessi

sia nella vita lavorativa che in quella familiare. Non va di certo trascurato come alla base della situazione esistente in tali Paesi vi sia una motivazione storica; le donne, infatti, hanno ottenuto il diritto di voto già all'inizio del secolo scorso e hanno pertanto avuto modo di incidere molto prima, rispetto a quanto accaduto in Italia, sui processi decisionali.

Nel nostro ordinamento, dove, come noto, il diritto di voto femminile è una conquista assai recente, si è invece ancora lontani dal veder realizzate prospettive di affermazione di una democrazia paritaria. Significativa, tuttavia, pare l'introduzione nello Statuto della Regione Lombardia, che è di recente entrato in vigore, di un riferimento a tale principio. Superando la vecchia concezione delle pari opportunità come insieme di politiche volte a favorire soggetti ritenuti svantaggiati, e facendo propria un'impostazione teorica secondo cui la parità tra donne e uomini rappresenta un valore in sé, il legislatore statutario lombardo ha previsto, all'art. 11, comma 1, che «la Regione riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nelle vita sociale, culturale, economica e politica».

### **3. Le soluzioni prospettabili**

La consapevolezza del ruolo centrale che i partiti politici possono avere nella realizzazione di un riequilibrio di genere nelle assemblee elettive ha indotto lo stesso Parlamento europeo a intervenire in materia, invitando tali soggetti a prevedere percentuali minime di candidate nelle liste elettorali. Con la risoluzione n. 169 del 1988 l'organo comunitario ha ad esempio incitato i partiti a riservare una quota del 30% delle candidature alle donne; con la risoluzione 7 ottobre 2003 n. 2003/2108 sulle elezioni europee del 2004, i partiti sono stati invece invitati «a trovare un accordo sull'applicazione di politiche comuni che prevedano che, alle elezioni europee, le donne costituiscano almeno il 30% dei candidati sulle proprie liste elettorali».

Come ricordato, l'esperienza delle democrazie nordeuropee rappresenta una dimostrazione di quanto importante sia l'atteggiamento dei



partiti. In questi Paesi, in sostanza, la società civile spinge verso un'equilibrata presenza dei generi nella vita politica; aspetto che, a sua volta, consente la predisposizione di strumenti legislativi capaci di superare gli elementi di fatto che sono alla base delle discriminazioni in tutti gli altri settori. Chiudendo un vero e proprio circolo virtuoso, questo fattore favorisce a sua volta la partecipazione delle donne alla vita pubblica.

Se l'atteggiamento dei partiti è fondamentale, occorre chiedersi come si possa agire al fine di incentivare tali soggetti a realizzare realmente le condizioni per una maggiore presenza di donne nelle assemblee elettive che avrebbe, probabilmente, l'effetto di porre le basi per l'avvio, anche in Italia, di quel circolo virtuoso di cui si è detto.

In altre parole, il problema centrale è quello di capire come incentivare i partiti a candidare più donne, soprattutto nelle posizioni migliori.

Indubbiamente, non si può dimenticare, lo si è già detto, che la selezione dei candidati è una delle funzioni più significative dei partiti cui l'art. 49 Cost. fa riferimento. Tuttavia, come visto, l'individuazione dei candidati e delle modalità attraverso cui essa avviene rischiano di essere rimesse esclusivamente alle decisioni dei dirigenti dei partiti. Proprio per questa ragione, e non solo al fine di consentire una maggiore presenza di donne nelle liste, sarebbe utile introdurre, anche in Italia, meccanismi finalizzati a rendere più trasparente la selezione dei candidati.

Non va sottovalutato, infatti, che ove esiste una modalità di selezione trasparente maggiore risulta la partecipazione e la presenza delle donne. In tal senso si esprime la relazione al disegno di legge, poi approvato, di modifica dell'art. 51 della Costituzione in cui si evidenzia la circostanza che le donne ricoprono con più facilità le cariche pubbliche per le quali «sono previste procedure trasparenti».

Si potrebbe pensare, allora, di disciplinare, con legge, le elezioni primarie. Tuttavia, un eventuale intervento legislativo finalizzato a vincolare le scelte dei partiti pone non facili problemi in riferimento alla disposizione dettata dall'art. 49 Cost.

Secondo l'impostazione tradizionale, che segue le linee emerse dal dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, non sarebbe ammissibile una disciplina pubblicistica dettata al fine di regolamentare l'attività

dei partiti politici, soprattutto per quanto concerne la loro organizzazione interna. Di conseguenza, non sarebbe legittima una normativa legislativa con cui si imponesse una particolare modalità di selezione dei candidati.

In contrario si può osservare, forse, che per consentire ai cittadini di influire sulla determinazione della politica nazionale occorre che essi siano messi nella condizione di far recepire le proprie opinioni all'interno dei partiti. Se ciò è vero pare difficile negare che il problema della democrazia nei movimenti politici sia collegato strettamente con la formulazione dell'art. 49 della Costituzione.

Inoltre, proprio riflettendo sul tema delle candidature, potrebbe apparire eccessivo giungere alla conclusione secondo cui la nostra Carta fondamentale avrebbe voluto lasciare un momento così delicato esclusivamente ai partiti precludendo qualunque intervento, sia pur con modalità non eccessivamente invasive, volto a tutelare altre esigenze costituzionali. In effetti, come è stato autorevolmente sottolineato da Mortati, lo Stato non potrebbe disinteressarsi delle modalità con cui viene esercitato il potere di selezione delle candidature dal momento che tale attività limita il diritto dei cittadini di poter scegliere i propri rappresentanti.

Seguendo quest'ultima linea di pensiero i dubbi di legittimità sopra indicati si attenuerebbero grandemente.

Inoltre, se il fine dell'intervento legislativo fosse quello di tutelare il sesso sottorappresentato, non andrebbe dimenticato che a favore della sua legittimità militerebbero sia il tenore letterale del nuovo art. 51 della Costituzione, sia le indicazioni provenienti dalla sent. n. 49 del 2003 della Corte costituzionale.

In effetti, in tale occasione simili norme sono state ritenute ammissibili anche perché l'intervento del legislatore era finalizzato ad imporre ai partiti dei vincoli nella formazione delle liste, ossia in un momento precedente all'inizio della competizione elettorale.

Ovviamente, i dubbi svanirebbero nel momento in cui fossero i partiti a decidere di selezionare i propri candidati con le primarie<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Per un'analisi più approfondita delle primarie come strumento volto ad incentivare una maggiore presenza di donne tra i candidati, si rinvia a S. CATALANO, *Le 'elezioni primarie' come strumento per il riequilibrio della rappresentanza politica di genere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Un'altra via per incentivare tali soggetti a candidare e a far eleggere un numero maggiore di donne potrebbe essere quello di agire con meccanismi premiali. Ci si riferisce, in particolare, all'idea di collegare una parte del rimborso elettorale concesso ai partiti alla effettiva elezione di una percentuale minima di donne. Il sistema potrebbe essere ulteriormente articolato. Ad esempio sarebbe utile prevedere una decurtazione ai partiti che non eleggono almeno il 30% di donne e, invece, un *bonus* ulteriore, ossia una erogazione maggiore di quanto spetterebbe al partito in base ai voti ottenuti, per i soggetti che eleggono il 50% di donne.

In questo modo si agirebbe su uno dei punti rispetto ai quali i partiti politici sembrano essere, per ovvie ragioni, maggiormente sensibili. L'esperienza francese, tuttavia, impone cautela anche rispetto a soluzioni di questo tipo: è noto infatti che in Francia il meccanismo delle sanzioni-incentivi non ha funzionato affatto, ma si è prestato ad una utilizzazione strumentale, che ha consentito ai partiti conservatori di coniare lo slogan: “meglio pagare che tenersi una donna in più in lista”<sup>7</sup>.

In conclusione, credo che uno dei sintomi della difficoltà della politica italiana di rinnovarsi, partendo da una trasformazione dei soggetti principali, i partiti politici, stia anche nella difficoltà con la quale viene affrontato il problema della scarsa presenza femminile: problema che però, a mio avviso, nonostante indubbi progressi almeno sul piano della comunicazione e dei principi, non è ancora entrato nell'agenda della politica come tema davvero importante non solo per la democrazia, ma anche per la ricchezza economica del Paese<sup>8</sup>. Sotto questo profilo, spetta proprio alle formazioni politiche non solo cercare strumenti con cui più o meno forzatamente introdurre più donne, ma anche, e soprattutto, farsi promotori di una diffusione della “cultura di genere”. In parole più semplici, manca in Italia, a partire dalla formazione universitaria, il cosiddetto filone degli studi sul “Gender”, filone trasversale che permette in Europa, negli Stati Uniti e in altri Paesi del mondo, di affrontare tematiche di genere con riferimento alle discipline più diverse. Senza una chiara visione dei problemi anche in una prospet-

---

<sup>7</sup> Sulla vicenda francese, mi sia consentito di rinviare a M. D'AMICO, «Il legislatore reintroduce le “quote rosa”?», in *Studium juris*, 2005, 4, p. 434 ss.

<sup>8</sup> V. per tutti, M. FERRERA, *Il fattore D*, Il Mulino, Bologna, 2008.

va “di genere”, qualsiasi discussione sulla presenza delle donne in politica e, quindi, nelle istituzioni rischia di rimanere confinata nell’angusta prospettiva della mera rivendicazione. Prospettiva corretta, ma senz’altro non completa. E rischia di rendere ancora drammaticamente attuale una frase che Anna Kuliscioff esprimeva dopo la delusione del mancato raggiungimento del diritto al voto, tanto agognato dal movimento suffragista italiano: «Ormai l’italiano per essere cittadino<sup>9</sup> non ha che una sola precauzione da prendere: nascere maschio»<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Diremmo oggi, non solo in quanto rappresentato, ma anche come rappresentante.

<sup>10</sup> A. KULISCIOFF, *In memoria : 25 dicembre 1925*, Milano, 1926, p. 326.

Alisa Del Re\*

## *I partiti politici e le donne: le ragioni della parità in democrazia*

*Quand'anche tutte le donne fossero spose, quand'anche tutte esser dovessero schiave, non sarebbe men necessario di dare a queste schiave una professione legale; poiché sappiamo troppo bene qual protezione possono gli schiavi aspettarsi, quando le leggi sono fatte dai padroni.*

John Stuart Mill, *La servitù delle donne*  
(1869)

### **1. Introduzione**

Negli ultimi anni si è registrato un grande interesse e una diffusa consapevolezza per il problema della scarsa presenza delle donne nei luoghi in cui si adottano decisioni politiche e si assumono responsabilità al più elevato livello all'interno degli organi politici rappresentativi. Questa problematica si è sviluppata non solo fra i gruppi femministi, ma anche nel dibattito internazionale e comunitario. In molti casi si è tradotta nell'adozione di un insieme di iniziative e misure, la cui principale finalità consiste nel tentativo d'instaurare la democrazia paritaria o parità tra i sessi in politica.

La concezione della democrazia paritaria riposa su una realtà di fondo: le donne costituiscono la metà della popolazione, e si ritiene dunque giusto e doveroso che ottengano una percentuale proporzionale di "potere". Dal momento che nel contesto attuale il margine di partecipazione politica delle donne è molto basso, in molte legislazioni nazionali si attuano misure per far raggiungere il 50% di partecipazio-

---

\* Professoressa associata in Scienza Politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, dirige il Centro Interdipartimentale di Ricerca: studi sulle Politiche di genere (CIRSPG). Ultime pubblicazioni: (2008) (a cura di) *Manuale di Pari Opportunità. Per un orientamento sulle politiche di genere*, Padova, Cleup; (2008) "Produzione/Riproduzione" in AA.VV. *Lessico Marxiano*, Roma, Manifesto Libri; (2008) "Gli studi di genere e i loro luoghi: ricerca, diffusione e formazione" in *Inchiesta* n. 160, numero monografico Del Re A. (a cura di) *Donne tra politica e istituzioni: questioni di genere e ricerca sociale*, aprile-giugno 2008. (2009) con Lorenza Perini, *Politiche di pari opportunità*, Padova, Cleup. (2010) con Longo e Perini (a cura di) *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Milano, FrancoAngeli.

ne delle donne, in altre si prevede che ciascun sesso non disponga di “un peso non inferiore al 40%, né superiore al 60%” nell’organo rappresentativo di cui si tratta. In altri termini, la parità politica cerca di ottenere che le donne superino le barriere attuali (il ‘tetto di cristallo’) e partecipino alle arene decisionali in forma progressiva, comparabile a quella degli uomini, riducendo significativamente la distanza numerica che c’è tra i due sessi nella sfera della democrazia rappresentativa. In Italia, l’art. 51 della Costituzione, modificato dall’art. 1 della legge costituzionale 30 maggio 2003<sup>1</sup>, prevedrebbe che il legislatore promuovesse con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini circa l’accesso in condizioni di uguaglianza alle cariche elettive. Dopo una modifica costituzionale analoga, in Francia si rettificano in tal senso tutte le leggi elettorali. In Italia, al cambiamento della legge elettorale per Camera e Senato dell’ottobre 2005, nessun provvedimento a riguardo è stato adottato, anzi: l’inclusione di una quota elettorale (presentata dalla ministra delle pari opportunità) che prevedeva che nessuno dei due sessi fosse rappresentato nelle liste al di sotto del 30% fu bocciata con voto segreto trasversale, come del resto l’emendamento massimalista dell’opposizione di una quota del 50%. Per una questione di applicazione dell’art. 51 della Costituzione maggioranza e opposizione vennero sconfitte da un’alleanza trasversale suppongo maschile.

Dal momento che nei sistemi democratici i partiti politici hanno il monopolio della strutturazione del voto e della composizione delle liste elettorali è molto importante vedere quale sia il ruolo che essi svolgono o hanno svolto per attuare una “democrazia di genere”.

Tuttavia sono necessarie alcune considerazioni preliminari rispetto a quella che viene chiamata la “crisi dei partiti”. Concordo con Alfio Mastropaolo<sup>2</sup> quando dice che per quanto riguarda le principali funzioni che i partiti esercitano in democrazia non si può parlare di crisi: sono i partiti che strutturano la competizione politica, che organizzano le campagne elettorali, che selezionano il personale politico elettivo e che designano quello di governo, così come chi dovrà occupare ogni

---

<sup>1</sup> G.U. 12 giugno 2003 n.134

<sup>2</sup> Relazione presentata da Alfio Mastropaolo al convegno su *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élite al potere*, Palazzo Reale di Caserta, 6 e 7 maggio 2005, su iniziativa della Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università di Napoli.

carica pubblica. Certamente però i partiti sono cambiati, e soprattutto è cambiato il rapporto tra partiti e base elettorale. Se i partiti sono per Kelsen la *conditio sine qua non* della democrazia<sup>3</sup> (e il concetto è espresso anche dall'art. 49 della nostra Costituzione) oggi questa forma di espressione della volontà politica dei cittadini sembra esaurita nella fissazione della composizione del sistema politico all'interno dello Stato, determinando un allontanamento degli elettori da ogni forma di espressione della volontà politica che non sia il voto. Per cui, ciò che è in crisi è la forma del sistema partitico legata alla partecipazione democratica dei cittadini, non i partiti in quanto tali.

E il tema del grado di partecipazione ci rimanda alla scarsa presenza delle donne nei luoghi di decisione politica. Una democrazia paritaria modificherebbe la qualità della partecipazione? Da un lato, non sarebbe corretto attribuire alla maggior presenza delle donne nelle arene decisionali una funzione salvifica rispetto alla democrazia, poiché con l'immissione delle donne al massimo si otterrebbe un radicale ricambio del personale politico (quasi della metà). D'altro lato, la collocazione sociale delle donne, in questo momento storico fortemente presenti nei movimenti, potrebbe portare un'agenda nuova non solo composta da bisogni inediti rispetto alle agende politiche tradizionali, ma anche ricca di relazioni e più radicata nel territorio.

## 2. La struttura maschile dei partiti

I partiti nascono maschili, con una composizione maschile delle *élites* e un bacino elettorale maschile. Essi prendono forma in un quadro in cui la collocazione nel privato delle donne e nella sfera pubblica degli uomini è sancita non solo dai codici, ma anche dalla pratica di divisione sessuale del lavoro nel sistema industriale/capitalista. La discriminazione di genere non è un fenomeno unico, ma una serie di fe-

---

<sup>3</sup> «La democrazia può ... esistere solo ... se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché, fra l'individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui», H. KELSEN, «Essenza e valore della democrazia» (1929) in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970, pp. 23-25.

nomeni interconnessi. In ogni caso la sfera pubblico/politica assume come un dato incontestabile quello che è solo un fenomeno.

Il fatto che i partiti nascano e restino per lungo tempo solo formati da maschi ha legittimato nell'immaginario collettivo l'esistenza di una classe politica maschile, dentro la quale figure femminili (rare) costituiscono il diverso, l'eccezione, il *monstrum*.

I partiti si sono trasformati a seconda della composizione del bacino elettorale. All'ampliamento del suffragio, da partiti di *élite* o di comitato, o di notabili sono diventati partiti di massa. I partiti di massa selezionavano e allevavano i militanti, li dotavano delle necessarie competenze, li trasformavano in quadri – e spesso in politici di professione – che poi, una volta collaudati, sarebbero stati sottoposti al giudizio degli elettori, potendo disporre anche di un capitale politico collettivo competitivo rispetto a quello di cui disponevano i notabili. È in questo modo che i maschi della piccola borghesia e delle classi lavoratrici hanno potuto accedere alla classe politica, anche ai suoi circoli più esclusivi, affiancando, e spesso sostituendo, le vecchie *élites*, selezionate in base a criteri quali l'estrazione sociale, la ricchezza o la cultura.

Un esempio è quello del SPD, il Partito Socialdemocratico tedesco, chiamato “il partito dalla culla alla tomba”. Esso addirittura organizzava sia gli asili nido per le famiglie degli iscritti, sia i funerali e rispondeva a tutta una serie di bisogni intermedi, relativi alla salute, alla protezione delle vedove e degli orfani, alla difesa dei diritti dei militanti. Le funzioni esercitate dal partito si sovrapponevano a compiti attribuibili allo Stato, e il partito si presentava come una struttura forte capace di intervenire nei rapporti sociali.

I partiti quindi, all'ingresso nella competizione elettorale di masse di uomini, si sono modificati strutturalmente, adeguandosi in termini di accoglienza alla presenza di nuovi soggetti. Venti, trenta, cinquanta anni dopo entra nello stesso terreno il 50% della popolazione, le donne. Cosa fanno i partiti in quel momento? Partiti la cui visione maschilista delle donne era legata ad una loro collocazione sociale nel privato, nella riproduzione degli individui. Si modificano come avevano fatto per l'ingresso delle masse popolari, anche se di un solo sesso? No. Non succede niente, restano queste strutture maschili, con una ideologia maschile, con una forma maschile, nel senso che era strutturata per gli uomini, cui si aggiunge talvolta, ma non sempre, un picco-



lo ghetto, esterno o appena integrato, per le donne; un piccolo ghetto per la questione femminile che non investe la totalità del partito, la struttura del partito, la direzione politica del partito.

Inoltre, poiché i partiti di massa sono sorti nelle congiunture critiche, quando cresceva il fabbisogno d'integrazione<sup>4</sup>, si sono anche storicamente rivelati possenti strumenti di inserimento sociale per quanti si trasferivano dal settore primario a quello secondario, dalla campagna alla città, nei processi di violento sradicamento operati dall'urbanizzazione industriale capitalista. Ma chi veniva integrato negli organismi di base, educato e incitato a cooperare in vista di qualche fine collettivo, conferendo alla democrazia un valore non riducibile a mera forma di governo, erano solo i maschi della società, mentre le donne mantenevano la collocazione nella sfera opaca del privato, della dipendenza.

I partiti quindi si sono trasformati in funzione dell'ampliamento della base elettorale e delle modificazioni della sua composizione (in termini di censo, di cultura ecc.). Il suffragio "universale" maschile ha influito sulla composizione dei programmi politici dei partiti di massa, che hanno accettato la divisione sessuale tra sfera pubblica e sfera privata nella società e la costituzione di diritti "primari" degli elettori (maschi) e di diritti "derivati" per i non elettori (non elettrici, cioè la metà della popolazione). Ciò ha influito sia sull'organizzazione interna dei partiti sia sulla forma e sui tempi della politica.

Questo corrisponde ad una trasformazione della democrazia in un primo momento connotata da caratteristiche *qualitative* degli eletti e dei votanti (censo, istruzione) fino ad arrivare ad assumere come fondamento *determinazioni quantitative* "universali" (modo di partecipazione, di aggregazione, costituzione di basi solidaristiche per gli iscritti, scambi di informazioni e identificazione di ideali). Questa caratteristica della *quantità senza qualità* (tutti hanno diritto ad eleggere e ad essere eletti, a partire da una certa età, ed effettivamente eleggono e sono eletti degli uomini) vale a definire la democrazia al maschile, perché per le donne, mentre da un certo momento storico in poi, successivo a quello degli uomini, se vale il diritto ad eleggere, l'effettività del diritto ad essere elette si scontra spesso con valutazioni qualitative

---

<sup>4</sup> Cfr. A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 11-50.

(opportunità, competenza, desiderio ecc.) espresse dalla struttura maschile di chi detiene il monopolio della organizzazione del voto e delle candidature, cioè dalle strutture dei partiti.

Quando le donne (tutte, con le stesse limitazioni dei maschi) entrano nella competizione elettorale, vengono semplicemente aggiunte al bacino elettorale, i partiti non si modificano, non modificano la loro organizzazione, le loro strutture. Aggiungono solo talvolta delle sezioni collaterali per le donne, come se fossero un gruppo a parte, accomunate da chissà quale bizzarro interesse (cosa che avviene a tutt'oggi).

Dai partiti di massa si passa ai partiti pigliatutto, espressione spesso di gruppi di pressione, ai partiti personali, fino alla forma partito attuale, che si organizza nel sistema del *cartel party*<sup>5</sup>. I partiti si integrano completamente nello Stato e sono esclusivamente legati al finanziamento pubblico. I *partiti di cartello* non organizzano più la società civile e non sono neanche più rappresentanti di altri gruppi di interesse: rappresentano solo se stessi e formano un cartello per evitare che le sconfitte politiche si ripercuotano negativamente sulle carriere individuali dei politici. Questo sistema fissa la composizione di genere dei partiti alla dirigenza in atto, rendendo molto difficile operare per un rinnovo della composizione delle *élites* sia da un punto di vista di genere che di generazioni.

Le donne infatti sono scarsamente presenti ai vertici dei partiti politici. Da una ricerca di Arcidonna aggiornata al gennaio 2009<sup>6</sup> si evince che il partito che ha la percentuale maggiore di donne presenti negli organismi direzionali (presidente, esecutivo, consiglio o assemblea nazionale) è quello dei Verdi (portavoce 100%, coordinamento 50%, consiglio federale nazionale 42,6%), seguito dal PD (Collegio garanti 50%; direzione nazionale 47,8%; responsabili nazionali a vari livelli 8%) e dal Partito della Rifondazione Comunista (segreteria nazionale 42,86%, direzione nazionale 35,59%, comitato politico nazionale 35,59%; segretario nazionale 0). Ma si arriva fino all'UdC che nel

---

<sup>5</sup> R. KATZ, P. MAIR, «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party», in *Party Politics*, vol.1, n.1, 1995, pp. 5-28.

<sup>6</sup> [www.arcidonna.org/index.php/it/politica-donne-osservatorio-genere/organi-nazionali-partiti/organi-nazionali-dettaglio-per-partito.html](http://www.arcidonna.org/index.php/it/politica-donne-osservatorio-genere/organi-nazionali-partiti/organi-nazionali-dettaglio-per-partito.html).

consiglio nazionale ha il 10,99% di donne, nella direzione nazionale il 6,90%, nell'ufficio politico 0<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda gli statuti: Italia dei Valori - Lista Di Pietro, il Nuovo PSI, il Partito Repubblicano Italiano, Forza Italia, Alleanza Nazionale, l'UdC non hanno nessuna norma antidiscriminatoria nei loro statuti. Ma anche coloro che hanno norme paritarie non necessariamente le applicano al loro interno, come si vede dalle percentuali rilevate. In una disamina più precisa, lo Statuto del PD si rivolge ad elettrici ed elettori. All'art. 3, «il Partito Democratico si impegna a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla piena partecipazione politica delle donne. Assicura, a tutti i livelli, la presenza paritaria di donne e di uomini nei suoi organismi dirigenti ed esecutivi, pena la loro invalidazione da parte degli organismi di garanzia. Favorisce la parità fra i generi nelle candidature per le assemblee elettive e persegue l'obiettivo del raggiungimento della parità fra uomini e donne anche per le cariche monocratiche istituzionali e interne. Il Partito democratico assicura le risorse finanziarie al fine di promuovere la partecipazione attiva delle donne alla politica». Il PDL nell'art.1 del suo Statuto dichiara che: «Il Popolo della Libertà è un movimento di donne e uomini» e negli articoli successivi il riferimento a «cittadine e cittadini» è una costante. Sembra mutuare dalla sinistra il linguaggio della differenza di genere, nello stile del “politicamente corretto” ma non lo declina in quote d'accesso alle cariche elettive e di partito. D'altronde, l'avversione per la politica delle “quote panda” nel centrodestra è nota. Anche il Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra europea nello Statuto del 2008 usa il maschile/femminile per parlare dei militanti e degli iscritti. Ma all'art. 24 prevede un *Forum* permanente delle donne del partito come sede comune di elaborazione e costruzione della politica di genere, separata dalla politica generale del partito; e all'art. 28 una conferenza a livello nazionale sulle tematiche ed i problemi attinenti le politiche di genere, sempre per le donne comuniste. Sembra che il partito non voglia assumere la questione di genere nella

---

<sup>7</sup> Altri partiti: Comunisti Italiani (direzione nazionale 15,48; ufficio di segreteria 14,29; ufficio politico 12,50); Lega Nord-Padania (segreteria politica federale 27,27; consiglio federale 9,30; segretario federale 0); Italia dei Valori (vari responsabili nazionali 12,50%; comitato esecutivo 6,41%; presidente 0) Alleanza Nazionale (direzione nazionale 4,55; assemblea nazionale 5,09; esecutivo politico 14,29; ufficio politico 15,38); Forza Italia (vari organismi a livello nazionale 12,07%); La Destra (comitato centrale 27,7%; presidente 0; segretario 0).

sua interezza e la deleghi alle donne, come se fosse un “problema di donne”. L’art. 67 dello Statuto prevede comunque che «la definizione delle candidature relative a ogni livello della rappresentanza istituzionale deve rifarsi all’obiettivo di eleggere donne e uomini in termini il più possibile paritari».

Anche la Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo utilizza il maschile/femminile per parlare della democrazia nel partito. All’art. 15 prevede la promozione di «azioni volte a raggiungere l’equilibrio dei sessi nella rappresentanza ( 50% e 50% )», con sanzioni in caso di violazione del principio fino all’annullamento delle deliberazioni. I Verdi, nello Statuto del 2008, all’art. 16 impongono che «Al fine di raggiungere un equilibrio di genere, nessuna lista di candidati può essere composta per più del 50% da persone dello stesso genere». E stabiliscono anche delle forme di applicazione di questo principio, per esempio, nella «elezione di organismi rappresentativi, che richiedano preferenze plurime, il voto è espresso in modo paritario per genere». Per i Comunisti Italiani, il partito è di donne e di uomini, ma c’è un’assemblea nazionale delle donne comuniste (art. 16). Per le cariche pubbliche elettive, viene richiesto il rispetto del principio della parità tra i sessi.

Senza un adeguato livello di rappresentanza negli alti gradi di direzione collegiale (per non parlare della quasi inesistenza di donne nelle cariche monocratiche), è evidente che risulta estremamente arduo per le donne influenzare le politiche di partito, o assumere incarichi di natura ministeriale qualora il partito in questione entri in una compagine governativa. Nel 1996, l’*Union Interparlementaire* (IPU) ha raccolto informazioni sulla presenza femminile negli organismi dirigenti dei partiti politici e nelle posizioni al vertice: *leader* di partito (presidente o Segretario/a generale), vicepresidente o vicesegretario/a generale, presidente del gruppo parlamentare, e portavoce di partito. Su un totale di 871 partiti in 80 diversi Paesi, le donne non erano presenti negli organismi dirigenti di 585 partiti (ovvero il 67%). Solo l’11 % dei partiti aveva una donna che rivestiva la carica di presidente o di segretaria generale, ed il 19% aveva una donna vicepresidente o vicesegretaria generale. Le donne rappresentavano l’8% dei presidenti dei gruppi parlamentari, ed il 9% dei portavoce di partito. Alcuni partiti, gene-

ralmente in seguito alla spinta esercitata dalle donne<sup>8</sup>, hanno introdotto un sistema di quote all'interno degli organismi dirigenti, o stabilendo una percentuale minima garantita di donne all'interno dei gruppi dirigenti, o istituendo una regola, scritta o implicita, che impone un certo equilibrio. Ma in Italia alla regola corrisponde raramente l'applicazione.

Alcuni riferimenti alle vicende politiche di Spagna e Francia evidenziano come le innovazioni introdotte nella struttura dei partiti ne abbiamo modificato il volto.

Il caso spagnolo è esemplare. Nel 2000 dopo la pesante sconfitta elettorale che aveva visto il Partito Popolare di Aznar raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi, il Partito Socialista per uscire dalla profonda crisi che lo caratterizzava dagli anni novanta affronta un deciso processo di rinnovamento che riguarda essenzialmente l'organizzazione del partito. José Luis Rodríguez Zapatero, eletto segretario a 39 anni con soli nove voti di scarto, è il protagonista di innovazioni che riguardano l'ambito organizzativo del partito: riduzione dei membri dell'esecutivo, *caratterizzato da democrazia paritaria*, e rinnovamento dei componenti; utilizzo delle primarie, come prassi istituzionale fra gli iscritti per la selezione dei candidati sindaci delle grandi città, estese a tutte le cariche elettive; introduzione del limite dei mandati e regimi di incompatibilità fra incarichi esecutivi nel partito e ruolo istituzionale; liste aperte per l'elezione dei delegati ai congressi; diverso ruolo degli iscritti, distinti in militanti e simpatizzanti. Altro esempio è quello delle primarie del Partito Socialista Francese per la candidatura all'Eliseo. *Senza le primarie Ségolène Royal non sarebbe mai stata candidata*, è solo il voto degli iscritti che le ha aperto la strada alla competizione presidenziale, segno che una procedura più aperta e trasparente di selezione delle candidature aiuta a trovare

---

<sup>8</sup> In Italia: per quanto riguarda le candidature femminili, il PCI era stato sollecitato da forti spinte interne da parte delle militanti: ad esempio nel 1987 la "Carta itinerante delle donne", promossa dalle elette del PCI e che consisteva in un patto tra donne all'interno del partito e femministe del movimento in funzione elettorale. La Carta si qualificava come una specie di programma politico, che circolò per tutta Italia con moltissime assemblee e aveva come scopo da un lato di costruire un rapporto di fiducia nelle istituzioni da parte dei movimenti femministi e dall'altro lato un'accettazione da parte delle elette, delle donne dei partiti, di un patto che creasse una maggiore forza per le donne dei movimenti. Essa ha obbligato il Partito comunista, in questo caso, a modificare il numero delle candidature e a mettere nelle elezioni del 1987 molte più candidate nelle liste elettorali e quindi a far aumentare il numero delle donne elette (le parlamentari passano globalmente dal 6,9% al 10,5% e le elette alla Camera del PCI arrivano al 27,8%).

spazio in un ambito, come quello politico, fra i più chiusi alle donne. Le primarie sono anche un'operazione di democrazia preliminare in quanto allargano la base decisionale dai pochi membri dell'oligarchia di partito a tutti gli iscritti. In Francia ha votato l'80% degli iscritti al Partito Socialista, un altro segnale che le forme deliberative aperte alla passione civile dei cittadini funzionano.

La presenza delle donne negli esecutivi ha delle ripercussioni positive sul contesto politico. Una delle leggi più significative varate dal governo Zapatero è la *Ley orgánica para la igualdad*, un progetto di legge complesso che riguarda molti aspetti della sfera sociale e quella politica, tutti ispirati comunque al principio della democrazia paritaria. In Francia le norme antidiscriminatorie introdotte per legge nella composizione delle liste elettorali si sono dimostrate strumento efficace per aumentare il numero di donne elette. Controverso il tema delle sanzioni pecuniarie relativo al non rispetto di tale norma: Infatti i partiti spesso hanno preferito pagare una multa, piuttosto che introdurre più donne in lista.

### 3. Democrazia, genere e partiti

Il quadro concettuale in cui inserire in Italia il rapporto tra genere, democrazia e partiti può essere esplicitato dalla definizione che Norberto Bobbio, dà della democrazia nei Paesi a tradizione democratico-liberale. Quando parla degli "universali procedurali" (o le regole del gioco) della democrazia, al punto 3 (dopo le istituzioni come il Parlamento, il governo e il capo dello Stato), afferma che elettori debbono essere tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età senza distinzioni di razza, di religione, di censo, e *possibilmente anche di sesso*<sup>9</sup>.

Questo serve per inquadrare gli atti legittimanti un discorso sulla rappresentanza delle donne. Anche se è inesatto parlare di rappresentanza delle donne: la dizione esatta è "sulle donne in quanto rappre-

---

<sup>9</sup> N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1990. Questo deriva certamente dall'*excursus* storico che egli fa della democrazia, storia che vede l'abolizione di tutte le distinzioni precedenti quella del sesso. Nonostante ciò fa sempre un certo effetto vedere relegato nell'ambito delle *possibilità* ciò che siamo ormai abituati a pensare come un *diritto*.

sentanti”. Vi è una differenza sostanziale tra i due enunciati: infatti se le donne hanno ottenuto il diritto ad essere rappresentate, hanno meno realizzato il diritto ad essere rappresentanti. Quando parliamo di rappresentanza femminile spesso sottintendiamo un legame diretto tra rappresentante e rappresentato, come se il rappresentante dovesse essere l’immagine specchiata del rappresentato. Nella nostra democrazia la rappresentanza è un diritto realizzato: le donne possono essere rappresentate anche da un uomo, votano ed eleggono il loro rappresentante o la loro rappresentante. Però di fatto questo diritto si sostanzia molto meno quando si va a vedere se le donne sono concretamente rappresentanti. Non è una differenza solo semantica, è una differenza di effettività.

Per capire il rapporto elette-partiti politici in un quadro omogeneo, ho analizzato questo rapporto nei tre maggiori partiti politici italiani nelle prime dieci legislature (il mutamento successivo al 1992 impedisce di analizzare un contesto coerente)<sup>10</sup>. Particolarmente per le elette, una lettura storica più attenta ci fa notare che la percentuale di donne sul totale dei parlamentari non è del tutto uniforme nel tempo: in alcune legislature i valori percentuali superano in misura non del tutto trascurabile la media e ciò significa che in alcuni momenti storici la *qualificazione dei rappresentanti in base alla loro appartenenza di sesso* è stata più rilevante che in condizioni normali.

Esistono differenze rilevanti all’interno dei diversi raggruppamenti partitici. Mi sono chiesta se ciò potesse essere la conseguenza della pressione esercitata dalla competizione elettorale oppure dell’esistenza, all’interno di alcuni partiti, di strutture organizzative capaci di operare nel senso di una canalizzazione rappresentativa delle donne.

Nei tre partiti maggiori (Partito Comunista nelle varie denominazioni; Democrazia Cristiana e Partito Socialista), il PCI/PDS/DS è quello che mostra una rappresentanza femminile significativamente superiore alla media, mentre gli altri due (PSI e DC) presentano valori inferiori o tutt’al più uguali alla media. A questo punto mi sono chiesta se la differenza sia il risultato del diverso spazio attribuito dai par-

---

<sup>10</sup> Cfr. A. CAON «La presenza femminile nel parlamento italiano e le caratteristiche delle parlamentari venete» in A. DEL RE (a cura di), *Donne in politica*, Milano, FrancoAngeli, 1999, pp. 71-96.

titi alla loro componente femminile e se la rappresentanza femminile dipenda dal grado di permeabilità dei canali di reclutamento alla pressione dalla base della componente femminile del corpo politico. Esistono degli elementi che smentiscono queste ipotesi. Basta infatti confrontare i dati relativi alla DC e al PCI per osservare che la diversa rappresentatività femminile a livello parlamentare non corrisponde nei due partiti ad una presenza analoga di donne in altri settori corrispondenti.

Sia i dati elettorali che quelli riguardanti le iscrizioni ai due partiti evidenziano che la DC, pur esprimendo in Parlamento la rappresentanza più ridotta, detiene la maggior ampiezza della base femminile.

La rappresentatività non sembra dunque essere correlata positivamente all'ampiezza dell'adesione presente alla base dell'organizzazione partitica.

Allora ho pensato che la maggior rappresentatività fosse conseguenza della *maggior ricettività delle strutture* piuttosto che della maggior pressione presente alla base (il che spiegherebbe la maggior rappresentatività del sesso femminile nel PCI). Ma vi sono variazioni significative nel numero delle elette comuniste: alle elezioni della prima legislatura si registra un valore abbastanza alto (14,8%), poi avviene un calo abbastanza progressivo che culmina nella quinta legislatura (5,5%) per risalire poi nelle successive ma soprattutto nella decima (27,8%). Anche al Senato le elette comuniste fanno registrare una grande *variabilità* passando dall'1,4% del '48 al 24,2% (registrato dal PDS) del '92. Queste variazioni non irrilevanti lasciano intravedere l'incidenza di *fattori diversi dalla permeabilità delle strutture organizzative* nel determinare l'ampiezza della rappresentatività. Se dipendesse infatti dalla maggior o minor apertura delle strutture organizzative, almeno all'interno dello stesso partito il risultato dovrebbe dare una maggiore continuità e costanza nel tempo. Dai dati appena illustrati sembrerebbe invece che l'ampiezza della rappresentatività sia la risposta dell'apparato partitico alle esigenze poste di volta in volta dalla competizione elettorale.

I processi di competizione elettorale inoltre impongono la creazione di un'immagine politica che può essere data anche da una maggior presenza di donne tra le candidature. L'aumento percentuale di elette sembrerebbe quindi il risultato di una promozione dall'alto, di un pro-



cesso di reclutamento parlamentare più controllato dalla dirigenza partitica che da forze spontanee.

Paradossalmente pare che si ottenga «una rappresentanza tanto più naturale, cioè rispecchiante la realtà socio-personale, quanto più artificiale (cioè controllato) è il processo attraverso cui essa si produce»<sup>11</sup>.

L'esigenza da parte del PCI di evitare che la DC fosse privilegiata dal voto femminile al momento dello scontro per eleggere la prima legislatura spiegherebbe la percentuale relativamente alta di donne comuniste elette nel 1948. Per il PCI, il fatto di potenziare la rappresentatività femminile del personale parlamentare si pone quindi come un modo per riequilibrare (attraverso una certa immagine partitica) una situazione che appariva sfavorevole dal momento che la DC poteva proporsi (per tutta una serie di motivi culturali e di organizzazione sociale) come rappresentante da un punto di vista politico di ampi settori della popolazione femminile.

Il calo della presenza femminile nel PCI nelle legislature immediatamente successive alla prima può essere dovuta quindi al fallimento del tentativo di contrastare la presa della DC sull'elettorato femminile e dal conseguente attenuarsi dell'impegno utilitaristico del PCI di costruire per sé un'immagine di rappresentatività femminile.

Per quanto riguarda il *trend* crescente a partire dalle elezioni del 1972, andrebbe interpretato come strategia elettorale adottata per affrontare una situazione caratterizzata dallo sviluppo dei movimenti femministi e da una maggior politicizzazione dell'elettorato femminile, anche se in quel periodo non ci furono esplicite richieste di un maggior numero di rappresentanti donna. Il PCI avrebbe condotto un'operazione aggiuntiva per crearsi un'immagine più rappresentativa della nuova realtà e per non rischiare di perdere queste forze, pur essendo il maggior partito all'opposizione. Questa volta i risultati sarebbero stati più concreti anche a causa della perdita, da parte della DC, dei suoi elementi di forza nei confronti del mondo femminile (dentro il generale processo di secolarizzazione della società). Inoltre i movimenti femministi veri e propri o ad essi molto vicini come il Partito Radicale non hanno avuto risorse tali da poter creare una competizio-

---

<sup>11</sup> M. COTTA, *Classe politica e Parlamento in Italia: 1946 - 1976*, Bologna, il Mulino, 1979, pp. 132-133.

ne temibile sul piano organizzativo ed elettorale con il PCI.

Negli altri due partiti presi in esame (DC e PSI) non sembrano essere stati messi in atto appositi meccanismi per compensare una situazione di scarsa partecipazione politica del mondo femminile. Probabilmente perché, almeno per quanto riguarda la DC, il partito era fortemente legato ad ampi settori del mondo femminile, presente e particolarmente integrato nell'associazionismo cattolico, e quindi la problematica dell'acquisizione dei consensi femminili non si poneva come strategia specifica.

Per quanto riguarda invece il PSI il basso tasso di rappresentatività femminile sembra essere collegato sia alla mancanza di particolari legami con il mondo delle donne, presenti invece nella DC, sia all'assenza delle capacità organizzative e di controllo dei processi di reclutamento di cui poteva avvalersi il PCI. Giovanna Zincone<sup>12</sup> afferma che i partiti progressisti si aprono maggiormente alle donne solo per rafforzare la propria immagine o in occasione di competizioni elettorali svantaggiose rispetto ai partiti moderati che godono di maggiori suffragi femminili. Tuttavia, aggiunge anche che i partiti sono più o meno propensi alla promozione del "gruppo donne" anche a causa della loro matrice culturale e sottolinea che la generica promozionalità di certi partiti si accentua quando i gruppi femministi premono maggiormente.

Agli inizi degli anni Novanta, nel sistema politico italiano, si è verificata una congiuntura di eventi che ha fortemente penalizzato le donne nelle loro – già modeste in partenza – possibilità di entrare nei luoghi del potere. Il crollo dei partiti<sup>13</sup> che avevano gestito la democrazia del Paese per cinquanta anni (Democrazia Cristiana e Partito Comunista) e il presentarsi sulla scena politica di altre formazioni, nella sostanza poco propense a promuovere la presenza delle donne, come la Lega Nord, Forza Italia e Alleanza Nazionale (nel 2001 tutti e tre nella coalizione di governo "la Casa delle Libertà"), hanno aumentato gli ostacoli per la realizzazione di una democrazia paritaria.

<sup>12</sup> G. ZINCONI, *Gruppi sociali e sistemi politici: il caso donne*, Milano, Franco Angeli, 1985.

<sup>13</sup> Sia per effetti esogeni, come la caduta del muro di Berlino: essa ha provocato per il PCI da un lato una crisi identitaria interna ma dall'altro anche la fine della *conventio ad excludendum* dello stesso PCI dal governo del Paese. Nella Democrazia Cristiana si evidenzia una crisi della struttura oppositoria del partito, cioè di un partito che ritrovava una propria unità interna sostanzialmente contro il pericolo comunista. Sia per effetti endogeni, come l'operazione giudiziaria detta "Mani pulite".

Per quanto riguarda le candidature femminili, il PCI era stato sollecitato da forti spinte interne da parte delle militanti. La Democrazia Cristiana, invece, aveva un bacino di candidate formate nel volontariato cattolico, visibili e quindi con eleggibilità sicura. Il primo ministro donna fu una donna della Democrazia Cristiana, Tina Anselmi, ministro del lavoro nel 1977. Molte ministre e molte elette vengono dalla Democrazia Cristiana. Se il Partito Comunista ha presentato numerose candidature femminili e ha avuto anche delle buone percentuali di elette; la Democrazia Cristiana ha presentato poche candidature femminili, ma forti, e quindi ha fissato nella costruzione dell'immaginario collettivo la possibilità concreta di pensare a donne di potere.

Comunque questi due partiti, che avevano dimostrato una – seppur piccola e strumentale – apertura nei confronti di un aumento delle candidature femminili e quindi potevano essere importanti per un aumento della presenza femminile nelle istituzioni, spariscono letteralmente negli anni Novanta. Spariscono almeno per come avevano agito nella sfera politica fino a quel momento e per la dimensione che avevano nel panorama politico.

I tre partiti *new entry* nella politica italiana hanno posizioni diverse rispetto alle questioni di genere: Forza Italia tende generalmente a disconoscere la dimensione di genere e a considerare superati tutti i meccanismi sociali o politici di discriminazione; Alleanza Nazionale inquadra la posizione femminile all'interno di una prospettiva familista, le cui valenze vedono la riproposizione di ruoli codificati da esigenze di riproduzione biologica della specie; per quanto riguarda la Lega, il discorso è molto ambiguo perché oscilla tra proposizioni verbali maschiliste (estremamente diffuse) e un'alta partecipazione femminile – almeno agli inizi - all'interno del movimento, con qualche posizione autorevole raggiunta da donne (come Irene Pivetti, presidente della Camera dal 1994 al 1996). Oggi però la presenza di donne in posizione autorevole nella Lega si è molto ridotta.

C'è un altro ostacolo che si è presentato per le donne all'inizio degli anni Novanta ed è il cambiamento del sistema elettorale.

Dal proporzionale si è passati ad un maggioritario (per il 75%) degli eletti con una piccola parte di proporzionale (per il restante 25%). Un maggioritario ancora non storicamente fondato; un maggioritario che non vede due partiti, uno all'opposizione e uno a governo, ma vede

opporsi due coalizioni. Questa situazione ha aumentato (dal punto di vista dell'acquisizione di posti di potere) invece di farla diminuire, la competizione tra i partiti all'interno delle coalizioni. Ciò ha reso quasi obbligatoria la riproduzione della vecchia classe politica, poiché le coalizioni – nelle liste elettorali – devono “pagare” per la parte maggioritaria le “quote-parte” della loro composizione. E sono assegnati i posti vincenti nelle elezioni sostanzialmente alla dirigenza dei partiti o a esponenti della vecchia o della nuova classe politica, i quali sono nella maggior parte dei casi dei maschi<sup>14</sup>.

Il ritorno al proporzionale nel 2005, senza nessuna previsione di quote, lascia ai partiti la libertà di proporre o non proporre candidature femminili e di rispettare o non rispettare l'effettività delle affermazioni paritarie presenti nei propri statuti.

#### 4. Argomenti sulla democrazia paritaria

Per quanto riguarda l'Europa, il quadro di intervento sulla parità di genere in politica è debole. Non c'è nessuna direttiva in merito, cioè un'azione forte dell'Europa nei confronti dei singoli Stati, con l'obbligo di modificare la legislazione interna nel senso della direttiva. Su questo tema abbiamo la raccomandazione n. 96/694 che, in quanto tale, non contiene elementi coattivi. Riguarda la partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale. In essa si invitano gli Stati membri «ad adottare una strategia integrata complessiva volta a favorire la *partecipazione equilibrata (sic!) delle donne e degli uomini* al processo decisionale e a sviluppare o istituire misure adeguate, quali eventualmente misure legislative e/o regolamentare e/o di promozione, per realizzare tale obiettivo». Alcuni Stati hanno risposto con sollecitudine a questa raccomandazione, l'Italia in maniera molto meno sollecita.

---

<sup>14</sup> Una parte rilevante delle condizioni di “sistema” è data anche dal fatto che le donne italiane garantiscono una riproduzione degli individui con costi altissimi di lavoro domestico: questo le penalizza soprattutto nella costruzione di un immaginario collettivo rispetto alla loro disponibilità alla politica, perché l'immagine di non disponibilità oggettiva coinvolge anche le donne che, per motivi diversi, sono dotate di tutte le risorse (tempo, mezzi economici, livello culturale, attenzione, passione, volontà) necessarie alla partecipazione politica. Sono soprattutto i *gatekeepers* dei partiti ad essere influenzati da questa immagine.

Ad essa bisogna aggiungere la risoluzione del Consiglio del 29 giugno 2000, in cui si afferma che «l'obiettivo della partecipazione equilibrata degli uomini e delle donne all'attività professionale e alla vita familiare, parallelamente all'obiettivo di *un'equilibrata (sic!) partecipazione di donne e uomini al processo decisionale*, costituiscono due presupposti particolarmente importanti per la parità tra donne e uomini». È difficile capire cosa si intenda per «partecipazione equilibrata» e a che punto si possa situare l'equilibrio: in realtà basterebbe richiedere una partecipazione paritaria, tutto risulterebbe più chiaro.

Il regolamento (CE) n. 2004/2003 del 4 novembre 2003 relativo allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (approvato nel 2003, entrato in vigore nel 2004) stabilisce che per essere riconosciuto ed ottenere un finanziamento, un partito politico europeo deve sottostare a alcune regole: tra queste *non c'è* l'obbligo di rispettare la parità di genere o di assumere principi antidiscriminatori. Per la parità in Europa questa si è rivelata un'occasione mancata.

Nel viaggio verso la paritaria presenza di uomini e donne nei centri decisionali della politica, che appare comunque lungo e incerto, l'utilizzo delle "quote rosa", chiamate così solo in Italia, mentre nel resto d'Europa si chiamano "quote di genere", è ancor oggi appannaggio della discrezionalità dei partiti. Inoltre nell'ultima riforma elettorale del 2005, che ha restaurato il sistema proporzionale, la maggioranza che ha varato quella legge ha conferito un enorme potere alla classe dirigente dei partiti; con la conseguenza, per le donne che fanno politica, di ancorare la loro presenza istituzionale alle direttive dei partiti di cui fanno parte, quasi mai a livello decisionale (a parte qualche personaggio femminile eccezionale, che conferma la regola). Ma sono direttive che certamente non tengono in conto quella che viene chiamata "ottica di genere".

Questa viene inserita nel termine "società civile": quella piena di buone e meritorie intenzioni, ondeggiante tra la destra e la sinistra, che emerge in momenti critici: nelle marce per la pace, nelle manifestazioni contro la mafia e la camorra, o anche per problemi particolaristici di protesta.

La parità nel potere politico dovrebbe essere la conseguenza logica di tre secoli di lotte di donne per la realizzazione dell'uguaglianza con l'ottenimento del diritto all'educazione, all'insegnamento, al lavoro, al

salario, al diritto di voto, al diritto alla contraccezione e alle scelte di maternità. Le quote infatti assumono un carattere umiliante, nel senso che le donne rappresentano la metà del genere umano e non sono una categoria che corrisponde ad una percentuale ridotta della popolazione. Vi è inoltre il rischio che le quote diventino in realtà un tetto, una soglia che, una volta raggiunta, sarebbe insuperabile. C'è la volontà delle donne di essere presenti come persone umane nella loro interezza e non come "rappresentanti" di una parte.

La nozione di parità è posta come un concetto legato alla modernità che rimette in questione il funzionamento sociale e l'immagine simbolica degli uomini e delle donne nella società. Essa è una rivendicazione di un'uguaglianza tra i sessi nella rappresentanza politica, mentre le quote non sono che un mezzo per raggiungere la parità. Quindi la parità uomo-donna costituisce l'applicazione di un principio e non l'applicazione di una percentuale e, a differenza delle quote, il concetto di parità implica un vero e proprio progetto di società, fondato sulla gestione del potere in termini di uguaglianza tra i sessi.

Ma le quote di genere (anche quelle paritarie, cioè del 50%) sono una misura indispensabile ma non sufficiente. La lentezza con cui la situazione evolve e soprattutto lo iato esistente tra le affermazioni verbali sulla necessità di integrare le donne nella politica e la scarsa messa in atto di misure efficaci perché ciò avvenga, testimonia di una reticenza ad accettare pienamente la modificazione del rapporto sessuato nelle *élites* politiche.

Analizzando quello che sta avvenendo nel mondo (e soprattutto nei Paesi occidentali) sembra evidente che perché un sistema paritario dia dei risultati bisogna che esistano delle sanzioni *efficaci* perché venga applicato<sup>15</sup>. I partiti politici devono attivarsi nel reclutamento di un numero sufficiente di donne qualificate per soddisfare le quote. E il sistema deve essere tenuto continuamente sotto sorveglianza.

L'esigenza paritaria riposa sulla realizzazione della necessità di una rappresentanza adeguata della società così com'è costituita e rappre-

---

<sup>15</sup> In particolare la sanzione dell'irricevibilità delle liste se queste non rispettano le proporzioni di genere (per talune legislazioni la parità, per altre delle quote variabili da Paese a Paese). Al di fuori della legislazione elettorale, basterebbe l'obbligo a rispettare il proprio statuto e che nello statuto di ogni partito, accanto agli impegni per la democrazia ci fossero anche degli impegni espliciti per l'uguaglianza di genere.

sentativa dei due generi dell'umanità. È vero che l'introduzione delle quote crea conflitti all'interno degli stessi partiti: si tratta infatti di far posto a nuovi soggetti dotati di legittime aspirazioni ad occupare posti di potere. Ciò non può avvenire se non a discapito di candidati (dirigenti e militanti, o candidati esterni) già presenti nelle strategie di potere dei partiti stessi. Ma accettare la logica della parità, significa assumere la dimensione dell'uguaglianza tra i sessi nella pratica politica, cosa che ha a che fare con la Costituzione e con la democrazia.

Gli argomenti maggiormente utilizzati nelle proposte e progetti di legge destinati a promuovere la parità di uomini e di donne sono: l'argomento della *proporzionalità*, dell'*utilità* e della *differenza*. A questi si può aggiungere l'argomento della parità che fonda le sue ragioni sulla *realizzazione del diritto di parità come diritto umano*. Quest'ultimo argomento è fondato sul riconoscimento della dualità del genere umano e sul diritto all'uguaglianza.

L'argomento della *proporzionalità* lega l'importanza quantitativa delle donne nella popolazione all'idea di una rappresentanza politica proporzionale. Parlare di numeri proporzionali comporta la consapevolezza della necessità di escludere parte dei candidati maschili a favore di candidati donna e quindi immette l'idea di concorrenza tra i sessi. Inoltre viene suggerito che il rappresentante debba possedere le caratteristiche dell'elettore.

L'argomento dell'*utilità* sottolinea la mancanza di efficacia che rappresenta l'esercizio delle funzioni politiche che si priva delle *competenze* di una metà della società. Questo argomento permette di opporsi alle contestazioni di tipo meritocratico sulla concorrenza elettorale avanzate dagli oppositori della parità. Esso permette ugualmente di controbattere l'idea che i benefici ottenuti dalla parità si rivolgeranno solo alle donne.

L'argomento della *differenza* mette l'accento sul fatto che l'aumento del numero delle rappresentanti implicherebbe un cambiamento delle politiche pubbliche: le elette terrebbero maggiormente conto degli "interessi delle donne". Questo argomento suggerisce ugualmente che un tale aumento modificherebbe i valori e i modi di condurre l'azione politica. Potrebbe evidentemente anche implicare una categorizzazione essenzialista degli uomini e delle donne. Il principio della rappresentanza delle donne in quanto tale modificherebbe l'idea che

l'esercizio della cittadinanza politica corrisponda ad un neutro e quindi oscuri la diversità costitutiva delle donne.

Qualunque sia la portata simbolica della parità, non deve ridursi alla sola femminilizzazione delle *élites*. Poiché sul piano giuridico-politico la rivendicazione paritaria tende ad *erigere il principio di uguaglianza di status tra donne e uomini a diritto fondamentale*. Cioè che l'uguaglianza giuridica è enunciata in maniera globale, in quanto diritto umano, altrettanto fondamentale del diritto alla dignità o alla sicurezza. In questa prospettiva la parità acquista la legittimità di un interesse generale che rafforza la rivendicazione di un diritto effettivo all'eleggibilità.

## 5. Argomenti per una soluzione dei problemi esposti

Quale posizione dovrebbero assumere i partiti politici? Sottostare all'obbligo di favorire la democrazia paritaria, o essere liberi nelle loro condotte e nel modo d'organizzarsi internamente? La democrazia paritaria deve essere disciplinata dalla legge e imposta ai partiti, oppure il salto verso la parità politica deve farsi per opera dei partiti stessi, volontariamente, mediante le quote di candidate nelle liste, le percentuali, ecc.? Oppure sono necessarie entrambe le posizioni?

Se i partiti politici fossero mossi da ragioni di giustizia (come ad esempio evitare la discriminazione storicamente subita dalle donne nel mondo della politica), sotto la spinta di pressioni che vengono dalle proprie militanti, simpatizzanti, e forse anche dall'opinione pubblica nella quale, in maggiore o minore misura, hanno fatto breccia, fra l'altro, le rivendicazioni del movimento femminista<sup>16</sup>, allora si potrebbe pensare ad una soluzione non coattiva. Allo stesso tempo, ci sarebbe una motivazione ulteriore per incentivare il protagonismo femminile nei partiti politici, vale a dire il fatto che l'assenza delle donne nei partiti risulterebbe meno attraente per l'elettorato femminile.

Dato che i partiti dovrebbero esercitare funzioni costituzionali rilevanti per il sistema democratico, l'uguaglianza tra i sessi dovrebbe es-

---

<sup>16</sup> Basti un cenno alle proposte di parità di genere in politica fatte da movimenti ed associazioni come Arcidonna, l'Associazione 50/50, Aspettare stanca, l'Emily List, la rinata UDI, che hanno coinvolto nelle loro iniziative migliaia di donne,



sere uno dei motori che guidano la loro attività. Vale a dire, che il trattamento dei partiti nei confronti dei propri militanti non può essere discriminatorio: quindi rispetto ad atti o pretese uguali degli iscritti dovrebbero applicarsi uguali conseguenze.

Un altro argomento riguarderebbe l'assunzione di azioni positive da parte dei partiti per promuovere una maggior presenza delle donne in politica<sup>17</sup>. Forse basterebbe l'obbligatorietà di applicazione delle norme paritarie spesso esistenti all'interno degli statuti.

Quando la parità è imposta per legge, trova però spesso i partiti impreparati. C'è da chiedersi come mai. Per esempio in Portogallo, dove il tradizionale dominio degli uomini nella politica portoghese finirà nel 2009 per imperativo di legge, tutti i partiti hanno pubblicamente dichiarato la loro inadeguatezza davanti all'obbligo di collocare il 33.3% di donne in tutte le liste nelle tre tornate elettorali di quest'anno, politiche amministrative ed europee<sup>18</sup>.

Le donne nei partiti vengono scelte dagli uomini. I *gatekeepers* affermano, quando si tratta di formare delle liste elettorali, che non trovano donne disponibili a candidarsi. Per loro le donne non sono interessate, hanno altri orizzonti. Com'è possibile che non si rendano conto che questo è un grave problema del partito? Che il fatto che la metà del bacino elettorale non sia attratto dall'offerta di partecipazione alla politica non è un problema dei/delle candidati/e, ma una mancanza di *appeal* del partito?

E infine, siccome la rappresentanza ha a che fare anche con la rappresentazione, dovrebbe essere visibile il fatto che un partito è fatto di donne e di uomini (come spesso è scritto negli statuti dei partiti da qualche tempo a questa parte). I livelli tradizionali di comunicazione di massa non favoriscono la costruzione e la diffusione di un'immagine paritariamente sessuata della politica. Secondo un monitoraggio televisivo della trasmissione "Chiambretti Night", realizzato da Kaus Davi, che ha analizzato le principali edizioni dei telegiornali e i più importanti programmi d'intrattenimento e approfondimento del

---

<sup>17</sup> In questo senso la legge n.157 del 3 giugno 1999, all'art. 3 prevede che ogni partito destini una quota minima del 5% dei rimborsi elettorali ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne in politica: basterebbe richiedere un resoconto sui risultati di questi "investimenti", condizionando altre eventuali erogazioni all'effettività di riuscita delle iniziative.

<sup>18</sup> Attualmente dei 230 seggi parlamentari portoghesi solo 65 sono occupati da donne e alcuni partiti, come quello comunista, hanno una rappresentanza totalmente maschile.

mezzo di gennaio, per un totale di 450 ore televisive nel 2008, sono soltanto il 29% le donne che appaiono in televisione. Di queste il 38% sono “prezzemoline”, il 18% esponenti politiche, l'11% attrici, il 10% conduttrici, il 9% cantanti, il 7% giornaliste, il 3% scrittrici.

In una ricerca della Fondazione Belisario<sup>19</sup>, fatta cronometrando la presenza delle donne in TV durante la campagna elettorale del 2006 (gennaio-marzo) appare chiarissima la discriminazione di genere in politica. In questo periodo sono sfilati in TV 333 politici, di questi solo 70 donne. Gli uomini per 151 ore e mezzo, le donne per 10 ore 50 minuti 58 secondi. In percentuale di presenze TV: il 93,2% sono di politici maschi e di conseguenza solo il 6,8% sono di politiche femmine. Ancora più in dettaglio: le donne dell'Unione sono apparse in TV per 6 ore, mentre quelle della CDL per 4 ore e 42 minuti. Per non parlare della ghetizzazione degli argomenti: le donne sono state chiamate a parlare di quote rosa, famiglia, elezioni, laicità, coppie di fatto, mentre i maschi di Unione, Unipol, economia, attività di governo.

Allora una maggiore attenzione dovrebbe essere posta, nella comunicazione, da parte dei partiti, se vogliono presentarsi all'elettorato in una composizione paritaria: non basta dire di essere “un partito di donne e di uomini”, questa parità si deve anche *vedere*.

Per concludere, segnalo un'iniziativa a livello internazionale. Il tema della scarsa presenza delle donne nei centri di decisione politica in rapporto con le funzioni dei partiti politici è preso seriamente in considerazione anche dal Consiglio d'Europa. Infatti è stato istituito dall'APCE (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa) un premio per l'uguaglianza tra donne e uomini. È creato per ricompensare i partiti politici - nazionali o europei - che si impegnino a favorire e a promuovere l'uguaglianza tra le donne e gli uomini in politica. Le azioni specifiche messe in atto, già avviate o in corso di attuazione, devono aver consentito di migliorare in modo significativo la partecipazione delle donne nelle assemblee elette o nei partiti politici, oppure nei loro organi esecutivi. Le domande devono venire presentate entro il 1° giugno 2009. I vincitori otterranno tre onorificenze europee.

---

<sup>19</sup> “La Repubblica”, 26 marzo 2006, p. 10.

Luigi Ferrajoli\*

## *Sulla crisi della democrazia rappresentativa*

### **1. Una duplice crisi: della democrazia costituzionale e della democrazia politica**

La nostra democrazia sta attraversando una crisi profonda. La crisi investe sia la dimensione liberale che la dimensione sociale della democrazia costituzionale: sia i diritti di libertà che i diritti sociali. Si pensi alle campagne razziste contro i Rom e gli stranieri; alle norme sulle ronde e contro gli immigrati in materia di “sicurezza”; alle violazioni della dignità e della libertà personali tentate nel dramma di E-luana Englaro e progettate con il disegno di legge sull'idratazione e l'alimentazione forzate; al controllo pervasivo dei media; alla riduzione della spesa pubblica nella scuola e nella sanità; all'aggressione infine al sindacato e al diritto di sciopero.

Di solito l'indebolimento della democrazia costituzionale conseguente a queste lesioni viene presentato come l'effetto di un indebito rafforzamento della democrazia politica, cioè dell'affermazione del primato della rappresentanza e della sovranità popolare e con esso dell'onnipotenza della maggioranza. La tesi che qui sosterrò è esattamente opposta a questa rappresentazione. Dietro questo preteso primato della rappresentanza politica e della sua maggioranza quali espressioni della sovranità popolare si nasconde in realtà una deformazione profonda della rappresentanza medesima, responsabile non solo della crisi della dimensione legale e costituzionale della democrazia, ma anche della crisi e della tendenziale dissoluzione della sua dimensione politica e rappresentativa.

---

\* Luigi Ferrajoli è professore ordinario di “Teoria generale del diritto” presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre. In precedenza ha insegnato filosofia del diritto nell'Università di Camerino. È stato ospite di diverse università all'estero. Ha esercitato le funzioni di giudice del lavoro ed è stato tra i fondatori di Magistratura Democratica. Ha fatto parte dell'Associazione Italiana Giuristi Democratici. Tra le sue numerose pubblicazioni segnaliamo due opere monumentali di grande impatto internazionale: *Diritto e ragione*, del 1990, e *Principia iuris*, del 2007.

Identificherò nei due paragrafi che seguono due fattori della crisi odierna della democrazia politica. Essi investono la rappresentanza da entrambi i lati del rapporto rappresentativo: l'uno dall'alto, con riguardo ai rappresentanti; l'altro dal basso, con riguardo ai rappresentati. Illustrerò poi altrettanti rimedi e garanzie giuridiche idonei quanto meno a limitare gli attuali processi di dissoluzione della democrazia rappresentativa.

## **2. La crisi dall'alto della rappresentanza**

La crisi dall'alto della rappresentanza politica è generata da tre fattori, all'apparenza opposti ma in realtà convergenti.

### *2.1. Il populismo e l'idea del capo*

Il primo fattore è costituito dalla verticalizzazione e personalizzazione della rappresentanza. Il fenomeno è presente in quasi tutti i paesi di democrazia avanzata, ove si sono verificati in questi anni, grazie alla diffusione del modello presidenziale o di sistemi elettorali maggioritari, un rafforzamento degli esecutivi e dei capi degli esecutivi e una correlativa esautorazione dei parlamenti. Ma in Italia esso ha assunto forme particolarmente anti-rappresentative a causa dell'attuale legge elettorale, che ha trasformato le elezioni politiche nella nomina dei parlamentari da parte dei vertici dei partiti.

L'aspetto più grave di questo processo di personalizzazione della rappresentanza è costituito dall'ideologia politica che lo accompagna e lo sorregge. Secondo questa ideologia, che in Italia ha assunto connotati apertamente populistici, la democrazia politica consisterebbe, ben più che nella rappresentanza della pluralità degli interessi sociali e nella loro mediazione parlamentare, nella scelta elettorale di una maggioranza di governo e con essa del capo della maggioranza. Poiché nelle elezioni politiche i parlamentari sono di fatto nominati dai capi delle coalizioni in conflitto, la grande massa dei rappresentanti, a tutti i livelli, non conta quasi nulla. Chi conta è solo il capo della coalizione vincente, identificato, nella propaganda e ormai nel senso comune,

con l'espressione diretta ed organica della volontà popolare, concepita a sua volta come la sola fonte di legittimazione dei pubblici poteri. È così che, nell'ideologia corrente che anima il dibattito pubblico, la scelta della maggioranza e del suo capo viene concepita come un fattore di valorizzazione e di rafforzamento della rappresentanza politica, tanto da farne parlare, addirittura, come della forma di democrazia più diretta, più decidente e più partecipativa.

Ne è risultata invece una deformazione in senso plebiscitario della democrazia rappresentativa: l'irrelevanza dei partiti, ridotti a comitati elettorali dei *leaders* in conflitto; il rapporto diretto da questi instaurato con il popolo, per il tramite della comunicazione televisiva; la degradazione del Parlamento in orpello istituzionale; la trasformazione della stessa onnipotenza della maggioranza nell'onnipotenza del capo, concepito quale incarnazione della sovranità e della volontà del popolo, a sua volta immaginato come una sorta di macrosoggetto collettivo.

È questa un'idea al tempo stesso anticostituzionale e antirappresentativa. È chiaramente un'idea anti-costituzionale, dato che ignora o quanto meno svaluta i limiti e i vincoli imposti dalle costituzioni ai poteri della maggioranza riproducendo, in termini parademocratici, una tentazione antica e pericolosa, che è all'origine di tutte le demagogie populiste e autoritarie: l'idea del governo degli uomini, o peggio di un uomo – il capo della maggioranza – contrapposto al governo delle leggi o, quanto meno, insofferente della legalità e dei controlli giudiziari, concepiti come illegittimi intralci all'azione di governo.

Ma è anche un'idea antirappresentativa, dato che un organo monocratico non può rappresentare la volontà del popolo intero e neppure quella della maggioranza degli elettori. Come ci ha insegnato Hans Kelsen, infatti, «una siffatta volontà collettiva non esiste», e la sua assunzione ideologica serve a «mascherare il contrasto di interessi, effettivo e radicale, che si esprime nella realtà dei partiti politici e nella realtà, ancor più importante, del conflitto di classe che vi sta dietro»<sup>1</sup>. Per questo, scrive Kelsen, «l'idea di democrazia implica assenza di capi». E aggiunge, in una delle sue pagine più belle, che mi piace sempre ricordare: «interamente nello spirito di questo principio sono

---

<sup>1</sup> H. KELSEN, «Wer soll der Hüter der Verfassung sein?» (1931), tr. it., «Chi deve essere il custode della costituzione?» in ID., *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 275-276.

le parole che Platone, nella sua Repubblica (III, 9) fa dire a Socrate, in risposta alla domanda su come dovrebbe essere trattato, nello Stato ideale, un uomo dotato di qualità superiori, un genio insomma: “Noi l'onoreremmo come un essere degno d'adorazione, meraviglioso ed amabile; ma dopo avergli fatto notare che non c'è uomo di tal genere nel nostro Stato, e che non deve esserci, untogli il capo ed incoronandolo, lo scorteremmo fino alla frontiera”<sup>2</sup>.

## 2.2. *I conflitti di interesse ai vertici dello Stato*

Il secondo fattore di crisi dall'alto della rappresentanza politica consiste nel processo di progressiva confusione e concentrazione dei poteri. Mi riferisco - ancor più che alla lesione, che pure in Italia è stata più volte ed è tuttora tentata, del classico principio della separazione tra i pubblici poteri, e in particolare dell'indipendenza del potere giudiziario - al progressivo venir meno di una separazione ancor più importante, che fa parte del costituzionalismo profondo dello Stato moderno: la separazione tra sfera pubblica e sfera privata, ovvero tra poteri politici e poteri economici. Il tramite di questa confusione di poteri e di interessi è costituito dai conflitti di interesse generati dalla stretta alleanza tra poteri politici pubblici e poteri economici privati e dalla sostanziale subordinazione dei primi ai secondi.

Il caso limite è quello prodottosi al vertice del sistema politico italiano, ove il fenomeno ha assunto le forme, senza precedenti, della concentrazione nelle stesse mani dei poteri di governo, di un enorme sistema di interessi e di poteri economici in conflitto con gli interessi pubblici, nonché dei poteri mediatici assicurati dal quasi monopolio dell'informazione televisiva in capo al presidente del Consiglio. Ma i conflitti di interessi e lo scambio politico con le *lobbies* corporative e, soprattutto, con il cosiddetto “quarto potere” sono fenomeni oggi endemici in tutti gli ordinamenti democratici, ove sempre più stretto si è fatto il rapporto tra denaro, informazione e politica: denaro per fare politica e informazione, informazione per fare denaro e politica, poli-

---

<sup>2</sup> H. KELSEN, «Vom Wesen und Wert der Demokratie» (1929), tr. it., «Essenza e valore della democrazia», cap. VIII, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1981, p. 120.

tica per fare denaro e informazione, secondo un circolo vizioso e perverso che si risolve nel crescente condizionamento anti- o extra-rappresentativo dell'azione di governo. Addirittura un conflitto di interesse, come meglio dirò più oltre, si manifesta nella formazione stessa della rappresentanza, attraverso le auto-candidature dei gruppi dirigenti alle cariche politiche rappresentative.

Ebbene, tutti questi conflitti di interesse escludono alla radice la rappresentanza. La escludono in entrambi i sensi della parola. Escludono anzitutto la *rappresentanza giuridica*, che il codice civile dichiara incompatibile con il conflitto tra gli interessi del rappresentante e quelli del rappresentato<sup>3</sup>. Ma compromettono altresì la *rappresentanza politica*, a causa del condizionamento su di essa esercitato dagli interessi privati del rappresentante, tanto più se questi è il capo della maggioranza: al di là del consenso maggioritario, infatti, sono questi interessi personali e non già gli interessi generali – “la Nazione”, come impone l'art. 67 della Costituzione - ad essere di fatto rappresentati, in contraddizione con il carattere politico delle istituzioni rappresentative fondato appunto sulla separazione tra Stato e società civile.

Aggiungo che, per quanto opposti, questi due primi fattori di dissoluzione dall'alto della rappresentanza – l'idea di un rapporto organico tra rappresentanti e società da un lato, e la concentrazione dei poteri e i conflitti di interesse dall'altro – hanno in comune la crisi della mediazione rappresentativa: o perché sostituita dall'identificazione ideologica tra rappresentanti e rappresentati, o perché esclusa dalla subordinazione di fatto degli interessi generali dei rappresentati agli interessi privati dei rappresentanti. Non solo. Questi due fattori si rafforzano reciprocamente: da un lato i conflitti di interesse, e in particolare il controllo dei media, valgono a conquistare e a rafforzare il consenso

---

<sup>3</sup> Art.1394 cod. civ.: «Il contratto concluso dal rappresentante in conflitto d'interessi col rappresentato può essere annullato su domanda del rappresentato, se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo»; art. 2391 cod. civ.: «L'amministratore deve dare notizia agli altri amministratori e al collegio sindacale di ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, abbia in una determinata operazione della società...»; art. 320 ult. Comma cod. civ.: «Se sorge conflitto di interessi patrimoniali tra i figli soggetti alla stessa potestà, o tra essi e i genitori... il giudice tutelare nomina ai figli un curatore speciale». Infine gli artt. 323-325 del codice penale puniscono come reato di “abuso” o di “interesse privato in atti d'ufficio” il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che si procura vantaggi o «prende interesse privato in qualsiasi atto della pubblica amministrazione presso la quale esercita il proprio ufficio». L'esclusione del conflitto di interessi è insomma un principio generale valido per ogni genere di rappresentanza giuridica: per la rappresentanza volontaria o negoziale e per quella necessaria o legale, per quella di diritto privato come per quella di diritto pubblico.

elettorale; dall'altro il consenso maggioritario viene a sua volta invocato per legittimare i conflitti di interesse, e perfino la fuga dai processi penali, e per delegittimare qualunque vincolo o critica proveniente da poteri o soggetti non elettivi. L'intero edificio della democrazia costituzionale ne risulta minato alla radice: dall'insofferenza per le regole e i controlli e dalla svalutazione della legalità e della giurisdizione, sulla base dell'idea che l'investitura maggioritaria sia la sola fonte di legittimazione dei pubblici poteri; in breve, dal fastidio per il paradigma dello stato di diritto quale sistema di limiti e di vincoli imposti all'esercizio di qualunque potere.

### *2.3. L'integrazione dei partiti nelle istituzioni e la perdita della mediazione rappresentativa*

Il terzo fattore di crisi dall'alto della democrazia e di dissoluzione della rappresentanza è stato, in questi anni, la crescente occupazione delle istituzioni pubbliche da parte dei partiti e l'appiattimento dei secondi sulle prime. Questa confusione tra partiti e istituzioni, tra rappresentati e rappresentanti, ha provocato un indebolimento dei partiti quali luoghi di aggregazione sociale e di elaborazione dal basso di programmi e scelte politiche; la riduzione della partecipazione politica dei cittadini alla scelta elettorale di uno o più capi; la trasformazione dei partiti in costose oligarchie massimamente esposte alla corruzione e al malaffare; il crollo, infine, della loro credibilità, oltre che della loro rappresentatività. Ma soprattutto essa ha travolto la stessa mediazione rappresentativa, la quale suppone la distinzione e la separazione tra rappresentanti e rappresentati.

C'è infatti una grave aporia nella nostra democrazia. I partiti sono gruppi di potere privati la cui organizzazione, anche a causa della mancanza di garanzie del suo carattere democratico, è largamente sottratta al diritto. E tuttavia essi non solo svolgono funzioni pubbliche, a cominciare dalle formazioni delle candidature nelle elezioni, ma hanno finito per staccarsi sempre più dalle loro basi sociali e per occupare interamente le istituzioni rappresentative fino a identificarsi, puramente e semplicemente, con esse. La nomina dei parlamentari, attraverso la formazione di liste bloccate da parte dei capi dei partiti prevista dal-



la legge elettorale italiana, rappresenta la forma estrema ed esplicita di questa identificazione tra partiti e istituzioni rappresentative che annulla, di fatto, la mediazione rappresentativa.

I partiti, conseguentemente, non sono più le libere associazioni di cittadini volute dall'art. 49 della nostra Costituzione. Essi sono diventati istituzioni parapubbliche che, di fatto, gestiscono informalmente la distribuzione e l'esercizio delle pubbliche funzioni: non più organi della società, ma sostanzialmente organi dello Stato organizzati secondo la vecchia legge ferrea delle oligarchie. Il fenomeno ha raggiunto dimensioni patologiche in questi ultimi anni a causa dell'espansione del ceto politico, dei suoi costi e dei suoi privilegi, simultanea, paradossalmente, alla crisi dei grandi partiti di massa. E solleva, ben più che una questione morale o economica, una questione istituzionale, a causa della corruzione che ne consegue del rapporto di rappresentanza tra eletti ed elettori<sup>4</sup>. Anche questo terzo fattore di crisi della democrazia politica si risolve infatti, come i primi due, in una dissoluzione della mediazione rappresentativa: sia perché esclusa dalla sostanziale integrazione dei vertici dei partiti nelle stesse istituzioni rappresentative e dalla concentrazione di fatto, nelle loro mani, del potere incontrollato di cooptazione dei cosiddetti "eletti"; sia perché deformata dagli interessi personali di questi ultimi, di fatto vincolati non più al mandato dal basso e alla responsabilità nei confronti degli elettori, bensì al mandato dall'alto e alla responsabilità e alla fedeltà nei confronti di chi li ha nominati e dai quali dipende la loro futura designazione.

### **3. La crisi dal basso della rappresentanza: la spolticizzazione e la corruzione del senso civico**

C'è poi, come ho detto all'inizio, un secondo aspetto e un quarto fattore della crisi della democrazia politica: quello riguardato dal basso, cioè dal lato dei rappresentati ossia della società. Esso consiste nel-

---

<sup>4</sup> Cfr. C.SALVI, M.VILLONE, *Il costo della democrazia. Eliminare sprechi, clientele e privilegi per riformare la politica*, Milano, Mondadori, 2005, che hanno documentato l'esistenza in Italia di circa mezzo milione di persone che vivono di politica.

la riduzione della partecipazione politica – delle sue forme, delle sue sedi e delle sue occasioni – e conseguentemente nel declino del senso civico e nell'indebolimento dell'opinione pubblica.

Alle origini di questo aspetto della crisi c'è il crescente distacco dei partiti dalla società: la loro perdita di rappresentatività e il venir meno del loro radicamento sociale. Il fenomeno si è manifestato soprattutto in Italia, dove lo sviluppo della democrazia è avvenuto, fino agli anni Ottanta, attraverso l'organizzazione della società in grandi partiti di massa radicati sul territorio ed aperti alla partecipazione attiva di milioni di cittadini. Oggi questi partiti si sono trasformati, non solo in Italia, in macchine burocratiche ed elettorali. Con il mutare delle forme della comunicazione politica – non più la socializzazione orizzontale, il dibattito di base e il confronto diretto, ma il dibattito di vertice e il confronto televisivo – è mutata la natura del rapporto dei partiti con i cittadini: non più la partecipazione attiva ma il consenso passivo, o peggio il disinteresse e l'indifferenza.

Ne consegue altresì l'indebolimento dell'opinione pubblica, che della democrazia politica è il presupposto necessario. Che cosa è infatti l'opinione pubblica? È l'opinione che si forma sulle "questioni pubbliche", inteso con questa espressione le questioni di pubblico interesse perché riguardanti gli interessi di tutti. In questo senso l'opinione pubblica si oppone alle opinioni private, cioè alle opinioni che ciascuno ha intorno ai propri, privati interessi. E viene meno allorquando si dissolve in una somma di opinioni private, vertenti tutte sui molteplici e diversi interessi personali: in breve, quando ciascuno, sulle questioni pubbliche, pensa solo, anche nell'esercizio del diritto di voto, ai propri personali interessi.

Ci sono infatti due modi, non alternativi ma convergenti, per distruggere l'opinione pubblica, entrambi promossi dai regimi autoritari ma oggi in atto, grazie al controllo dei media, anche nei sistemi democratici. Il primo metodo è quello della disinformazione e della propaganda, soprattutto televisiva: la diffusione di notizie false, l'omissione o minimizzazione di notizie vere, l'esaltazione del capo, la diffamazione degli oppositori, l'ottundimento delle coscienze e delle intelligenze con spettacoli volgari.

Il secondo fattore è la spoliticizzazione, cioè il crollo del senso civico e delle virtù politiche. Senso civico e virtù politiche si basano infat-

ti, essenzialmente, sull'identificazione delle ragioni della politica e dell'impegno politico con il perseguimento e la cura di quelli che si ritengono gli interessi pubblici o generali. Si possono avere opinioni politiche di destra o di sinistra, conservatrici o progressiste e perfino liberali o illiberali. Ciò che di esse fa un'opinione "pubblica" o "politica" è il fatto di essere informate, o comunque di volersi informare ai pubblici interessi.

Ebbene, la distruzione dell'opinione pubblica avviene allorquando viene promosso il disinteresse e l'indifferenza per gli interessi pubblici: quando dall'orizzonte politico del cittadino svanisce l'idea stessa di "interesse generale" o di "bene comune" e la sua attenzione viene rivolta soltanto ai suoi interessi personali e privati, assunti come criterio esclusivo della sua valutazione politica, a cominciare da quella che si manifesta nell'esercizio del diritto di voto. Si tratta, in questi casi, di tanti minuscoli conflitti di interesse, la cui generalizzazione si risolve nella rottura dei legami sociali e nella desertificazione della pubblica opinione.

È chiaro che questa indifferenza dei cittadini per gli interessi generali e questo loro isolamento nei loro egoistici interessi privati formano il miglior terreno di coltura della passivizzazione politica e, con essa, del populismo e della delega a un capo quale rappresentante organico della società. Per questo sono promossi, incoraggiati, assecondati da tutti i regimi autoritari e da tutte le politiche demagogiche. È quanto sta accadendo in Italia con l'opera quotidiana di diffusione della paura, di istigazione all'odio e al razzismo e di svalutazione dei valori civili dell'uguaglianza e della solidarietà, messa in atto dalla maggioranza di governo e dalla televisioni con le loro campagne in tema di sicurezza.

C'è una pagina ben nota di Alexis de Tocqueville, oggi di straordinaria attualità, che illustra questo nesso tra depressione dello spirito pubblico e dispotismo:

«Il dispotismo vede nell'isolamento degli uomini la garanzia più certa della propria durata, e in generale mette ogni cura nel tenerli separati. Non c'è vizio del cuore umano che gli sia gradito quanto l'egoismo... Definisce spiriti turbolenti ed inquieti coloro che pretendono di unire i loro sforzi per creare la prosperità comune e, mutando il senso naturale delle parole, chiama buoni cittadini coloro

che si chiudono strettamente in sé stessi... Il dispotismo innalza barriere tra loro e li divide” e “fa dell’indifferenza una specie di virtù pubblica”<sup>5</sup>.

E più oltre, in un capitolo intitolato «Quale tipo di dispotismo debbono paventare le nazioni democratiche»:

«vedo una folla innumerevole di uomini simili ed uguali che non fanno che ruotare su sé stessi, per procurarsi piccoli e volgari piaceri con cui saziano il loro animo. Ciascuno di questi uomini vive per conto suo ed è come estraneo al destino di tutti gli altri: i figli e gli amici costituiscono per lui tutta la razza umana; quanto al resto dei concittadini, egli vive al loro fianco ma non li vede; li tocca ma non li sente; non esiste che in sé stesso e per sé stesso, e se ancora possiede una famiglia, si può dire per lo meno che non ha più patria. Al di sopra di costoro si erge un potere immenso e tutelare... ; è contento che i cittadini si svaghino, purché non pensino che a svagarsi... I nostri contemporanei... sognano un potere unico, tutelare, onnipotente ma eletto dai cittadini... In un sistema del genere i cittadini escono per un momento dalla dipendenza per designare il loro padrone, e poi vi rientrano»<sup>6</sup>.

#### **4. I rimedi alla crisi: quattro ordini di garanzie della rappresentanza politica e della democrazia costituzionale**

Esiste dunque un nesso tra tutti i fattori della crisi della rappresentanza qui illustrati, siano essi dal basso o dall’alto: tra la spoliticizzazione, la passivizzazione e la disgregazione sociale da un lato, generate dall’indifferenza per il bene comune e dalla cura unicamente dei propri personali interessi, e la verticalizzazione e personalizzazione della rappresentanza e la sua concezione quale espressione organica della volontà popolare. Esiste un nesso perfino tra questi due aspetti della crisi, l’occupazione delle istituzioni da parte dei partiti e i conflitti di interessi al vertice dello Stato: legittimati dal voto elettorale, tali conflitti, che si risolvono sempre nella prevalenza dei propri interessi personali sugli interessi generali, finiscono per operare di fatto come modello e fonte di legittimazione dei tanti piccoli conflitti di interessi, dei tanti egoismi e particolarismi e dei tanti primati dei propri

---

<sup>5</sup> *La democrazia in America*, libro II, parte II, cap. 4, in A. DE TOCQUEVILLE, *Scritti politici*, Torino, Utet, 1968, vol. II, p. 593.

<sup>6</sup> *La democrazia in America*, cit., libro II, parte IV, cap. 6, p. 812-813.

tornaconti personali sui pubblici interessi dei quali è intessuta e nei quali si risolve, in assenza di senso civico, la vita associata.

Ovviamente questi processi di svuotamento della democrazia politica possono essere contrastati soprattutto sul piano politico e culturale. Ma anche il diritto può contribuire a limitarli. E può farlo – questa è la tesi in apparenza paradossale che intendo sostenere – soprattutto rafforzando e sviluppando i tratti caratteristici del paradigma della democrazia costituzionale. Indicherò quattro ordini di garanzie e di limiti all’onnipotenza dei partiti e delle maggioranze in grado di rifondare la rappresentanza e la democrazia politica<sup>7</sup>.

#### *4.1. Metodo elettorale proporzionale e difesa del sistema parlamentare*

In primo luogo, a tutela dell’uguaglianza in quello specifico diritto fondamentale che è il diritto politico di voto e contro le tentazioni e le derive populiste che sempre insidiano la democrazia politica, si richiede l’adozione del metodo elettorale proporzionale e la difesa del sistema parlamentare. Solo la democrazia parlamentare basata sul metodo proporzionale, favorendo lo sviluppo dei partiti e, per il loro tramite, la rappresentanza di interessi sociali e di opzioni politiche diverse e tra loro in virtuale conflitto, è infatti idonea a garantire il pluralismo politico. Sotto questo aspetto, essa è una condizione necessaria della rappresentatività dell’intero elettorato, e non solo di maggioranze più o meno fittizie, e il più sicuro antidoto alle fallacie ideologiche e alle involuzioni organicistiche, populistiche e monocratiche della rappresentanza politica, generate invece dalla sua verticalizzazione e personalizzazione provocate dai sistemi maggioritari e presidenziali.

Solo il metodo proporzionale, insomma, è idoneo a rappresentare e a riprodurre il pluralismo delle opinioni politiche, l’eterogeneità degli interessi e i conflitti di classe che attraversano l’elettorato: in breve la complessità della società, il cui riconoscimento e il cui rispetto formano i presupposti elementari della democrazia politica. Per questo, come scrisse Kelsen, «il sistema della rappresentanza proporzionale co-

---

<sup>7</sup> Rinvio, su queste ed altre indicazioni, ai miei *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, vol. 2, Teoria della democrazia, §§ 14.7 e 14.8, pp.180-193.

stituisce la maggiore approssimazione possibile all'ideale dell'autodeterminazione in una democrazia rappresentativa, e quindi il sistema elettorale più democratico»<sup>8</sup>.

#### 4.2. Separazione tra funzioni pubbliche e interessi privati

In secondo luogo, contro le varie forme di confusione dei poteri generate dai conflitti di interesse e, insieme, contro le tentazioni assolutistiche delle maggioranze e dei loro capi, il principale rimedio è un sistema di separazioni dei poteri ben più complesso di quello odierno: non più solo la classica separazione montesquieviana dei tre poteri – legislativo, esecutivo e giudiziario – che a mio parere può meglio essere riformulata come separazione tra funzioni di governo e funzioni di garanzia<sup>9</sup>, ma anche una separazione ancor più importante e pregiudiziale, quella tra funzioni pubbliche e grandi interessi privati, tra poteri politici e poteri economici e, in particolare, tra poteri politici e poteri mediatici. A tal fine la più efficace tecnica di garanzia è un rigido sistema di incompatibilità e bilanciamenti che impedisca, con le concentrazioni dei poteri, i conflitti di interesse e, di fatto, la prevalenza sugli interessi pubblici degli interessi privati di chi è investito di pubbliche funzioni.

Incompatibilità di questo tipo sono previste in tutti gli ordinamenti, inclusa l'Italia dove tuttavia sono rimaste totalmente ineffettive: si ricordino, oltre ai principi generali in tema di imparzialità e di esclusione dei conflitti di interesse tra rappresentanti e rappresentati, l'ineleggibilità, disposta dall'art. 10 della legge elettorale n. 361 del 30 marzo 1957, di «coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato...

---

<sup>8</sup> H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, (1945), tr.it. *Teoria del diritto e dello Stato*, Milano, Edizioni di Comunità, 1959, parte II, IV, B, h, 3, p.302; ID., «Foundations of Democracy» (1955), tr.it. «I fondamenti della democrazia», in *La democrazia*, cit., cap. III, p. 362: «Il sistema proporzionale è la maggiore approssimazione possibile all'ideale dell'autodeterminazione in una democrazia rappresentativa e, quindi, il tipo più democratico di sistema elettorale, appunto perché non richiede una lotta competitiva per ottenere il voto del popolo».

<sup>9</sup> Sulla distinzione e sulla separazione tra funzioni di governo e funzioni di garanzia e sulla distinzione di queste ultime in funzioni amministrative di garanzia primaria e funzioni giurisdizionali di garanzia secondaria, rinvio a *Principia iuris*, cit., I, § 12.6, pp.869-879 e II, § 13.5, 24-29; § 13.4, 75-77 e § 16.14, 548-552

per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica», quali quelle richieste alle imprese televisive. Queste norme sono sempre state ignorate dalla Commissione parlamentare di verifica dei poteri. Ciò che manca in Italia, in tema di conflitto di interesse, non sono quindi le garanzie primarie, bensì le garanzie secondarie, essendo i controlli sull'eleggibilità affidati, quali *interna corporis*, alle maggioranze parlamentari, in tal modo investite esse stesse da un ulteriore conflitto di interessi dato che sono chiamate a giudicare sui propri componenti. Solo istituzioni di garanzia esterne all'organo rappresentativo - come sono, per esempio in Messico, il *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* e l'*Instituto Federal Electoral* - potrebbero decidere imparzialmente e credibilmente sulle controversie in materia di elezioni e in generale su tutte le questioni relative alla regolarità dei procedimenti elettorali, all'accesso agli spazi della comunicazione politica e alla correttezza e alla trasparenza dei finanziamenti ai partiti<sup>10</sup>.

#### 4.3. Incompatibilità tra cariche di partito e cariche istituzionali

In terzo luogo, contro la crisi della mediazione rappresentativa provocata dall'occupazione delle istituzioni da parte dei partiti, il solo rimedio è restaurare la distinzione, e con essa il rapporto di rappresentanza e di responsabilità tra partiti e istituzioni, restituendo i partiti al loro ruolo di organi della società: quali soggetti rappresentati, e non anche quali soggetti essi stessi rappresentanti; quali organi non più dello Stato, bensì delle forze sociali, che essi hanno il compito di organizzare quali strumenti, come dice l'art. 49 della Costituzione italiana, della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale. E questo può avvenire solo introducendo un'altra separazione, non meno importante di quella tra poteri politici e poteri economici: la separazione tra rappresentati e rappresentanti, tra forze politiche e sociali e poteri istituzionali rappresentativi, garantita da una ri-

---

<sup>10</sup> Si vedano, sulle istituzioni di garanzia e di giustizia elettorale in quasi tutti i paesi dell'America Latina, J. OROZCO HENRÍQUEZ, *El Contencioso electoral*, in D. NOHLEN, S. PICADO e D. ZOVATTO (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ife, Ciudad de México 1998, pp. 708-807; R. BECERRA, P. SALAZAR, H. WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.

gida incompatibilità tra cariche di partito e cariche istituzionali, tra dirigenti di partito ed eletti nelle istituzioni rappresentative

Sono convinto che solo questa incompatibilità tra cariche di partito e cariche istituzionali varrebbe a restituire i partiti al loro ruolo di organi della società: quali partiti sociali, oltre che politici, deputati a disegnare con la partecipazione degli iscritti le grandi opzioni politiche, a formulare i programmi, a formare le liste dei candidati, a organizzare le elezioni e ad esercitare un controllo esterno e dal basso sui rappresentanti eletti, ma proprio per questo, onde ne sia assicurata la collocazione sociale quali soggetti rappresentati e non rappresentanti, esclusi dall'esercizio diretto delle funzioni istituzionali di governo. Soltanto questa incompatibilità e questa alterità, in forza delle quali chi si candida alle funzioni rappresentative dovrebbe lasciare le cariche di partito, e viceversa, varrebbero a produrne una reciproca autonomia, benefica e salutare per entrambe: per le funzioni dei rappresentanti, che esse varrebbero ad investire di una responsabilità ben più visibile e diretta nei confronti dei partiti rappresentati; per i partiti, che recupererebbero il loro ruolo di organizzazioni direttamente sociali, strumenti della partecipazione politica dei cittadini, interpreti dei loro bisogni, privi di responsabilità di governo ma proprio per questo fonti e fattori di responsabilizzazione, rispetto agli indirizzi politici da essi stessi elaborati, di quanti sono stati eletti sulla base delle candidature da essi formulate.

#### *4.4. Rafforzamento e sviluppo delle garanzie dei diritti fondamentali*

Infine, contro la spoliticizzazione dell'opinione pubblica e la disgregazione politica e sociale, il solo rimedio che può provenire dal diritto è il rafforzamento e lo sviluppo delle garanzie dei diritti fondamentali. Solo la massima garanzia delle grandi libertà politiche, infatti, può favorire lo sviluppo del senso civico e la formazione di una pubblica opinione. Ma è evidente che l'esercizio effettivo di tali libertà suppone a sua volta adeguate garanzie dell'informazione, quali solo possono provenire dalla separazione tra poteri mediatici, poteri politici e poteri economici e dalla sottoposizione dei primi a regole, limiti e



vincoli idonei a garantire il pluralismo dei mezzi di informazione, l'indipendenza dei giornalisti dalla proprietà e la libertà del dissenso. E suppone altresì lo sviluppo dell'autonomia cognitiva dei cittadini, quale solo può maturare grazie alla soddisfazione dei diritti sociali, primo tra tutti il diritto all'istruzione.

#### *4.5. Introduzione di una legge sulla democrazia nei partiti*

Ma soprattutto ciò che si richiede contro la crisi di credibilità e di rappresentatività dei partiti è l'introduzione di una legge sulla loro democrazia interna. C'è un luogo comune che occorre sfatare: l'idea che in tema di diritti politici e di rappresentanza politica le garanzie giuridiche non servirebbero; che non solo non servirebbe, ma sarebbe addirittura lesiva dei principi di autodeterminazione politica, qualunque legge che per esempio vincolasse i partiti a uno statuto democratico, o stabilisse norme in materia di formazione delle liste elettorali. L'autentica, spontanea organizzazione della volontà popolare rifiuterebbe qualunque tipo di regolazione giuridica. Una simile ideologia dell'autoregolazione ha potuto essere a lungo condivisa in Italia dai grandi partiti solo perché, alle origini della Repubblica, il livello morale del personale politico, uscito dalle carceri fasciste, dall'esilio e dalla Resistenza, era incomparabilmente superiore a quello del ceto politico odierno.

Purtroppo l'esperienza ha fornito da tempo una dura, sconcertante smentita di questa illusione. Essa ci ha mostrato che l'autoregolazione statutaria non è sufficiente a impedire la degenerazione dei partiti in oligarchie intolleranti del dissenso e, soprattutto, indisponibili al ricambio dei dirigenti; che le norme statutarie di garanzia sono di solito ineffettive; che solo l'eteronomia di una legge statale è in grado di imporre effettive funzioni di garanzia. Una simile legge potrebbe prevedere il rispetto di taluni vincoli statutari in tema di democrazia nella vita dei partiti quale condizione del finanziamento pubblico<sup>11</sup>. Ne ri-

---

<sup>11</sup> Una legge di questo tipo fu quella proposta nella XV legislatura al Senato della Repubblica, il 28 aprile 2006, dai senatori Salvi e Villone, con il disegno di legge n. 42, recante «Norme sul diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti, in attuazione dell'art. 49 della Costituzione». L'art. 17 di questo disegno di legge dispone l'attribuzione di tutte le varie forme di finanziamento pubblico alle sole associa-

sulterebbero garantite sia l'autonomia dei partiti che la democrazia interna: liberi i partiti, ove rinuncino al finanziamento pubblico, di organizzarsi come sette o di affidarsi al culto di un capo; obbligati invece a soddisfare i principi di democrazia stabiliti dalla legge dello Stato quei partiti che intendono godere del finanziamento pubblico. Del resto il "metodo democratico" tramite il quale «i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente... per concorrere... a determinare la politica nazionale» è richiesto dall'art. 49 della Costituzione, in coerenza con le funzioni pubbliche e non semplicemente private svolte dai partiti.

### **5. La democrazia costituzionale quale sistema di garanzie della democrazia politica**

Siamo così giunti a una conclusione di rilevante importanza teorica: la garanzia e la rifondazione della democrazia rappresentativa non solo consentono, ma sono esse stesse rese possibili solo dalla rifondazione e dal rafforzamento della democrazia costituzionale. Quanto più si indebolisce il rapporto di rappresentanza, quanto più i rappresentanti si distaccano dalla società, tanto più essenziale diventa il paradigma della democrazia costituzionale, cioè il sistema di limiti e di vincoli, di separazioni tra poteri e di garanzie, idonei a impedirne la degenerazione burocratica e autoritaria. Inversamente, quanto più si riducono le garanzie, tanto più rischia di dissolversi la rappresentanza. Tutti i diritti fondamentali - non soltanto i diritti politici, ma anche i diritti civili, i diritti di libertà e i diritti sociali - sono non solo diritti individuali, ma anche poteri e contropoteri sociali in grado, oltre che di bilanciare e limitare i poteri della maggioranza, anche di assicurare effettività alla rappresentanza politica. Separazioni dei poteri e garanzie dei diritti fondamentali - cioè i due principi che secondo la classica definizione offerta dall'art. 16 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* formano la sostanza di ogni costituzione degna di questo nome - si rivelano, conseguentemente, non soltanto come un limite alla democrazia politica, ma anche come la sua principale garanzia.

---

zioni che si conformano alle condizioni in esso previste, nonché la decadenza totale o parziale di tali finanziamenti in caso di loro violazione.

Pino Ferraris\*

## *Trasformazione del sistema dei partiti e democratizzazione della vita politica*

Premetto che, per ragioni di tempo, sarò costretto a semplificare, a limitare argomentazione e documentazione.

Per proporre interventi incisivi in favore della democratizzazione della vita politica occorre una analisi delle linee generali di tendenza nella trasformazione del sistema dei partiti.

In Italia si manifesta una versione patologica e degenerativa della transizione dai partiti di massa al sistema del *cartel party* (che io chiamo partito delle cariche pubbliche) che si sta realizzando in tutta Europa. L'attuale conformazione dei sistemi di partito si colloca all'interno di un percorso di crisi della politica e della democrazia. Essa non ne rappresenta affatto la soluzione. Gli esiti sono incerti: una possibile involuzione della democrazia è davanti a noi, ma è possibile anche un nuovo processo di ripresa democratica. Di qui l'importanza dell'iniziativa sociale, culturale e politica.

La caratteristica del processo in atto dice di un progressivo distacco dei partiti dalla società e di un loro sostanziale incastro nello Stato. Pochi hanno analizzato a fondo e in modo sistematico questa evoluzione, eccetto forse il politologo americano Katz, alle cui ipotesi faccio in sostanza riferimento. Il tagliente realismo analitico di Katz non gode affatto di grande consenso in una comunità scientifica sovente più attenta alle "formule politiche" che ai sottostanti meccanismi reali del potere.

Procedendo in modo schematico e conciso, possiamo dire che sono tre le caratteristiche della metamorfosi dei partiti politici.

Prima: le risorse essenziali della politica, quelle finanziarie e quelle della comunicazione di massa, non vengono più prodotte all'interno

---

\* Pino Ferraris ha insegnato sociologia politica all'Università di Camerino. È membro del comitato scientifico della Fondazione Basso e della direzione della rivista *Parolechiave*. Raccolte di saggi e volumi più importanti: *Saggi su Roberto Michels*, Napoli, Jovene Editore, 1993; *La contraddizione meridionale*, Torino, Rosenberg&Sellier, 1978; *Domande di oggi al sindacalismo europeo dell'altro ieri*, Roma, E-diesse, 1999; *L'eresia libertaria*, Università di Camerino, 1999.

delle organizzazioni ma sono fornite dallo Stato. Queste risorse nel partito di massa venivano in gran parte dalla militanza di base.

Il partito di massa non era certo un modello di democrazia interna ma l'apparato che lo dirigeva era molto condizionato, doveva sempre tenere conto dell'indispensabile apporto di vitali risorse che venivano dalla base militante.

In secondo luogo assistiamo ad una trasformazione radicale della carriera politica: la struttura portante del partito non è più costituita dall'apparato burocratico. Nel partito burocratico di massa la militanza e l'apparato configuravano un partito in un certo senso extraparlamentare il quale inviava proprie delegazioni in Parlamento e nelle istituzioni. Ora la politica si professionalizza nella forma di un *curriculum* che si svolge attraverso una successione di accessi ai diversi livelli delle cariche pubbliche (consiglieri o assessori o sindaci o governatori negli enti locali, Parlamento nazionale, Parlamento europeo, cariche pubbliche non elettive in enti). Le strutture di coordinamento verso il basso derivano sempre più dai detentori delle cariche pubbliche (*staff*, distribuzione degli impieghi, consulenze, clientele). L'ufficio centrale cui faceva capo la vecchia macchina burocratica perde potere autonomo e tende a convergere con il partito delle cariche pubbliche.

Questa progressiva convergenza rende strutturale la coincidenza tra cariche di partito e cariche pubbliche. In questo modo si insidia il principio di rappresentanza e si inquina il rapporto tra sfera pubblica e sfera privata.

Infine come conseguenza di questi processi si realizza non solo il partito personale ma la personalizzazione diffusa dei ruoli politici. La nuova figura del politico di professione diventa una sorta di imprenditore politico di se stesso, il quale utilizza le risorse pubbliche di cui dispone ai fini della continuità e della ascesa della sua carriera personale. Questa tendenza viene poi esasperata (per usare termini weberiani) dalla dissociazione tra il vivere di politica (trarre dalla politica un reddito personale e uno *status* sociale) e il vivere per la politica (la politica come dedizione ad una causa).

La centralità del "vivere di politica", nel caso italiano, viene accentuata dallo scandaloso cumulo di privilegi economici e sociali, di reddito e di *status*, legato alle cariche pubbliche. Qui la quantità modifica

la qualità della politica: la corrompe nell'interno e ne devasta l'immagine esterna. Appare nell'immaginario collettivo la "casta".

Da tutto ciò discendono almeno tre conseguenze particolarmente vistose.

Prima: l'autoreferenzialità dei partiti (i partiti senza società di Ilvo Diamanti) e la caduta di condizionamenti democratici derivanti soprattutto dalla evaporazione del cosiddetto partito di base.

Seconda: il conflitto di interessi (che, a mio parere, è endemico e fisiologico nella politica come professione) assume ora le dimensioni di una devastante diffusione epidemica e di incontrollata deriva patologica che minaccia di travolgere i principi di legalità e paralizzare gli istituti di garanzia.

Elementi di autoritarismo si accompagnano a quella che Ferrajoli indica come "regressione verso lo Stato patrimoniale" nel perverso intreccio tra il denaro per fare politica e la politica per fare denaro.

Vedo alcune principali linee di intervento possibile.

La proposta di vincoli di democrazia interna ai partiti, richiamando l'art. 49 della Costituzione, che è al centro di questo incontro, si impone come necessaria ed ovvia. si direbbe scontata. Il fatto nuovo da cui deriva l'esigenza di una normativa di applicazione dell'art. 49 è il finanziamento pubblico dei partiti che il costituente non contemplava.

Mi pare che le associazioni politiche che ricevono finanziamenti pubblici non possano sottrarsi ad una pubblica responsabilità di trasparenza e di democrazia. Comunque vi sono ostacoli e limiti lungo questa strada rilevati dal dibattito nel consiglio della Regione Puglia proprio su questo tema.

Per questa via si ottengono effetti importanti ma comunque limitati. Ad esempio non è possibile incidere su quell'intreccio stringente e perverso tra responsabilità di partito e cariche pubbliche che rappresenta un nodo che si dovrebbe allentare.

Per contenere gli aspetti degenerativi legati all'affermazione del partito delle cariche pubbliche occorre intervenire ad altri livelli: limitare la reiterazione e la durata dei mandati, ridurre la quantità degli istituti di rappresentanza e dei rappresentanti (cento deputati ed una camera unica, eliminazione delle Province, delle comunità montane, aggregazione di Comuni con un numero irrilevante di abitanti), abbattere i compensi per le cariche pubbliche. E infine l'adozione del si-

stema proporzionale sulla base delle validissime argomentazioni di Ferrajoli.

Occorrono inoltre interventi di regolazione e di contrasto dei conflitti di interesse mediante attivazione e potenziamento degli istituti di garanzia. Ma io aggiungerei quella che Rossanvallon definisce la mobilitazione della sfiducia costruttiva dei cittadini nei riguardi del potere promuovendo i contro-poteri popolari di vigilanza, di denuncia e di giudizio.

Infine darei molta rilevanza alla applicazione dell'art. 118 della Costituzione secondo il quale Stato, Regioni e Comuni favoriscono l'iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale. Su questo tema rinvio ai contributi importanti di Gregorio Arena e di Giuseppe Cotturri.

Non si è colto il carattere dirompende di questo articolo del Titolo V che incrina il monopolio della gestione dell'interesse generale devolvendolo in parte dai partiti ai cittadini associati. Questo accade proprio quando i partiti si emancipano dalla società civile e quando invece si diffondono forme di autonomia sociale della politica per la difesa dal basso di beni comuni, di interessi generali, di diritti fondamentali.

La politica democratica è anche produzione di cittadinanza attiva, di capacità di autogoverno.

È da questo lato, dal lato dell'autonomia sociale della politica che può venire una sfida concorrenziale dall'esterno al sistema attuale dei partiti per una ridefinizione della società politica.

Un prerequisito fondamentale per questa sfida consiste nella crescita dell'associazionismo, nella costruzione di nuovi corpi intermedi.

Vorrei chiudere accennando ad una esperienza che va in questa direzione: il modo nuovo in cui gli ambientalisti francesi affrontano il prossimo confronto delle europee.

Il partito verde in Francia è costituito da un piccolo gruppo di parlamentari e di amministratori locali che, gestendo un simbolo, scambiano con i socialisti il loro 2% di voti con alcune candidature sicure. Cohn-Bendit ha fatto una mossa del cavallo, non si è rivolto ai "rappresentanti" dell'ambientalismo ma ha messo insieme coloro che "fanno" ambientalismo. Attorno ai più importanti protagonisti dell'azione ambientalista come *Greenpeace*, *France Nature*, la Fon-

dazione Hulot e gli agricoltori di Bové si è unita la galassia dell'associazionismo verde di base. Con il sindacato CFDT questo raggruppamento ha poi firmato un manifesto politico per un'Europa sociale e ambientalista. La coalizione raggiunge oggi, nei sondaggi, una soglia di partenza del 10%. Alla fine il partitino verde si è aggregato.

Una confederazione di associazioni operanti nella società cerca di diventare anche una forza politica istituzionalmente rappresentata. È una sfida al malconcio sistema dei partiti francesi.





## *Rousseau, il moderno principe e i principi dei diritti politici*

### **1. Costituzione italiana e Dichiarazione dei diritti**

Il titolo quarto della prima parte della nostra Costituzione, dedicato ai “Rapporti politici”, rivela un evidente legame di filiazione con la *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* del 1789. Nella Carta, la formula “tutti i cittadini” sembra tradurre “*tous les citoyens*” o “*tout citoyen*” del celebre testo rivoluzionario, espressioni che qui come là ricorrono cinque volte nei diversi articoli. Il legame diventa ancora più stretto se si esaminano alcuni articoli specifici. Le prime due proposizioni dell’art. 6 della *Déclaration*, «La loi est l’expression de la volonté générale. *Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation*»<sup>1</sup>, sono richiamate chiaramente dall’art. 49 della Costituzione, che qui più ci interessa: «*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*».

Entrambi i testi enunciano il diritto per tutti i cittadini di *concorrere* a importanti funzioni costituzionali, quali la formazione della legge o la determinazione della politica nazionale, che in uno Stato di diritto viene attuata prima di tutto attraverso lo strumento legislativo. Non si tratta di un semplice diritto di libertà, ma di un eguale potere per ciascun cittadino. Quanto alle modalità di questo concorso, pur nelle differenze, esse presentano illuminanti analogie. Il “metodo democratico” che, secondo l’art. 49 Cost., si attua attraverso la libera associa-

---

\* Giovanni Incorvati ha insegnato filosofia del diritto nella facoltà di giurisprudenza dell’università di Roma La Sapienza, è stato ricercatore presso il Max-Planck-Institut per la storia giuridica europea di Francoforte sul Meno, docente di bioetica nell’università di Camerino, infine coordinatore del master in bioetica presso la stessa università. Fa parte dell’Associazione dei giuristi democratici. Nelle sue pubblicazioni si è occupato principalmente delle teorie dei diritti, anche nei loro rapporti con la Rivoluzione francese, con le teorie delle scienze e con le teorie bioetiche.

<sup>1</sup> «La legge è l’espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere personalmente, o attraverso loro rappresentanti, alla sua formazione».

zione in partiti trova un corrispettivo nella specificazione dell'art. 6 della Dichiarazione: "personalmente, o attraverso loro rappresentanti". E questa suggerisce una prima articolazione del metodo democratico tra un momento primario (interno) di partecipazione diretta e uno esterno di rappresentanza politica.

Il richiamo testuale è inoltre corroborato dal fatto che la quarta proposizione dello stesso art. 6 della *Déclaration*, «La loi est l'expression de la volonté générale. (...) *Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents*»<sup>2</sup>, viene ripresa nell'art. 51 c. 1 della Costituzione: «*Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*». La volontà generale si esprime alla fonte essenzialmente nell'uguale potere dei cittadini di concorrere a determinare le scelte legislative, e nel suo oggetto attraverso l'uguale diritto per loro di candidarsi alle cariche pubbliche su un piede di eguaglianza. La legge elettorale, come ogni legge, deve essere espressione della volontà generale. I cittadini hanno diritto di concorrere alla sua formazione e i partiti devono offrire gli spazi indispensabili a questo concorso, in modo che la sua gestione non venga demandata a chi potrebbe trarre vantaggio dalla propria posizione. Altrimenti la legge diventa facile preda di volontà particolari e i diritti dei cittadini, in primo luogo quello di candidarsi e poi quello di scegliere liberamente tra i candidati, verrebbero ridotti a privilegio di pochi. Parimenti, ogni limitazione che a monte impedisce ai cittadini di concorrere alla legislazione sull'accesso ai pubblici uffici, tanto più facilmente si traduce a valle, riguardo ai concreti meccanismi di accesso, nello stravolgimento di ogni tipo di concorso e nel trionfo del privilegio.

Un riferimento accomuna tutti questi articoli, il concetto di democrazia sostenuto da Rousseau. Esso ruota appunto attorno al concetto di volontà generale come principio di uguaglianza che si esprime nella

---

<sup>2</sup> «La legge è l'espressione della volontà generale. (...) Tutti i cittadini, uguali di fronte a essa, sono ugualmente ammissibili a ogni carica, posto e impiego pubblico, secondo le loro capacità e senza alcuna altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti».

legge<sup>3</sup>. È proprio attraverso questo concetto che il principio di uguaglianza ha fatto il suo ingresso negli ordinamenti giuridici contemporanei, ed è attraverso Rousseau che ha assunto una connotazione marcatamente dinamica. Non solo: dando per la prima volta al termine *subject* un significato opposto a quello d'*ancien régime*, Rousseau ha cancellato la parola “suddito” dal lessico giuridico, identificando l’insieme dei cittadini con l’insieme dei soggetti, nel senso che tutti coloro che sono soggetti alla legge hanno il diritto di deliberare sulle leggi: in pratica tutti i maggiorenti che risiedono sul territorio, donne e eventuali immigrati compresi. Questo è un punto essenziale su cui quasi nessuno degli interpreti si sofferma. Non è vero dunque che tutti i classici del pensiero politico hanno escluso le donne dal diritto di voto, come si sostiene molto spesso, in particolare proprio in riferimento a Rousseau.

## 2. Princìpi del diritto vs princìpi dei diritti?

In tal senso un anello essenziale di collegamento è dato dall’art. 50 della Costituzione sul diritto di petizione, in quanto rimanda alla battaglia russoiana per un riconoscimento non formale di tale diritto, come forma di consultazione reale dei cittadini in ogni momento dell’attività normativa<sup>4</sup>. Un diritto la cui applicazione costituisce una sorta di banco di prova del “metodo democratico”, la leva necessaria per tradurre la partecipazione all’attività associativa dei partiti, a cui si riferisce l’art. 49, in partecipazione all’attività di governo in senso lato, contemplata dall’art. 48.

Ciò appare chiaramente fin dalla relazione d’apertura che Lelio Basso presentò all’Assemblea Costituente sui “principi dei diritti poli-

---

<sup>3</sup> Le leggi erano state definite da Rousseau nel 1762 come “atti della volontà generale”: vedi *Contrat social* [d’ora in poi CS], II, 6, in *Œuvres complètes* [OC], vol. 3, Paris, Gallimard, 1964, p. 379. Nelle successive *Considérations sur le gouvernement de Pologne* (scritte nel 1771 e pubblicate nel 1782) Rousseau raccoglierà un suggerimento lanciato nel 1767 dai suoi sostenitori nel corso delle battaglie per l’uguaglianza dei diritti politici a Ginevra, e definirà la legge come “espressione della volontà generale” (“Moyens de maintenir la Constitution”, OC, vol. III, p. 984).

<sup>4</sup> Su questo aspetto si veda N. LENOIR, «La loi et les deux visages du citoyen chez J.J. Rousseau», in *Philosophiques*, vol. 28, n. 2, 2001, p. 327-349: <http://id.erudit.org/iderudit/005670ar>.

tici”<sup>5</sup>, un’espressione che rimanda proprio al sottotitolo del *Contratto sociale: Principes du droit politique*. Basso ne dà un’interpretazione significativa, discordante rispetto a quelle prevalenti, e in stretto riferimento al diritto elettorale di cui si occupava la sua proposta di art. 1. Tra i giuristi, in particolare, si erano andate affermando le tesi di Georg Jellinek e la sua teoria dei “diritti pubblici soggettivi”, che prendeva una netta posizione proprio su Rousseau e sul suo modo di trattare il diritto elettorale. Secondo Jellinek, Rousseau considererebbe correttamente il diritto elettorale non come diritto del cittadino, ma come diritto del popolo, e la volontà generale nient’altro che come volontà della maggioranza<sup>6</sup>. Un’interpretazione di Rousseau, raccolta e ampliata poi da Hans Kelsen, il più illustre degli allievi di Jellinek, la quale intende il *droit politique* come *Staatsrecht*, “diritto dello Stato”, e non come *Bürgerrecht*, “diritto del cittadino”<sup>7</sup>. Interpretazione che è prevalsa in modo indiscusso fino a oggi, e non solo nella cultura giuridica di lingua tedesca<sup>8</sup>. Di qui la contrarietà più generale a riconoscere nel diritto politico anche un diritto delle minoranze.

Il titolo dato da Basso alla propria relazione e la sua formulazione dell’art. 1 non aderiscono a tale interpretazione del *droit politique*, che assicurava una certa continuità con quelle “oggettive” precedenti (per le quali “diritto politico” designava piuttosto un campo disciplinare: diritto pubblico, prima, diritto costituzionale, dopo). L’espressione da lui usata, “principi dei diritti politici”, contiene invece un riferimento

---

<sup>5</sup> Ass. Cost., 12 sett. 1946 - Seconda Sottocommissione. Seguito della discussione sull’organizzazione costituzionale dello Stato - Presidente: «In una relazione dell’onorevole Basso sui *principi dei diritti politici* [presentata alla Prima Sottocommissione] si propone, tra l’altro, l’approvazione di un articolo 1 del seguente tenore: “La sovranità popolare si esercita attraverso la elezione degli organi costituzionali dello Stato, mediante suffragio universale, libero, segreto, personale ed eguale. *Tutti i cittadini concorrono all’esercizio di questo diritto*, tranne coloro che ne sono legalmente privati o che volontariamente non esercitano un’attività produttiva”» (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, v. 7, Roma, Camera dei Deputati, 1971, p. 985).

<sup>6</sup> G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg, Mohr, 1892; tr. it.: Milano, Soc. Ed. Libreria, 1912, p. 175-176.

<sup>7</sup> Sull’interpretazione kelseniana di Rousseau, anche in rapporto a quella di altri giuristi tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo, si veda C. M. HERRERA, «Le problème de la contractualité sociale chez Hans Kelsen», in J.-F. KERVÉGAN, H. MOHNHAUPT (hrsg), *Gesellschaftliche Freiheit und vertragliche Bindung in Rechtsgeschichte und Philosophie*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1999, pp. 367-394, in part. p. 384.

<sup>8</sup> Dalla metà del XIX secolo in poi, in tutte le traduzioni tedesche del sottotitolo del *Contratto sociale*, l’espressione *droit politique* viene resa con *Staatsrecht*, salvo una, di Erich Wolfgang Skwara. Questi opta per una traduzione letterale del sottotitolo di Rousseau, come *Grundlagen des politischen Rechts*, un’espressione che però in tedesco non corrisponde a nessun referente giuridico.

non equivoco alla prima traduzione americana del *Contrat social*, di Rose Martha Harrington, che rendeva il *droit politique* del sottotitolo al plurale, con *The principles of political rights*, e non più con *Principles of political law*, come nelle più diffuse edizioni inglesi precedenti<sup>9</sup>. Questa notevolissima traduzione può essere considerata come la prima vera e propria edizione critica del *Contrat social* a livello mondiale. Apparsa subito dopo il *System der subjektiven öffentlichen Rechten* di Jellinek del 1892, provocò la pronta reazione di quest'ultimo. Nel suo famoso saggio sulla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, del 1895<sup>10</sup>, Jellinek si spingerà ancora più oltre, fino a sostenere la tesi di una totale estraneità tra il pensiero di Rousseau e le dichiarazioni americane e francesi dei diritti.

Nonostante le vivaci polemiche suscitate fin dalla sua uscita, il libro del giurista tedesco continua ancora oggi a fare autorità in materia. Le ulteriori traduzioni in inglese del *Contrat social*, a partire proprio dal 1895<sup>11</sup>, rendono invariabilmente il *droit politique* del sottotitolo non più con *political law*, e tanto meno con *political rights*, ma con *political right*, al singolare. Viene ribadita così la presunta opposizione che esisterebbe in Rousseau tra diritto consolidato della maggioranza e diritti politici di tutti i singoli cittadini, e il preteso sacrificio dei secondi a favore del primo.

Su un solco ben diverso da questo, e più in linea con l'originale russoiano, si muoveva invece la relazione di Basso alla Costituente. Al momento della discussione sui partiti politici egli si batté perché proprio in riferimento alla loro organizzazione venisse esplicitata la sua tesi generale secondo cui i cittadini devono avere un uguale potere di concorrere all'esercizio dei diritti politici. E tuttavia i problemi teorici che poneva una simile trasposizione all'interno dei partiti del modello elettorale esterno rimasero nel loro insieme sottaciuti.

---

<sup>9</sup> J.-J. ROUSSEAU, *The Social contract, or, The principles of political rights*, New York-London, G.B. Putnam's Sons, 1893, ripubblicato in seconda edizione nel 1895 e poi ancora nel 1898 e nel 1906.

<sup>10</sup> G. JELLINEK, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Leipzig, Duncker und Humblot, 1895, tr. it. Milano, Giuffrè, 2002. Nella sua introduzione, il traduttore italiano D. Nocella, pur mettendo in discussione le tesi di fondo di Jellinek, dà per scontato il carattere ambiguo e contraddittorio del pensiero di Rousseau (*ibid.*, p. XXIV-XXV).

<sup>11</sup> J.-J. ROUSSEAU, *The Social contract, or, Principles of political right*, translated by H.J. Tozer, London, Swan Sonnenschein - New York, C. Scribner's Sons, 1895.

### 3. I due versi della disuguaglianza

La questione presentava uno spessore particolare in quanto in quegli stessi mesi stava venendo alla luce tutto il retroterra della riflessione gramsciana, in primo luogo attraverso la conoscenza diretta dei manoscritti da parte di un ristretto numero di dirigenti di partito e di studiosi. In effetti, alla vigilia del dibattito alla Costituente sul futuro art. 49, previsto per il maggio del 1947, si trattava di verificare la validità della formulazione di sintesi tra democrazia interna e democrazia esterna che era stata raggiunta in Sottocommissione. Perciò fu deciso di dare alle stampe alcuni squarci, i primi in assoluto, dai *Quaderni del carcere*, e in particolare delle *Noterelle sul Machiavelli*, che si aprivano appunto con una riflessione sul “moderno Principe”, ossia sul partito politico<sup>12</sup>.

In particolare, in tale scritto di Gramsci sono in evidenza tre aspetti: a) l’eredità di Machiavelli viene assunta in positivo riguardo ai problemi politici dell’oggi; b) il “moderno Principe” diventa un’entità collettiva, e questa entità va identificata con il partito politico; c) l’esperienza storica del giacobinismo è il *trait d’union* tra i due punti precedenti e ne spiega l’evoluzione. Ma in Gramsci c’è anche un quarto punto: questa entità collettiva viene messa in relazione con la “volontà collettiva” di ascendenza russoiana. L’aggancio con la “volontà generale” di Rousseau per lui non significava affatto, come invece si sostiene, darne per scontato il carattere “monolitico”, avverso alle divisioni, né era dettato dall’“esigenza d’affermare le ragioni della generalità” contrapposta all’“autonomia degli individui”<sup>13</sup>.

La “volontà generale” costituisce il tentativo russoiano di dare forma dinamica al principio di uguaglianza, rappresentandolo come un grandezza vettoriale che ha una direzione, quella dell’asse uguaglianza-disuguaglianza, e un verso. Gramsci ha ben presente il verso dato a questo vettore dalla scuola mosco-paretiana, e in particolare da Michels con la famosa “legge ferrea dell’oligarchia”, in costante riferimento proprio a Rousseau.

<sup>12</sup> A. GRAMSCI, «Noterelle sulla politica di Machiavelli», in *Società*, 3, marzo-aprile 1947, p. 28-36.

<sup>13</sup> È questa la tesi di E. M. DE MORAES, «Rousseau et Gramsci», in *Index des Fragments autobiographiques et de la Lettre à Voltaire de J.-J. Rousseau*, Genève, Slatkine, 1979, p. 640 e 642.

Come ha esattamente mostrato Francesco Tuccari, Michels aveva enunciato tale legge al termine di «una parabola politica e ideologica (...) che da Rousseau conduce alla scuola mosco-paretiana»<sup>14</sup>. Egli traduceva il concetto russoiano di “volonté générale” in quello di “volontà popolare”<sup>15</sup>. Per Michels si trattava di vedere se all’interno dei partiti «che operano per instaurare un ordine nuovo esistano già in germe delle forze che si avvicinino alla *democrazia ideale*» russoiana<sup>16</sup>. L’impossibilità della democrazia, che Rousseau riferiva alla sola sfera del governo (il governo democratico “è contro l’ordine naturale”), veniva da Michels assolutizzata e estesa all’insieme dei diritti politici<sup>17</sup>. La funzione di governo, nella sua forma oligarchica, occupava così tutto lo spazio politico, all’interno come all’esterno dei partiti; il suo “ordine naturale” diventava l’ordine, l’“essenza della natura umana” e la “natura della lotta politica” *tout court*<sup>18</sup>.

È legge sociale incrollabile – scriveva Michels – che in ogni organo della collettività, nato da una divisione del lavoro, spunti, non appena esso si è consolidato, un interesse proprio, un interesse che esiste in sé e per sé. Ma l’esistenza di interessi speciali in seno all’organismo collettivo implica l’esistenza di superfici di attrito e di divergenze d’interesse con la collettività. (...) Così finiscono a lungo andare per trasformarsi in classi distinte<sup>19</sup>.

Le “leggi dell’organizzazione” erano dichiarate identiche per qualsiasi tipo di associazione, partiti compresi, in quanto portavano invariabilmente all’oligarchia<sup>20</sup>. Lo stesso rapporto tra chi progetta le leggi e chi le deve approvare era assimilato a quello tra rappresentanti e rappresentati e quest’ultimo a sua volta a quello tra governanti e governati. La struttura gerarchica propria del governo e della pubblica amministrazione veniva così estesa surrettiziamente alle strutture di

<sup>14</sup> F. TUCCARI, *I dilemmi della democrazia moderna. Max Weber e Robert Michels*, Roma-Bari, Laterza, 1993, cap. «Da Rousseau alla scuola mosco-paretiana», in part. p. 232.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 231. Questo passo tratto dal quarto capitolo del terzo libro del *Contratto sociale* (OC, III, p. 404), dedicato alla forma democratica di governo, da Michels veniva riportato *in extenso* come epigrafe alle conclusioni generali del proprio libro.

<sup>18</sup> F. TUCCARI, *I dilemmi*, cit., p. 233.

<sup>19</sup> R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Torino, Utet, 1912, ora in *Elite e democrazia*, Roma, G. Volpe, 1972, p. 73.

<sup>20</sup> F. TUCCARI, *I dilemmi*, cit., p. 234.

partito. Allo stesso tempo era dichiarata impossibile sia la separazione tra chi propone le leggi e chi le esegue, sia l'incompatibilità tra le rispettive funzioni - principi che sono al centro della teoria di Rousseau.

Va osservato che Rousseau all'"ordine naturale" degli interessi dei membri del governo<sup>21</sup> oppone un ordine esattamente contrario degli interessi "in una legislazione perfetta"<sup>22</sup>, che il legislatore deve sempre tendere a mettere in atto. Inoltre, pur ritenendo che la democrazia sia impossibile da attuare come forma permanente di governo, considera il momento dell'esercizio dei diritti elettorali come una fase di governo pienamente e legittimamente democratico, anche se in una forma solo preliminare e transitoria<sup>23</sup>. Perciò Rousseau deve essere considerato non solo come il più convinto assertore del suffragio universale, ma anche come colui che ha dato pieno significato all'idea che il primo segno di democrazia è nelle modalità di esercizio del diritto elettorale.

Rovesciando il verso pseudo-sociologico della "legge ferrea dell'oligarchia", Gramsci legge la "volontà collettiva" nella prospettiva russoiana dell'uguaglianza dei diritti politici e della partecipazione. Il moderno principe, che egli chiama anche con l'appellativo di "legislatore", prima ancora di esserne l'organizzatore, è l'"espressione attiva e operante" di questa volontà<sup>24</sup>. La collettività - afferma ancora Gramsci - «deve essere intesa come prodotto di una elaborazione di volontà e pensiero collettivo raggiunto attraverso lo sforzo individuale concreto, e non per un processo fatale estraneo ai singoli». Tale aspetto è ben messo in luce da Carlos Nelson Coutinho, secondo il quale però qui sarebbe chiara la lontananza di Gramsci dalla concezione russoiana della volontà generale, dato che questa implica "una repressione delle volontà singolari"<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> CS, III, 2, OC, III, 400. Esattamente come farà Michels, questo passaggio era stato già assolutizzato da Sieyes nel momento in cui si trattava di trasporre la teoria russoiana nel contesto rivoluzionario francese. Si veda E. SIEYES, *Qu'est-ce que le Tiers état?* [febbraio 1789], Genève, Droz, 1970, cap. 6, p. 206.

<sup>22</sup> CS, III, 2, OC, III, 401.

<sup>23</sup> CS, III, 17, OC, III, 433-434.

<sup>24</sup> A. GRAMSCI, *Noterelle sulla politica di Machiavelli*, cit., p. 33. Come Rousseau evidenzia nel suo *Dizionario di musica*, con una marcata allusione alle nozioni analoghe in campo giuridico e politico, l'*expression* è in un rapporto sia di differenziazione che di continuità con la *représentation*.

<sup>25</sup> C.N. COUTINHO, «Volontà generale e democrazia in Rousseau, Hegel e Gramsci», in G. Vacca (a c. di), *Gramsci e il Novecento*, v. 2, Roma, Carocci, 1999, p. 307; ID., «Il concetto di volontà collettiva in Gramsci», in *Critica Marxista*, 2008, e in *Revista Katálysis* (Florianópolis), 12, 2009, 1, p. 37: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/05.pdf>.



#### 4. Il legislatore: da Machiavelli a Gramsci

Come avviene tra gli interpreti di oggi, così anche nel 1946-1947 c'era riluttanza a riconoscere che il rapporto stabilito da Gramsci con Machiavelli e con Rousseau comportava un netto distanziamento rispetto ai giacobini. Tuttavia, era proprio questo il punto chiave di tale rapporto. Quali erano dunque le novità che aveva introdotto Rousseau nella problematica del principe di Machiavelli, e che cosa lo differenziava dai giacobini?

Suggerito dai puntuali riferimenti che il Ginevrino inserisce nel *Contratto*, il confronto tra il legislatore di Rousseau e il principe di Machiavelli è stato tentato più volte dalla critica. Non è sfuggito il fatto che mentre quest'ultimo tende ad accumulare il potere, l'altro invece si mantiene rigorosamente estraneo a ogni incarico pubblico. Ma è un'osservazione che rimane sempre a sé stante. Non viene mai chiarito il rapporto che ciò ha con l'atteggiamento del legislatore nei confronti della religione, che invece Gramsci coglie in modo molto netto. Una cosa è la mitizzazione machiavelliana dei fondatori di Stati che legittimano il proprio ruolo attraverso il ricorso alla divinità e ai suoi prodigi; altra cosa è il legislatore russoiano, la cui estraneità ai conflitti di interessi costituisce esso stesso il prodigio che ne legittima l'operato agli occhi dei cittadini:

Il moderno Principe, sviluppandosi, sconvolge tutto il sistema di rapporti intellettuali e morali (...) ogni atto viene concepito come utile o dannoso (...) solo in quanto ha come punto di riferimento il moderno Principe stesso e serve a incrementare il suo potere o a contrastarlo. Il Principe prende il posto, nelle coscienze, della divinità (...), diventa la base di un laicismo moderno e di una completa laicizzazione di tutta la vita e di tutti i rapporti di costume<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> A. GRAMSCI, *Noterelle sulla politica di Machiavelli*, cit., p. 33. Si veda CS, II, 7, OC, v. III, p. 384. A. ILLUMINATI, *Gli inganni di Sarastro. Ipotesi sul politico e il potere*, Torino, Einaudi, 1980, Introduzione e cap. I., sottolinea efficacemente il ruolo "laico" che si attribuisce Rousseau come autore politico, ma lo ritiene in parziale contraddizione con quello "quasi divino" da lui conferito alla figura del legislatore, anche se entrambi vengono collocati al di fuori (o meglio, al di sopra) della macchina politica. A questo proposito va sottolineato che la funzione del legislatore, se veniva definita "quasi divina" nella prima versione del *Contratto sociale*, il cosiddetto *Manoscritto di Ginevra* (II, 2, OC, v. III, p. 314), nella versione finale cambia natura e diventa una funzione "superiore" (II, 7, OC, v. III, p. 382).

E non si vedono le implicazioni che tale differenza comporta per la competizione politica: competizione che si svolge tra legislatori portatori di istanze diverse, e magari opposte (ai due estremi, da una parte l'esemplare disinteresse dei dirigenti, e dall'altra l'impostura miracolistica dei capi). Anzi, il significato di questa differenza viene completamente travisato. Il favore con cui Machiavelli guarda al conflitto non verrebbe valorizzato da Rousseau, ma si tradurrebbe semplicemente in un'aperta avversione per il conflitto stesso e per i partiti. In realtà Rousseau non solo prende in considerazione il legislatore in una forma collettiva (in particolare nell'ottava delle *Lettres écrites de la montagne*), ma cita con approvazione proprio i passaggi in cui Machiavelli distingue dalle fazioni le associazioni che favoriscono il libero dispiegamento delle contraddizioni<sup>27</sup>.

Ora è precisamente intorno a questo nodo che Gramsci attira l'attenzione. Egli si accorge che la scelta politica di fondo che Rousseau attribuisce a Machiavelli, motivata dalla situazione oggettiva in cui si trovava a scrivere ("fingendo di dare lezioni ai re, ne ha date di grandi ai popoli")<sup>28</sup>, è analoga proprio a quelle che andavano compiendo prima il Ginevrino nel *Contratto sociale*, e poi lo stesso Gramsci nella stesura dei propri quaderni del carcere. E che tutti e tre insomma giocavano, come si esprime felicemente Michel Launay, al gatto e al topo con la censura.

L'interesse di Gramsci per la figura del legislatore russoiano, considerato quale immagine del partito politico moderno, non sfocia affatto nell'abbandono del "democraticismo radicale rousseauiano", né risulta legato ad alcuna valutazione positiva dell'esperienza giacobina<sup>29</sup>. Tutto all'opposto, egli vede delineato nel legislatore russoiano un sistema di incompatibilità tra incarichi pubblici e cariche di partito, che dovrebbe mettere in moto un processo di emulazione generale, mentre è incontestabile sul piano storico che la macchina del potere messa in piedi dal partito giacobino non si fondava certo su tale principio.

<sup>27</sup> CS, II, 3, OC, v. III, p. 372 e n.; CS, III, 9, OC, v. III, p. 420 n.

<sup>28</sup> CS, III, 6, OC, v. III, p. 409.

<sup>29</sup> Come sostiene invece Manuela Ausilio, "La volontà collettiva nazionale-popolare", *Critica Marxista*, 2007, 6: <http://www.giornaledifilosofia.net/public/filosofiaitaliana/pdf/saggi/Ausilio.pdf>.

## 5. I giacobini e l'incompatibilità delle cariche: pro e contro

Va ricordato che furono proprio i giacobini, dopo aver ridotto al silenzio in nome del “governo rivoluzionario” tutte le voci contrarie, a cominciare da quelle interne al “club”, a porre una pietra tombale sul principio dell'incompatibilità tra incarichi parlamentari e cariche di governo o amministrative. Un principio che inizialmente Robespierre aveva voluto che fosse introdotto per legge e che poi fu accolto nella Costituzione del 3 settembre 1791, anche riguardo al periodo successivo alla fine del mandato parlamentare<sup>30</sup>. L'aspetto più rilevante dell'intervento di Robespierre stava nel fatto che per sostenere davanti all'Assemblea la propria proposta si richiamava con grande enfasi a Rousseau, di cui faceva seguire una pretesa citazione:

un filosofo di cui avete onorato la memoria, e i cui scritti hanno preparato la rivoluzione e i vostri lavori, ha detto: “Per ispirare maggior fiducia e rispetto per le leggi, il legislatore deve in qualche modo isolarsi da ciò che produce, e affrancarsi da tutti i rapporti personali che possono legarlo ai grandi interessi su cui è chiamato a decidere”<sup>31</sup>.

Nelle parole che Robespierre metteva in bocca al suo autore prediletto, legislatore è ogni membro dell'Assemblea Nazionale, e ciò da cui questi deve isolarsi è il prodotto della sua attività, ossia l'applicazione delle leggi. In tal modo veniva schivato qualsiasi possibile accostamento tra la figura del legislatore russoiano e figure di dirigenti di club o di partiti. Per Rousseau il legislatore può far parte di associazioni, ma non produce leggi, le propone soltanto e le sottopone alla pubblica opinione, la quale deve essere messa in grado di controllare che egli rimanga estraneo a qualsiasi carica pubblica, tanto legislativa quanto esecutiva. Una prospettiva, questa, a cui si accostava

---

<sup>30</sup> Tit. III, cap. II, sez. IV, art. 2: «I membri dell'Assemblea nazionale attuale e delle legislature successive, i membri del tribunale di cassazione e quelli dell'alto giuri non potranno diventare ministri, né ricevere posti, doni, pensioni, trattamenti o commissioni dal potere esecutivo o dai suoi agenti, nell'arco di durata delle loro funzioni, né nei due anni successivi allo scadere della loro attività». Sulla questione si veda l'analisi di R. REDSLOB, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. Ihre Grundlagen in der Staatslehre der Aufklärungszeit und in den englischen und amerikanischen Verfassungsgedanken*, Leipzig, Verlag Von Veit, 1912, p. 239-242. Tale studio fondamentale, di tutt'altro spessore storico rispetto a quello di Jellinek, è rimasto tuttavia pressoché ignorato dalla critica.

<sup>31</sup> Intervento alla Costituente del 7 aprile 1791, *Archives Parlementaires*, 1. série, t. 24, p. 621.

molto di più l'intervento che Brissot-Beaumetz fece sulla proposta di Robespierre:

È necessario che rientriamo al più presto nella classe dei semplici cittadini; è necessario andare a riprendersi cura di quell'uguaglianza di cui abbiamo stabilito i principi e che è così facile dimenticare (...), in modo da evitare sia la corruzione dei ministeri, sia un fermento forse non meno pericoloso, quello della finta popolarità<sup>32</sup>.

Fare un passo indietro da parte dei parlamentari membri dei vari club, che già manovravano per essere rieletti, qui era considerato ancora più pregnante e decisivo per le sorti del principio di uguaglianza e per il rispetto del modello russoiano. La contraddizione divenne acuta nell'estate successiva, quando Robespierre decise di ripresentarsi come candidato per la Convenzione e venne pubblicamente ammonito di non rovesciare l'immagine del legislatore russoiano<sup>33</sup>. Ma era ormai troppo tardi, visto che la prospettiva di governo si veniva delineando come un'occasione da non perdere per tutta la dirigenza giacobina.

Contrariamente a quel che ha indotto a credere Carl Schmitt - che, con un'operazione complementare a quella di Jellinek, ha dato forma compiuta a tutti i luoghi comuni sul pensiero giuridico-politico di Rousseau - la dittatura giacobina, lungi dall'ispirarsi a questa figura centrale del *Contratto sociale*, fece di tutto per stravolgerla definitivamente<sup>34</sup>. L'azione combinata della lettura giacobina e di quella schmittiana è riuscita così a trasformare un simbolo di legittima e permanente estraneità a ogni conflitto di interessi, in una metafora dello stato di eccezione e dell'estraneità all'ordinamento giuridico.

## 6. Ferrajoli e i *Principia iuris*

Si deve a Luigi Ferrajoli il merito di aver posto con nettezza ai giorni nostri la questione dell'incompatibilità delle cariche di partito

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 622.

<sup>33</sup> *Révolutions de Paris*, n. 164, 25 août-1. septembre 1792, XIII, 384.

<sup>34</sup> C. SCHMITT, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf* [1921], Berlin, Duncker und Humblot, 1964, tr. it. Roma-Bari, Laterza, 1975, p. 123-139 e 152-159.

con le funzioni pubbliche, e di averla anzi collocata in un luogo strategico della sua *Teoria della democrazia*. Non casualmente egli fa riferimento al legislatore di Rousseau, in evidente rapporto con le proprie proposte di regolare per legge il punto in questione, in attuazione dell'art. 49 cost.<sup>35</sup>. E anche questo non è da poco, visti i numerosi equivoci che ruotano attorno alla figura russoiana. Ma Ferrajoli, in un contesto più generale, riferisce a Rousseau anche l'aspetto dinamico del principio di uguaglianza, quale è espresso, più ancora che nell'art. 6 della *Déclaration des droits*, nell'art. 3 c. 2 cost., a cui riconosce il ruolo chiave che gli compete<sup>36</sup>. Non a caso i due articoli della Costituzione in cui è più forte l'impronta di Lelio Basso, l'art. 49 e l'art. 3 c. 2 appunto, erano stati progettati congiuntamente, l'uno come prima garanzia dell'altro. E tale duplice riferimento può essere illuminante sia per l'interpretazione del *Contratto sociale*, sia per le implicazioni che ne risultano per i partiti stessi.

La formula con cui Rousseau esprime il principio di uguaglianza è lapidaria: «È precisamente perché la forza delle cose tende sempre a distruggere l'uguaglianza, che la forza della legislazione deve tendere sempre a mantenerla»<sup>37</sup>.

È all'attuazione di questo principio che è finalizzata tutta l'attività del legislatore. Ma mentre la volontà generale, con cui questo principio si identifica, è "sempre retta" e quindi non può né errare, né essere distrutta, il legislatore nelle sue applicazioni concrete è sempre fallibile<sup>38</sup>, e i suoi errori possono ben distruggere l'uguaglianza dei diritti.

Perciò il primo atto del legislatore deve essere necessariamente quello di stabilire l'incompatibilità della posizione di legislatore con l'assunzione di cariche pubbliche. Se così non fosse, se quello che, nella terminologia di Ferrajoli, è un *principium iuris tantum* non venisse inserito nell'ordinamento e convertito in un *principium iuris et in iure*, allora il legislatore potrebbe facilmente essere tentato di usare l'influenza che gli deriva dalla sua posizione per far valere i propri interessi particolari. Egli, invece di dar forza alla legislazione e di ri-

<sup>35</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia [PI]*, v. 2: *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, cap. 14.6, p. 177-178 e n. 34 a p. 275.

<sup>36</sup> *PI*, v. 1: *Teoria del diritto*, cap. 11.13, p. 796-798 e n. 64 a p. 839-840.

<sup>37</sup> *CS*, II, 11, *OC*, III, p. 392.

<sup>38</sup> *CS*, II, 11, *OC*, III, p. 393.

muovere gli ostacoli, si troverebbe a essere trascinato dalla forza distruttiva delle cose. Ecco perché questo tipo di incompatibilità assume tutte le caratteristiche di un super-principio, connaturato con la figura stessa del legislatore, e senza il quale il principio di uguaglianza non ha alcuna possibilità né di trovare sviluppo nell'ordinamento, né alla lunga di mantenersi.

Accade tra l'altro che Ferrajoli, a proposito della regolamentazione dell'incompatibilità, usi una formulazione che per una curiosa coincidenza riecheggia quella di Rousseau<sup>39</sup>. In tal modo viene in risalto una differenza rispetto al *Contratto sociale*, e anche una difficoltà. Mentre egli esige "l'imposizione per legge ai partiti di uno statuto democratico"<sup>40</sup>, a Rousseau d'altro canto un simile provvedimento appare talmente contrario al costume consolidato da dover richiedere, prima di poter essere messo in atto, una maturazione e infine un mutamento dell'opinione pubblica. I quali però, data l'urgenza e il carattere preliminare del super-principio in questione, devono essere preparati e sollecitati dal "grande legislatore" mediante "regolamenti particolari" di cui egli "si occupa in segreto"<sup>41</sup>.

Tuttavia ci si chiede come possa il legislatore emanare regolamenti particolari senza debordare dal limite che gli è posto, quello di proporre leggi generali e astratte. L'ipotesi più plausibile è che tali regolamenti il legislatore li indirizzi a se stesso, alla sua "grande anima". Il principio di autonomia, secondo cui l'obbedienza alla legge che ci siamo dati è libertà, troverebbe qui la sua prima applicazione politica e l'impulso per risolversi in patrimonio comune.

L'opzione di Ferrajoli diverge da una simile prospettiva. Eppure, se letta in controluce, può rivelare anche qualche affinità. Non possiamo attendere – sembra ammonirci – che ci si obblighi per legge a adottare statuti democratici e a mettere in atto i sistemi di garanzie. Questa legge potremmo non vederla mai. È invece nella natura del partito politico un potenziale enorme: non solo quello di far propri i principi, ma anche di dividerli con i movimenti e di cominciare a attuarli, sia

---

<sup>39</sup> L. FERRAJOLI, *PI*, v. II: *Teoria della democrazia*, cit., cap. 14.8, p. 190 «una quarta garanzia che di tutte è la più importante». J.-J. ROUSSEAU, *CS*, II, 12, *OC*, III, 394: «une quatrième [sorte de loix], la plus importante de toutes».

<sup>40</sup> L. FERRAJOLI, *PI*, v. II: *Teoria della democrazia*, cit., cap. 14.8, p.189.

<sup>41</sup> *CS*, II, 12, *OC*, III, 394.

pure come garanzie fissate negli statuti. E un esempio ben riuscito di consultazione popolare su questi temi produrrebbe sicuramente i suoi effetti.





## *La scomparsa dell'art. 49 e la necessità di un suo recupero*

### **1. Una premessa sulla necessità di un approccio storico-critico**

Il Convegno odierno è importante e necessario, perché l'art. 49 della Costituzione è veramente scomparso per alcuni anni dal dibattito politico-costituzionale, risucchiato dalla crisi di regime del 1992-93. Se si confronta la situazione degli anni Settanta, in cui esso era al centro dell'attenzione, e si utilizza come indice empirico i due referendum del 1978 e del 1993 sul finanziamento pubblico dei partiti, si ha la certificazione della crisi di regime del più pesante Stato dei partiti che sia esistito nell'Europa occidentale del secondo dopoguerra.

Ovviamente il contenuto dell'art. 49 è complesso, così come le funzioni esplicate dai partiti, e non voglio affrontare in maniera sistematica entrambi. Non posso, tuttavia, dichiararmi completamente d'accordo con l'interessante osservazione degli organizzatori sul declassamento del ruolo dei partiti e della loro regolazione dal settore rapporti politici a quello dei rapporti civili, ossia dall'art. 49 all'art. 18 della Cost. e della contemporanea assunzione di potere sregolata da parte degli stessi nel tempo. Una simile affermazione abbisogna, infatti, di precisazioni ed ha il difetto di non storicizzare la questione. Questa breve introduzione cerca, dunque, di contribuire a fornire spessore prospettico alla problematica e soprattutto alle soluzioni suggerite.

### **2. Coessenzialità dei partiti agli ordinamenti democratici**

Parto da un dato di fatto: i partiti sono coessenziali agli ordinamenti democratici di massa. Com'è noto, Maurice Duverger nel 1951 so-

---

\* Fulco Lanchester è professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Roma "Sapienza". Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè 2004; *Pensare lo Stato. I giuristi e il costituzionalismo nell'Italia unitaria*, Laterza 2004; *La rappresentanza in campo politico*, Giuffrè 2006; *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè 2009; *La costituzione tra elasticità e rottura*, Giuffrè 2010 .

stenne che la storia del partito politico moderno aveva appena un secolo. Evidentemente egli si riferiva alla concessione del suffragio maschile in Francia ed al problema della inclusione. In quegli anni finisce il periodo del *parlamentarismo classico* ed inizia la modernità che ancora oggi viviamo. Carl Schmitt la descrisse nel 1923 ne *La situazione storico-spirituale del parlamentarismo*, ma la crisi del 1851 in Francia (analizzata in maniera differente ma convergente da Carlo Marx, Victor Hugo e Walther Bagehot) disegna molto bene le sfide della modernità, così come la polemica britannica tra John S. Mill e lo stesso Bagehot dieci anni dopo, in occasione dell'allargamento del suffragio e con la formazione dei primi partiti di massa (conservatore e liberale). I casi francese e britannico del secolo XIX evidenziarono in maniera plastica che l'estensione del suffragio abbisognava di strumenti di canalizzazione della volontà popolare e che, in carenza degli stessi, si sarebbero rafforzate oltremisura le caratteristiche plebiscitarie di tipo cesaristico e/o bonapartista insite nei regimi di massa.

Già nel secondo decennio del secolo XX il tema del partito divenne dominante sia per quanto riguarda il livello di base e elettorale (Ostrogorski e Michels), sia per quanto riguarda quello parlamentare (Ambrosini), coinvolgendo ovviamente la concezione della rappresentanza individualistica tradizionale. Nell'immediato primo dopoguerra fu forte la consapevolezza che la rappresentanza di tipo fiduciario (ovvero quella che comunemente viene definita come "rappresentanza politica" e che aveva caratterizzato il periodo dello Stato monoclasse liberale oligarchico) non resisteva più ai colpi della modernità ed alle sfide che venivano a lei portate dal suffragio universale. Stretta fra il ritorno della rappresentanza degli interessi di classe o corporativi che le ideologie totalitarie prospettavano in quegli anni, la democrazia di massa non poteva che essere democrazia dei partiti o meglio *Stato dei partiti*, la cui legittimità veniva ancora contestata (Triepel e Leibholz).

Nel secondo dopoguerra le democrazie europee si ricostruirono, invece, come *Stato dei partiti* e la polemica sul loro ruolo e la loro regolazione coinvolse molti ordinamenti, sulla base della riflessione della concreta natura delle forze presenti nell'arena. La regolazione del partito politico e la sua accettazione entrò nell'ambito di una spinta alla *Legalisierung*, già sottolineata dal Triepel nel 1927, che supera la *indifferenza* e respinge l'*incorporamento*, ma trovò dei limiti forti nella

natura dei singoli sistemi politici (Francia, Italia, Germania occidentale).

### **3. La marginalizzazione della regolazione del partito politico all'Assemblea costituente**

E qui vengo alla necessità di un'analisi storico-critica per quanto riguarda il caso italiano. Non è infatti assolutamente vero che lo scivolamento dall'art. 49 al 18 sia avvenuto nel periodo successivo al 1948 ed in particolare negli anni più recenti. Si tratta, invece, di un fenomeno osservabile già alla Costituente, anzi già deciso alle origini del lavoro della Assemblea Costituente, nonostante i tentativi *organicistici* di politici e studiosi come Lelio Basso e Costantino Mortati.

Come è stato sostenuto dalla storiografia più avvertita (Scoppola), il nostro ordinamento costituzionale si ricostruì sulla base dei partiti, dopo la scomparsa quasi completa, a causa dell'8 settembre, delle strutture statuali. La società civile, in sostanza, venne conformata come nessun altro Paese dai partiti che nel periodo della transizione costituzionale riapparirono o intervennero sulla scena. L'ordinamento si trasformò, dunque, da uno *Stato partito* in uno *Stato dei partiti*, ma la natura eterogenea degli stessi impedì che potesse essere attuata qualunque reale intervento di strutturazione della democrazia interna agli stessi, come ad es. avvenne in Germania sulla base della discussione weimariana e dell'intervento esogeno degli alleati.

Una simile situazione è certificata dal dibattito all'Assemblea costituente, in cui furono evidenti, da un lato, le pulsioni verso la sistematizzazione dell'argomento e, dall'altro, le esigenze sistemiche che impedirono ai partners di arrivarvi. Nell'adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione del 14 luglio 1946 (v. *Atti Ass. Cost.*, vol.VI, p. 18) Costantino Mortati affermò che i diritti politici erano stati attribuiti alla Seconda Sottocommissione «per ragioni organiche nonostante [fossero] diritti di libertà». Sottolineo il termine organiche (lo ritroviamo anche nella posizione recente di Ferrajoli), perché l'idea di una democrazia regolata, in cui gli strumenti di trasmissione della volontà popolare fossero disciplinati in maniera pubblicistica era tipi-

ca della dottrina tedesca, da cui erano fortemente influenzati sia Basso che Mortati.

Nella discussione iniziale della Prima Sottocommissione partiti e proporzionale vennero significativamente collegati e subirono un destino correlato, che non posso seguire in questa sede. Nel corso delle sedute della Prima Sottocommissione di metà novembre 1946 si affrontarono i problemi relativi al sistema elettorale (*ibidem*, vol. VI, p. 685). Carmelo Caristia (DC) legò significativamente, come già aveva fatto a suo tempo Gaspare Ambrosini, la esistenza della proporzionale ai partiti e alla democrazia, mentre Mario Cevolotto (DL) chiese di non costituzionalizzarla. Palmiro Togliatti e il relatore Umberto Merlin (DC) intervennero per rinviare il problema alla Seconda Sottocommissione.

Il 15 novembre (*ibidem*, p. 690) si affrontò, invece, il problema del partito politico, discutendo il testo preparato da Merlin e Pietro Mancini (PSI). Esso prevedeva che «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge parlamentare» (p. 690).

Questo blando tentativo di regolazione e di rinvio ad una specifica normativa legislativa non venne immediatamente esaminato per convergente richiesta di Dossetti, Moro e Togliatti (p. 690/1).

Nella seduta del 19 novembre dove venne discussa la proposta Merlin, apparve anche l'articolato progetto di Lelio Basso, che, da un lato, richiamava l'attuale art. 49 e, dall'altro, proponeva di attribuire funzioni di carattere costituzionale ai partiti con una determinata dimensione di consenso.

La proposta Basso si articolava in un art. 3 che recitava: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese». L'art. 4 successivo prescriveva che «Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto un numero di cinquecentomila voti, sono riconosciuti, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa e di altre leggi».

Come si vede, l'articolo in questione dichiarava un diritto di libertà del singolo cittadino collegato con la sfera politica, mentre il 4 stabiliva il riconoscimento di attribuzioni di carattere costituzionale ai partiti, prefigurando uno Stato dei partiti strutturato. Non si parlava di democrazia interna, ma la stessa veniva presupposta sulla base delle pubbliche funzioni loro attribuite.

Nel dibattito successivo si esplicitarono le posizioni, che chiariscono molto sul perché l'art. 49 della Cost., che – si badi bene – evidenzia per la prima volta il ruolo del partito in una Costituzione, sia sostanzialmente carente sul piano della democrazia interna. In maniera esplicita Concetto Marchesi (PCI) sostenne che la proposta Merlin-Mancini poteva essere utilizzata contro il PCI, mentre dichiarò di accettare la formulazione Basso dell'art. 3 (così come anche Togliatti) ed aggiunse di essere favorevole a norme contro il fascismo (v. anche La Pira e Dossetti).

Più interessante è il modo in cui venne liquidata la soluzione organica dell'art. 4 da Moro, che – nella seduta successiva – si disse favorevole alla stessa, ma ne chiese il rinvio perché il problema della personalità giuridica del partito politico non era stato ancora affrontato. La sua appariva, quindi, una posizione favorevole ad una norma semplicissima (20 nov., p. 710).

Mario Cevolotto, in coerenza con la posizione precedentemente assunta sul tema del sistema elettorale, sostenne – invece – che «se le elezioni si faranno ancora con il sistema proporzionale, ci si avvierà necessariamente verso il conferimento ai partiti di una personalità e di funzioni costituzionali, che finiranno per sostituire quelle finora attribuite al Parlamento» (*ibidem*, p. 710). Mentre Ottavio Mastrojanni (UQ) si dichiarò contrario a qualsiasi attribuzione di funzioni costituzionali ai partiti, è significativo che, nonostante lo stupore di Cevolotto per alcune affermazioni sulla funzione dei partiti nella stampa, Palmiro Togliatti dichiarasse – da un lato – la positività della disposizione come stimolo, ma dall'altro esprimesse la contrarietà per un irrigidimento dell'organizzazione. Era in effetti quello il periodo di un doppio binario per il PCI, che – per quanto riguardava l'azione esterna – esprimeva una posizione favorevole al pluralismo, mentre all'interno del partito manteneva rigida applicazione del *centralismo democratico*.

La posizione togliattiana di inserire in Costituzione il riconoscimento della funzione del partito, senza *cristallizzazioni*, trovò una sponda in Giuseppe Dossetti, che riconobbe come la democrazia si orientasse «verso un indirizzo diverso dalla struttura formalistica della democrazia parlamentare» di cinquant'anni prima. Un simile indirizzo sarebbe stato necessario «interpretare e convogliare, perché della possibilità di disciplina e di consolidamento di queste nuove realtà democratiche [sarebbe dipesa] la sussistenza della democrazia» (*ibidem*, p. 711).

#### **4. Impossibilità successiva di qualsiasi seria regolazione pubblicistica e necessità attuale di farlo**

La vicenda del partito politico già alla Assemblea Costituente venne segnata dalla natura delle forze in campo e la fine della unità antifascista e la contrapposizione muro contro muro del periodo successivo non poteva che condurre all'affermarsi di uno *Stato dei partiti sregolato*, che non ha potuto o voluto rinnovarsi in maniera endogena. La crisi di regime del 1992-93, che ha concluso in maniera infelice la transizione iniziata con il fallimento della scommessa di centro sinistra nel 1968, ci ha fatto trovare con istituzioni deboli e con partiti in riallineamento e oramai svuotati. Nel periodo 1948-1993, su cui mi sono soffermato in altra sede, alle istituzioni deboli avevano corrisposto partiti tra loro contrapposti, ma forti e capaci di compensare a loro modo la debolezza istituzionale. Nel periodo successivo alle istituzioni deboli si è sovrapposta la scomparsa di tutti i soggetti politicamente rilevanti che avevano generato e supportato Costituzione e sviluppo costituzionale nei primi quarantacinque anni della Repubblica. Di qui l'indebolimento obbiettivo dello stesso patto costituzionale e la richiesta di rifondarlo, anche con nuove regole istituzionali che intervengano sulle strutture interne della partecipazione politica.

Oggi siamo sull'orlo di un vulcano. La Costituzione è *snervata* e soggetta a fenomeni *plastici*, derivanti dalle pressioni della *costituzione materiale* e da soggetti che a volte non vi si riconoscono. È tempo di dire con forza che il circuito democratico è affetto da carenze pericolose e che il settore della partecipazione politica è al centro delle difficoltà, come dimostra senza dubbio la stessa legge elettorale

n. 270 del 2005. In maniera sintetica, ritengo che nelle democrazie di massa contemporanee i meccanismi istituzionali servano, ma siano necessari anche i partiti, e che entrambi debbano essere adeguati alle esigenze dei contesti di riferimento. Istituzioni senza partiti strutturati e animati da una partecipazione democratica portano al pericolo plebiscitario; partiti pervasivi e frammentati senza istituzioni forti conducono all'instabilità e all'occupazione personalistica e/o correntizia delle strutture statuali.

In questa prospettiva la ristrutturazione del sistema politico-istituzionale italiano dura da troppi anni e non evidenzia scelte sufficientemente coraggiose. Il riallineamento partitico ha prodotto nel 2008 forti cambiamenti, ma esso non si è ancora definitivamente consolidato, anche se sul fronte moderato il consolidamento della strategia del 1994 sembra avere avuto successo. Mancano, però, ancora i partiti, manca la partecipazione politica, manca la coerenza nel disegno istituzionale complessivo. Manca in sostanza l'equilibrio. In questo quadro è necessario tentare la strada di regolare le aree che sono pubblicistiche e che a suo tempo ho denominato come *legislazione elettorale di contorno* (selezione e presentazione dei candidati in ambito partitico e interpartitico; propaganda; finanziamento e rimborso; sondaggi, ecc.), al fine di rivitalizzare il processo di partecipazione politica, recuperando il settore dalla categoria della nomina e restituendolo all'area della procedura conflittuale procedimentalizzata, rappresentata dalle votazioni pubblicistiche. In questa prospettiva il Convegno odierno rappresenta un segno indubbio di vitalità e di speranza.





Gianni Mattioli\*

## *La scelta democratica nella società tecnologica*

In un seminario caratterizzato da competenze importanti di “chierici” del diritto, il mio sarà il contributo di un “laico” e inizio scusandomi per l’ approssimazione delle mie considerazioni.

Il tema sin qui trattato dalla più parte degli interventi ha riguardato *la democrazia nei partiti* dal punto di vista del *funzionamento democratico* dei partiti.

Io vorrei spostare l’attenzione piuttosto *sull’ingresso della democrazia nei partiti*, cioè sul grado di apertura del sistema politico – e dunque, in particolare, dei partiti – alle questioni che hanno effetti importanti sulla società e che, perciò, dovrebbero trovare forme efficaci di approfondimento e dibattito nell’opinione pubblica e, in particolare, per il decisore politico.

Concentrerò la mia attenzione sulla *scelta democratica nella società tecnologica* e perciò sulla questione dell’informazione.

Mi pare che si tratti di un tema sempre più rilevante, per società che ormai si trovano sempre più spesso a dover effettuare scelte in ambiti caratterizzati dal loro prevalente contenuto tecnico scientifico.

Sono scelte – a proposito di organismi geneticamente modificati, o di cellule staminali, o di energia (carbone a Civitavecchia o a Porto Tolle, nucleare,...), o di opere pubbliche (il MOSE a Venezia, il ponte sullo Stretto, la TAV in Val di Susa,...) – per le quali sono pervenuti dalle fonti di informazione messaggi diversi e dunque la divisione nell’opinione pubblica rispecchia la divisione esistente nell’informazione tecnico scientifica.

---

\* Docente di Fisica matematica e di Fisica sperimentale presso la facoltà di Scienze dell’Università di Roma “La Sapienza”. Ha effettuato ricerca in Fisica delle particelle, Meccanica quantistica, Moti quasi-periodici. Ha pubblicato articoli e libri sulle questioni energetiche e sui problemi della sostenibilità. Dal 1987 al 2001 è stato deputato; ha fatto parte dei governi dell’Ulivo come sottosegretario ai LL.PP. e come ministro delle politiche comunitarie. È membro del comitato scientifico di Legambiente e della Fondazione Di Vittorio. Insieme con altri ha fondato il Movimento ecologista in Italia. Nel 1987 è stato nominato presidente della Federazione dei Verdi, nel cui consiglio federale è rimasto fino al 1992. È responsabile delle politiche ambientali per Sinistra Ecologia Libertà.

L'opinione pubblica così si divide vivacemente e questa vivacità ha del paradossale nel nostro Paese, se si confronta con la modestia della cultura scientifica diffusa: lasciata la scuola, fanno già paura le quattro operazioni e la delega all'esperto è la abitudine consueta, per il cittadino ma anche per il decisore politico. E poiché il più delle volte scienziati e tecnici sono tutt'altro che concordi, il loro scontro si trasferisce, appunto, nell'arengo dei media, dove numeri e formule divengono bandiere sventolate.

Si tratta, lo vogliamo sottolineare, di un problema sostanzialmente nuovo, maturato negli ultimi decenni. Da Bacon a Lavoisier, molti avevano teorizzato il progresso sempre associato alla scoperta scientifica e all'innovazione tecnologica. Dalla politica ci si aspettava che ponesse le condizioni per l'avanzata del progresso e la modernità è divenuta sinonimo di benessere, scandito dai consumi energetici, dalla produzione industriale, dalla meccanizzazione e chimicizzazione dell'agricoltura, dai progressi della medicina. Non c'era da scegliere tra il sì o il no all'innovazione, e dunque al progresso: c'era solo da realizzarlo.

L'ambientalismo ha iniziato a porre dei correttivi, delle compatibilità, dei limiti, ha posto in modo sempre più perentorio la questione della sostenibilità della crescita quantitativa. *Ora però si passa ad una fase in cui si mette in discussione il contenuto stesso dell'iniziativa tecnico-scientifica.*

Innanzitutto, l'attenzione va fissata sul ruolo della innovazione tecnologica nella società della globalizzazione: cinquanta anni di avanzata entusiasmante, ma a quali obiettivi si è indirizzata? In grande misura nella competizione tra le imprese, per l'aumento della produttività o per l'induzione di nuovi consumi, pervenendo ad uno scenario in cui la velocità con cui si rovesciano beni sul mercato è di molto superiore all'aumento della *spendibilità* da parte del mercato: è vero che milioni di donne e di uomini non hanno mai visto un cellulare, ma la velocità con cui disporranno dei soldi per comprarselo è troppo inferiore all'aumento della produzione. Una competizione esasperata, che rende sempre più rischiosi gli investimenti produttivi: da qui la fuga verso la finanziarizzazione, ma, se si devono fare quattrini vendendo quattrini, è ragionevole aspettarsi le furbizie disastrose di cui stiamo conoscendo gli effetti.

E, tuttavia, la finalizzazione dell'innovazione tecnologica alla competizione, gli incentivi a questa innovazione chi li decide? Destra e sinistra raccomandano: più innovazione per essere più competitivi. Con quale consapevolezza degli scenari?

Vi sono poi le scelte specifiche in campo energetico, o di opere pubbliche, o di alimentazione...

Il governo rilancia l'energia nucleare: è abbondante, pulita e costa poco. Ma chi glielo ha detto?

Scaiola esibisce uomini di scienza. Altri dicono l'opposto.

Ma come è possibile il disaccordo tra gente di scienza?

Certo, fa capolino, in talune prese di posizione, l'omissione consapevole di aspetti inopportuni rispetto alla tesi sostenuta e, dietro, l'interesse di quanti – politici, imprese – traggono profitto dall'affermarsi di una data scelta. Ma non c'è solo questo.

Siamo di fronte a fenomeni sociali complessi nei quali non ci sono solo gli "scienziati del principe" disposti a costruire appropriate giustificazioni a supporto della scelta, ma ci sono anche altre solidarietà, non necessariamente comprate dal principe: gente di scienza, che, spesso senza essersi occupati in modo approfondito della questione, si schiera a favore di una tesi, facendo valere, a supporto di questa, i propri meriti conseguiti in altri campi. Richiamati a questa solidarietà da una sorta di solidarietà culturale che porta la corporazione a far quadrato contro chi inserisce elementi di dubbio sul progresso scientifico, fonte per tutti i membri di considerazione sociale e soprattutto di una piacevole identità.

Non è il caso di riprendere, di approfondire il lavoro di studio che pure fu fatto nei decenni scorsi sulla *non neutralità del progresso scientifico e tecnologico*? Non ci si dovrebbe preoccupare di disporre di una informazione pluralistica, che preceda la scelta?

E, in materia di opere pubbliche, perché mai ci si dovrebbe fidare dei comitati tecnici presenti negli organismi pubblici?

È vero o no che si è dato il via alla realizzazione del MOSE a Venezia, alle barriere mobili che dovrebbero salvaguardare la laguna dal rischio dell'*acqua alta*, senza disporre di uno studio predittivo della *morfodinamica dei fondali* all'apertura e chiusura delle barriere? Ed è vero che per questo studio non c'erano competenze adeguate nel Consiglio superiore dei LL.PP.?

Ed è vero che la realizzazione del Ponte sullo Stretto, fortunosamente bloccata dall'assenza di risorse, altrimenti procederebbe anche in assenza dello studio sulle *frequenze proprie* del manufatto?

Ma, se si riflette su questi fatti, forse si guarderà con una certa simpatia a quei comitati che *dicono NO*: ma perché mai dovrebbero fidarsi dei comitati tecnici istituzionali? Ma quale *sindrome NIMBY*?<sup>1</sup>

I casi del MOSE o del Ponte – ma si potrebbe parlare di inceneritori o discariche o quant'altro - dovrebbero far riflettere quanti si arruolano al coro indignato che indica nell'Italia il *Paese del NO*, dove ogni opera pubblica è immediatamente contestata dalla forza di miopi opposizioni locali. È un fenomeno tutto da attribuire ad una cultura diffusa incapace di anteporre l'interesse della collettività, del Paese? Andrebbe così se le scelte seguissero *iter* trasparenti in cui le comunità locali fossero informate con cura e con rispetto? Andrebbe così se i comitati tecnici che istruiscono ed effettuano le scelte fossero costituiti, secondo una tradizione consolidata, proprio di competenti piuttosto che di esecutori fedeli?

Siamo di fronte ad un problema su cui non ci sembra che la società democratica abbia sin qui avuto l'avvertenza di dotarsi di strumenti adeguati.

Ci sembra invece necessario mettere a punto strumenti appropriati per migliorare una situazione che è destinata a riprodursi spesso nella società tecnologica.

Un passo in avanti ci sembra che potrebbe essere fatto migliorando la qualità e la completezza dell'informazione, per esempio attraverso la realizzazione di un organismo istituzionale, capace di garantire, da parte del mondo scientifico, e in modo pluralistico, l'informazione necessaria appropriata. A questo scopo si può immaginare, in questo organismo, un *ufficio di presidenza* con il compito di assicurare, sulle questioni all'ordine del giorno, elementi di informazione vagliati e completi. Non sarebbe la sede dell'informazione *vera*, ma potrebbe dare la garanzia *che le diverse posizioni presenti nel mondo scientifico e nell'opinione pubblica siano rappresentate, garantendone la fonte e la completezza*.

---

<sup>1</sup> *Not in my backyard* (Non nel mio cortile di casa) (N. d. R.).

Andò in questa direzione la fondazione del Comitato Nazionale per la Bioetica, ma si può fare di meglio.

Iniziò la realizzazione di questa iniziativa, con la messa a punto di un disegno di legge, Antonio Ruberti, da ministro per la ricerca scientifica, ma la fine anticipata della legislatura non permise di pervenire alla approvazione.

Certo, non sarà questo l'artificio capace di dare piena risposta alla questione della democrazia nella società tecnologica, ma rappresenterebbe sicuramente un tassello importante in questa costruzione.

Ritornando, in conclusione, alla *democrazia nei partiti*, può risultare ingenuo aspettarsi che il partito, immediatamente caratterizzato, nella comune vulgata, come portatore di *interessi di parte*, debba ricorrere ad un'istituzione deputata alla completezza dell'informazione.

Ma questo mi aspetto che possa essere l'orientamento dei Giuristi democratici.



## *Partiti, identità e modelli di partecipazione*

### **1. Modelli di comportamento e collocazione politica**

Essere di destra o di sinistra viene associato nel dibattito politico a un insieme di caratteristiche e di scelte, che spesso appaiono dei triti *clichés* quando non travalicano nel comico. Giacca e cravatta è di destra, l'*eskimo* di sinistra, la doccia di destra, la vasca di sinistra, la coca di destra, lo spinello di sinistra, il *night-club* di destra, il centro sociale di sinistra, il *karaoke* di destra, i concerti in piazza di sinistra... Eppure questi stereotipi assolvono a importanti funzioni, sia per quel che riguarda la coesione sociale che le interrelazioni umane. Infatti seppure è evidente che queste generalizzazioni sono false, ognuno di noi conosce persone di sinistra in giacca e cravatta o uomini di destra che partecipano a concerti in piazza... ciò non toglie che esse influiscono sui comportamenti poiché gli uomini entrano in relazione tra loro in modo simbolico attraverso delle generalizzazioni o delle *etichette* che permettono di definire in modo sintetico e immediato caratteristiche, ruoli e aspettative di comportamento. Secondo Berger e Luckmann nella vita comune ognuno percepisce e tratta le persone con cui viene in contatto attraverso degli schemi di tipizzazione: «Così io vedo l'altro come un *uomo*, un *europeo*, un *acquirente*, un *tipo giovanile* e così via»<sup>1</sup>.

---

\* Professore Straordinario di Sociologia dei Fenomeni Politici presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma. Ha pubblicato numerosi volumi e saggi: *Identità Nazionali e Leadership in Europa*, Roma, Jouvance, 2001; *Nazionalismo e identità collettive*, Napoli, Liguori 2001 (con G. Pirzio Ammassari, M. D'Amato); *Stereotipi Nazionali. Modelli di comportamento e Relazioni in Europa*, Napoli, Liguori, 2002; *La fine del sistema sovietico e i Paesi Baltici. Il caso dell'Estonia*, Milano, Franco Angeli, 2003 (con G. Pirzio Ammassari); «L'identità ucraina e la sua immagine in Occidente» in *Le Terre di mezzo* a cura di G. Pirzio, Milano, Franco Angeli, 2007. Nel 2008 ha curato un manuale di sociologia delle relazioni internazionali pubblicato da Carocci: *Politica e Mondo globale. L'internazionalizzazione della vita politica e sociale* e nel 2010 ha pubblicato una monografia dal titolo *Identità allo specchio. Destra e sinistra in Italia*, Rubettino, Soveria Mannella..

<sup>1</sup> P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino 1969, p.53.

Questa forma di precognizione si fonde nell'interazione con un insieme di aspettative che, secondo Goffmann, finiscono per determinare non solo gli aspetti legati a uno specifico ruolo, ma una serie di atti formali tanto da trasformarsi in una *parte* che tutti, nella vita quotidiana, sono destinati a recitare sia pure con qualche variante. I comportamenti finiscono così per essere razionali rispetto a un copione che è stato assunto come proprio, sia a livello singolo che collettivo, e *i modelli esemplari* forniscono i codici comportamentali cui riferirsi nelle diverse situazioni e relazioni. Cittadini e contadini, operai e imprenditori, intellettuali o *manager*, esponenti politici di destra o di sinistra, ognuno fa riferimento a specifici modelli comportamentali che vengono assunti e rielaborati nell'immaginario collettivo e finiscono per costituire delle categorie cognitive attraverso cui conosciamo la realtà.

Il ruolo che lo stereotipo svolge non è solamente cognitivo, ma anche identitario, tanto che sentirsi di destra o di sinistra ha rappresentato per gli italiani un modo per costruire appartenenze più ampie di quelle familiari e amicali in un Paese carente di una forte identità nazionale<sup>2</sup>. Essere comunista o democristiano ha significato identificarsi, insieme ad altri milioni di *compagni* ed *amici*, con specifici modelli di comportamento che si riferivano a determinati valori, ideologie, visioni del mondo... Ciò ha prodotto inevitabilmente delle tipologie e delle caratterizzazioni che hanno popolato la rappresentazione fantastica italiana. I personaggi di *don Camillo* e di *Peppone* tratteggiati negli anni Cinquanta da Guareschi sintetizzano un insieme di comportamenti che pur nell'italianità dividono i *mangiapreti* dai frequentatori dell'oratorio, come più tardi i *contestatori* dai democristiani.

Queste diverse identità si esplicavano in modi diversi di entrare in relazione, di vestirsi, di intendere la famiglia e il matrimonio... E così le gonnellone degli anni Settanta permettevano alle femministe di riconoscersi, come i capelli lunghi erano un segno di appartenenza per i sessantottini. *Sto tra i compagni* era un modo di dire che indicava il sentirsi a casa, l'essere tra amici. Nel film di Scola *Dramma della gelosia, tutti i particolari in cronaca* "Che cosa può fare il partito per me?" chiedeva Marcello Mastroianni, nei panni di un muratore tradito dalla sua donna, a un compagno durante una manifestazione del PCI.

---

<sup>2</sup> Vedi su questi temi A. MONTANARI, *Stereotipi nazionali*, Napoli, Liguori, 2002.



Questo sentimento di far parte di una chiesa, quella comunista o quella democristiana, ha caratterizzato la vita politica italiana dalla fine della seconda guerra mondiale fino alla caduta dei sistemi comunisti. La fine ingloriosa delle ideologie marxiste-leniniste ha paradossalmente nel nostro Paese nociuto più chi vi si era storicamente opposto, la Democrazia Cristiana, che chi vi aveva aderito: il Partito Comunista.<sup>3</sup>

Il potere, contrariamente al famoso assioma di Andreotti, aveva logorato un partito al governo ininterrottamente per cinquant'anni e aveva trasformato le sue classi dirigenti da uomini di stato temprati dall'opposizione al fascismo, in politici più abituati a navigare a vista e a cercare il proprio tornaconto che a elaborare progetti e strategie politiche per il Paese. Affondata nella melma di Tangentopoli, la vecchia classe politica al potere si è dissolta, mentre gli italiani si sono trovati a fare i conti con una nuova divisione destra/sinistra, indotta dall'introduzione della legge elettorale maggioritaria e con la necessità di una ricollocazione politica attorno ai nuovi temi imposti dalla fine del bipolarismo USA/URSS e dal fenomeno della globalizzazione.

Si è fatta avanti nei primi anni Novanta l'idea che di fronte a una classe politica in crisi a prendere le leve del potere dovessero essere gli elementi di spicco della società civile. Contro i politici di professione tuonavano i *leaders* dei nuovi partiti come la Lega o appartenenti della società civile che militavano nel Movimento Referendario o nella Sinistra dei Club. Anche i vecchi partiti si sono trasformati cambiando nome e ideologie, come il PCI che si è tramutato in PDS, spaccandosi in più parti o la Democrazia Cristiana tramutatasi in Partito Popolare, CDU, CCD.... Ma non si è trattato semplicemente di un travaso di uomini politici e di elettori dai vecchi partiti di sinistra o di destra nelle nuove formazioni di sinistra e di destra. Il passaggio è stato molto più complesso e contraddittorio di quanto ci si potesse aspettare: esponenti del vecchio PCI come Ferrara, Adornato o Bondi si ritrovano oggi a destra, mentre buona parte dei grandi vecchi democristiani, da De Mita a Mancino, si sono collocati nelle forze moderate di sinistra. Egualmente in questi ultimi anni elettorati tradizionalmente di sinistra hanno votato a destra, è il caso delle periferie romane nel 1994 o degli operai torinesi nel 2001, ed elettorati tradizionalmente di destra

---

<sup>3</sup> Vedi su questo tema V. BOVA, *Democrazie Cristiane*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1999.

hanno votato a sinistra, come nel quartiere Parioli di Roma alle penultime amministrative.

Questo riposizionamento delle *leadership* politiche così come dell'elettorato si spiega col mutamento dei temi politici e delle strategie che gli anni Novanta hanno portato con sé. La fine dei sistemi comunisti ha comportato l'affermazione di un neo-liberismo che ha finito per affermarsi in tutto lo schieramento politico. In un sondaggio compiuto all'inizio degli anni Novanta su militanti del movimento referendario, appartenenti a movimenti o a partiti di sinistra, è emerso che i valori più importanti cui fare riferimento erano in ordine decrescente: *democrazia*, *responsabilità*, *onestà* e *libertà*, temi su cui si era da sempre basata la destra liberale. Decisamente più basse le preferenze nei confronti di valori come *solidarietà* e *tolleranza*, tradizionali cavalli di battaglia della sinistra<sup>4</sup>.

Il rifiuto nei confronti delle ideologie marxiste e socialiste, così come nei confronti della classe politica al potere, ha finito per saldare i valori liberali con l'idea di una *leadership* proveniente dalla società civile. Ma se il traguardo da raggiungere era fundamentalmente legato al mercato e alle sue regole chi meglio degli imprenditori avrebbe potuto guidare il Paese? L'*economicizzazione* della politica è iniziata in Italia proprio con la crisi di Tangentopoli.

È stata una novità per un Paese come il nostro, in cui tutto l'arco costituzionale, tranne una sparuta minoranza di liberali, aveva optato nel dopoguerra per una forte partecipazione dello Stato al processo economico e aveva promosso politiche più di stampo assistenziale che mirate allo sviluppo della competitività.<sup>5</sup> Ora tutto ciò è stato vissuto, sia a destra che a sinistra, come un vizio della politica italiana e come un rischio per il Paese che doveva imparare a misurarsi sui mercati internazionali. Il capitalismo ha finito per essere ritenuto il sistema più adatto a produrre vantaggi collettivi, portando con sé non soltanto più ricchezza per tutti, ma anche democrazia, libertà, onestà...

---

<sup>4</sup> Sondaggio su *I valori nella sinistra referendaria*, a cura di C. SANTUCCI, Roma, RQ-Ricerche Qualitative, 1992.

<sup>5</sup> A riprova di questa politica sono l'importanza che assunsero per l'economia nazionale le aziende a partecipazione statale e le politiche in ambito agricolo, basate soprattutto su aiuti a pioggia e non su politiche mirate di sviluppo.

A destra e a sinistra ha finito per prevalere il liberalismo, più spenceriano il primo, più keynesiano il secondo, divisione che si riflette anche nel tipo di rappresentanza parlamentare e di gruppi sociali di riferimento. Sia nel 1994 che nel 1996 nel Polo della Libertà prevalgono i dirigenti, gli imprenditori, i liberi professionisti, nello schieramento di centrosinistra i professori universitari e i magistrati, anche se vi è una nutrita rappresentanza di dirigenti e soprattutto di liberi professionisti<sup>6</sup>. Questa tendenza si è mantenuta in buona parte nella rappresentanza parlamentare successiva, anche se mitigata dal riemergere di un ceto politico professionale (ex-democristiani, ex-socialisti...), e si è rispecchiata in politiche volte contro il potere autonomo della magistratura da parte della destra, e al contrario da un appoggio all'importanza delle regole, delle istituzioni e dell'apparato giudiziario da parte della sinistra. I giudici, vissuti come limite arbitrario al libero dispiegarsi dell'iniziativa privata da una parte e come ultimo baluardo contro lo strapotere dei monopolisti e degli accaparratori dall'altro, hanno finito per divenire il soggetto preferito degli attacchi della destra e al tempo stesso il territorio privilegiato dell'azione politica, partitica e movimentista, della sinistra.

Tra i due schieramenti che in dieci anni sono arrivati a definire il loro spazio politico, il loro stile di governo (più autoritario e decisionista a destra, più frazionato e movimentista a sinistra), le linee generali della politica interna (favorito il popolo della partita IVA a destra, lotta contro l'evasione fiscale propria dei lavoratori autonomi a sinistra) ed estera (appoggio alle politiche di Bush e di Sharon da parte di Berlusconi e partecipazione, seppure con accenti diversi, al movimento per la pace a sinistra) si trova un sia pur esiguo, in termini elettorali, popolo centrista. Per lo più eredi della Democrazia Cristiana o appartenenti a sindacati cattolici come la CISL o a movimenti come Comunione e Liberazione, i centristi si dividono tra i due poli, cambiando talora collocazione, come Mastella o Segni, alla ricerca di uno spazio politico ancora non esattamente definito. Ciò non toglie che siano portatori di uno stile e di una visione politica specifica che si esplica in parole d'ordine come moderazione, mediazione, solidarietà... e che finiscano spesso per contrapporsi alla radicalità insita nelle due coali-

---

<sup>6</sup> Cfr. P. CORBETTA e A. M. L. PARISI, *Cavalieri e Fanti*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 42-44.

zioni di destra e sinistra. Spesso oggetto di attacchi da parte delle ali estreme dei loro stessi schieramenti, i centristi tendono, anche se collocati in poli opposti, a coalizzarsi quando si tratta di appoggiare leggi che toccano questioni etiche e religiose o problemi istituzionali, marcando così una loro specificità e diversità.

A queste tre principali posizioni rispetto al *continuum* politico vanno aggiunti coloro che non ritengono di appartenere a nessuna parte politica, quelli che potremmo chiamare *indifferenti*. Si tratta di una percentuale non così esigua che diverse ricerche collocano attorno al 15-20% dell'elettorato. Non sono semplicemente qualunque, persone prive di interesse nei confronti delle grandi decisioni politiche poiché questa stessa percentuale la troviamo ad esempio tra i militanti *no global*, ovvero tra persone che si impegnano, partecipano a reti politiche e a manifestazioni. In una ricerca dal titolo *Global, New Global*<sup>7</sup> ad esempio è stato rilevato che tra i manifestanti circa il 14% non ritenevano di avere una collocazione sull'asse destra/sinistra. Questa percentuale era più forte in Spagna 19,3%, in Germania 17,7% e in Italia 15,0%, più bassa in Francia 12,9% e negli altri Paesi oggetto dell'indagine.

È una convinzione fondata sull'idea che non vi sia una differenza significativa nelle posizioni politiche dei partiti, che sia la destra che la sinistra difendano i medesimi interessi e facciano parte di un unico sistema di potere. Questa percezione è stata indubbiamente facilitata dalla vittoria del liberismo sulle dottrine marxiste, poiché il mercato rimane indubbiamente, pur nelle differenze, il riferimento principale di qualsiasi schieramento. Inoltre, la globalizzazione ha imposto politiche economiche analoghe in tutti i Paesi, richiedendo tagli al *welfare*, flessibilità in campo occupazionale, bilanci statali in ordine... pena l'uscita di scena dal grande mercato globale. Si è quindi affermata una politica, anche quando al potere si trovava la sinistra, impostata sulla diminuzione di quelle garanzie sociali che sono state la maggiore caratteristica dei sistemi politici dell'Europa occidentale. E così può essere facile pensare che vi sia sempre qualcosa di destra nella politica di sinistra, ma anche qualcosa di sinistra in quella della destra, almeno

---

<sup>7</sup> Cfr. M. ANDRETTA, D. DELLA PORTA, L. MOSCA, H. REITER, *Global e New Global*, Frankfurt a. M., Campus Verlag, 2003.

nella percezione di una parte apparentemente non così infima dell'elettorato, specie quello giovanile.

## 2. Il comportamento politico giovanile

Parlare dei giovani, e soprattutto dei loro comportamenti politici ha senso solo se li si colloca in un momento definito e in una specifica società, poiché essi risentono delle condizioni storiche e sociali in cui vivono. I giovani degli anni Novanta, ad esempio, secondo Beck<sup>8</sup>, hanno sofferto dei processi innestati dalla globalizzazione, che ha comportato senso di insicurezza, impossibilità di controllo sulla propria vita e quindi perdita di valore del futuro e ripiegamento sul presente. Il tema dell'incertezza e della difficoltà di gestire il proprio futuro lo si ritrova anche in altre ricerche<sup>9</sup> collegato con un atteggiamento di paura che spinge a privilegiare la famiglia e i gruppi primari, ovvero tutto ciò che può essere considerato come un "nido" o un "porto sicuro" congiunto con la rinuncia a scelte definitive, preferendo il vivere alla giornata. Questo fenomeno si ritrova in tutta Europa, tanto che secondo i dati di Eurobarometro i giovani che restano in famiglia sono aumentati in Europa dell'11% nell'ultima parte degli anni Novanta<sup>10</sup>.

Agli inizi del 2000 le indagini europee<sup>11</sup> tendono a mostrare un universo giovanile non più così ripiegato su se stesso, spaventato dal mondo e pago di piccole certezze, ma piuttosto fiducioso verso il futuro, che appare ricco di opportunità, stimolante e avventuroso. Certo si tratta di una realtà in cui bisogna saper programmare, rischiare, sapendo anche che si deve essere pronti a cambiare in ogni momento rispetto alle scelte fatte. La flessibilità intesa come capacità di mutamento e adattamento è entrata non solo nel lavoro, ma anche nella cultura giovanile. L'apparente contraddizione tra fiducia nel proprio futuro e convinzione di vivere una condizione di instabilità e di incertezza si

---

<sup>8</sup> U. BECK, *La società del rischio*, Roma, Carocci, 2000.

<sup>9</sup> P. DONATI, I. COLOZZI, *Giovani e generazioni*, Bologna, Il Mulino, 1985.

<sup>10</sup> *Freeze-frame on Europe youth... The main results of the Eurobarometer 2001 survey on youth*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture.

<sup>11</sup> AA.VV., *Giovani, Jeunes, Jóvenes. Rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del Sud*, Firenze, University Press, 2001.

risolve in una ricerca continua del proprio sé, in una rinegoziazione continua e nella costruzione di una *vita sperimentale* che finisce per dar vita a modelli di comportamento e a scelte nuove e originali.

Sono le stesse caratteristiche che ritroviamo anche tra giovani adulti, 24-39 anni, oggetto di una ricerca<sup>12</sup> svolta nel 2004, che ha riguardato 3500 giovani in tutta Italia, che appaiono molto diversi da come apparivano negli anni precedenti. Non solo tendono a basarsi sulle loro capacità, progettualità e lavoro, ma anche si dimostrano molto aperti verso l'esterno, circa un quinto degli intervistati ritiene di appartenere addirittura al mondo, e quasi la metà considera gli immigrati un'occasione per conoscere nuove culture. Quest'ultimo dato è confermato anche da un recentissimo sondaggio Demos del maggio del 2008 da cui risulta che il 56% dei giovani tra 24 e 35 anni considera gli immigrati una risorsa e non un pericolo<sup>13</sup>.

Questi atteggiamenti si inseriscono in una valutazione della realtà che dà molta più importanza all'autorealizzazione, alla sfera relazionale e affettiva che al senso del dovere. In ambito politico si rileva un certo rifiuto per tutto ciò che appare *obbligatorio*, tanto che alla domanda "la politica è un dovere di ogni cittadino" solo un quarto si è dichiarato totalmente d'accordo e un terzo per nulla o quasi per nulla d'accordo. Questa risposta si inserisce all'interno di una visione della politica libertaria e individualista. Infatti, solo una metà degli intervistati ritiene che la politica debba perseguire il bene comune e ancor meno che debba svolgere un ruolo di tutela degli interessi, negando così l'elemento fondamentale di qualsiasi sistema di rappresentanza democratica, in cui il Parlamento è chiamato a svolgere proprio la funzione di tutela degli interessi e di mediazione tra le diverse parti in conflitto. Si afferma al contrario un'idea astratta della politica identificata coi principi etici, tanto più alti quanto più svincolati dalla quotidianità.

---

<sup>12</sup> Questa relazione si basa sui dati rilevati in una ricerca MIUR 40% dal titolo *Istituzione e frammentazione sociale: i comportamenti giovanili* a cui hanno partecipato le Università di Trento, Torino, Milano Cattolica, Padova, Pisa, Siena, Teramo, Campobasso, Calabria e Palermo. Coordinatore della ricerca è stato il prof. Vincenzo Cesareo. La ricerca ha utilizzato i dati ricavati da un questionario strutturato somministrato a 3500 giovani di età tra i 24-39 anni rilevati grazie a un campione casuale tratto dalle liste elettorali dei Comuni italiani. La ricerca è stata pubblicata in un volume a cura di V. CESAREO dal titolo *Ricomporre la vita*, Roma, Carocci, 2005.

<sup>13</sup> Indagine Demos per Coop- Ricerca sul Capitale sociale, maggio 2008. Cfr il sito [www.demos.it](http://www.demos.it).

Tanto i partiti che la politica attiva vengono visti con distacco e rifiuto, la grandissima maggioranza non finanzierebbe mai un partito, non rivestirebbe mai incarichi in un partito, non si candiderebbe mai, tanto invece è vicina l'esperienza di volontariato, quasi la totalità degli intervistati lo ha fatto o lo farebbe. Nonostante si tratti di intervenire in ambiti sociali, per lo più in quelli dell'esclusione, e si tratti spesso di discutere e impostare con chi governa politiche e misure di sostegno e, quindi, di partecipare a sistemi di decisione e anche di operatività politica, solo in pochi pensano che chi fa volontariato, fa politica. Egualmente partecipare a campagne ecologiste, rifiutare di acquistare prodotti inquinanti, non fa parte per quasi tutti gli intervistati di sistemi di mobilitazione politica ma attiene evidentemente a un ambito civile che viene percepito scisso da quello politico. Eppure questo giudizio negativo si accompagna con una capacità e desiderio di mobilitazione che supera per dimensioni quelle del Sessantotto.

Tra gli intervistati ben il 20% ha dichiarato di aver partecipato a manifestazioni e di aver sottoscritto petizioni politiche, poco meno, circa il 18%, di aver fatto parte attivamente a un'associazione o a un movimento. Si tratta di valori particolarmente alti se pensiamo che «nel 1970, all'apice della protesta, la quota di giovani tra i 16 e i 24 anni che si dichiaravano politicamente impegnata non superava il 7%»<sup>14</sup>. Né troppo diversi sono i dati rilevati in Gran Bretagna, la patria secondo Almond e Verba<sup>15</sup> della cultura partecipativa. In una ricerca del 1990 di Parry e Moyser emerge che coloro che sono impegnati in azioni dirette di protesta sono appena il 3,1%, l'8,7% quelli che operano in gruppi formali o informali<sup>16</sup>. L'aumento della partecipazione in questi inizi del Terzo Millennio non ha, oltretutto, bisogno di essere confortato dai dati, poiché ognuno ha potuto vedere, tramite le televisioni, gli imponenti cortei con cui, in tutto il mondo, si è manifestato per la pace. Milioni di persone sono scese nelle piazze per manifestare la loro volontà e influenzare le decisioni politiche dei gover-

---

<sup>14</sup> G. BETTIN LATTES, «Sul concetto di generazione politica», in *Valori politici e nuove generazioni nell'Europa contemporanea*, Seminario Internazionale, Centro inter-universitario di sociologia politica, Firenze 25-26 settembre 1997, p. 11.

<sup>15</sup> Cfr. G. A. ALMOND, S. VERBA, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

<sup>16</sup> G. PARRY, G. MOYSER, «A Map of Political Participation in Britain», in *Government and Opposition*, vol. 25, p. 150.

ni. La volontà popolare, che esprimeva un deciso rifiuto della guerra, ha utilizzato in Europa tutti gli strumenti classici della partecipazione politica, passando dall'azione di gruppi e associazioni, alle manifestazioni di piazza, al voto. Ne sono esempio la Germania e la Spagna dove i partiti di sinistra, dati dai sondaggi come perdenti, hanno vinto grazie alle loro posizioni sulla guerra in Iraq.

Nonostante le loro dichiarazioni apolitiche raramente una generazione, nella storia, ha partecipato così animatamente agli eventi e alle decisioni collettive, ha così decisamente protestato contro le manipolazioni e le bugie dei propri governanti, ha cercato di imporre una propria visione del mondo. Tutto ciò chiama in causa la *politica* e soprattutto il significato che attribuiamo al termine, che muta a seconda del periodo storico e del sistema di potere e di valori. Se nell'antica Grecia la parola *politica* indicava l'arte di governo, un dono degli dei, col tempo il significato del termine cambia. Nella letteratura sociologica da Weber<sup>17</sup>, a Mosca a Michels la politica viene identificata col potere e con la sua ripartizione nella società.

Questi diversi significati del termine noi li ritroviamo anche tra gli intervistati in cui *politica* è di volta in volta intesa come potere, professione politica o al contrario come ricerca del bene comune e affermazione di valori condivisi. Si confrontano così non solo due accezioni opposte della parola, ma due *Weltanschauungen*. Da un lato vi è la concezione di un sistema democratico basato sulla stabilità, sulla distribuzione del potere e sull'attenzione al benessere generale, amministrato da una classe politica, più o meno ampia, ma in ogni caso diversa dall'insieme dei cittadini. Dall'altro si comincia ad affermare, grazie anche all'introduzione di nuovi mezzi di comunicazione come Internet, l'idea della politica come partecipazione diretta, in cui ci si confronta con chi detiene il potere senza mediazioni, come quelle tradizionalmente operate dagli apparati partitici o sindacali.

La possibilità di avere notizie in tempo reale si coniuga con la possibilità di accedere a gruppi di discussione, a *chat lines* e a *forum* telematici, organizzare in poco tempo e con spese limitate incontri, dibattiti e manifestazioni. Accanto agli *email* di convocazione si trovano quelli di dibattito su temi politici ed economici, mentre si moltiplicano

---

<sup>17</sup> M. WEBER, *La politica come professione*, Roma, Armando Editore, 1997.



i siti dei diversi movimenti e i giornali *on line*. Per chi si trova inserito in una di queste *mailing list* è ormai abitudine quotidiana ricevere segnalazioni su temi politici e richieste di firme e sottoscrizioni, segno di un rinnovato impegno civile che si allarga al mondo intero.

Questa tendenza a una *politica fai da te*, che fa riferimento più a un'idea di democrazia direttamente *partecipata* che rappresentativa, si nota anche dai dati riportati da una recentissima ricerca Demos<sup>18</sup> in cui il 72% dei cittadini ritiene la democrazia il sistema politico preferibile, in aumento rispetto all'anno precedente specie tra chi si dice di sinistra o di centrosinistra. Ma apprezzare il sistema democratico non significa apprezzarne i protagonisti: dei partiti si fida solo il 10% dei cittadini. A questa sfiducia in chi dovrebbe rappresentare gli ideali e gli interessi comuni fa da naturale contrappeso una maggiore partecipazione: l'indice di mobilitazione politica continua a crescere fino nell'ultimo anno fino al 50% del campione e raggiunge addirittura il 71% tra i più giovani (15-24 anni). Secondo i dati Demos infatti sette su dieci intervistati affermano di aver partecipato ad almeno un'iniziativa di carattere politico nell'ultimo anno. I più giovani, i più movimentisti, hanno per lo più preferito azioni di protesta come le occupazioni o il blocco del traffico. Ma hanno partecipato anche a manifestazioni organizzate dai partiti se le ragioni erano condivisibili come la difesa della scuola e dell'Università pubblica.

La partecipazione si è diretta in maniera analoga verso iniziative riguardanti questioni locali, ambientali o sociali (tra il 25 e il 27% del campione) e ha raggiunto punte massime (44%) per ciò che riguarda attività legate ad associazioni di tipo culturale e ricreativo, un po' più basse per quelle attive nel volontariato e nelle categorie professionali. Tutto ciò si spiega col fatto che al di fuori dei sistemi istituzionali tradizionali si sono in questi ultimi anni affermati molti movimenti politici, formati da un insieme di gruppi e associazioni e caratterizzati da una struttura organizzativa particolarmente flessibile e multicentrica. Ad esempio i *social forum* convogliano centinaia di gruppi, che hanno vita autonoma, con aggregazioni a geometria variabile secondo le diverse circostanze. La struttura reticolare ed inclusiva legata a Internet e alle nuove tecnologie comunicative, propria anche di altri movimenti

---

<sup>18</sup> Sondaggio Demos per "La Repubblica", novembre 2008. Cfr. il sito [www.demos.it](http://www.demos.it).

come quello delle donne o quello per la pace, presenta grandi vantaggi sia perché riduce fortemente i costi organizzativi, permettendo strutture esili e flessibili, sia perché facilita una interazione trasversale fra aree e movimenti differenti attraverso gli scambi di opinioni, le campagne di sensibilizzazione e di protesta.

La struttura a rete presenta vantaggi innegabili nei momenti di mobilitazione, poiché permette aggregazioni molto ampie su temi specifici, attraverso dinamiche che non toccano le specifiche identità. Proprio per questo vi è continuamente bisogno di un'ampia partecipazione che porti a decisioni condivise e faciliti l'emergere di progetti comuni nel rispetto delle singole autonomie. Ciò fa sì che le proposte politiche siano portate avanti non da singoli *leaders* ma piuttosto da organismi di coordinamento. Il misurarsi direttamente su singoli temi, la pace, la parità tra i generi, la tutela dell'ambiente, i diritti umani... comporta il fatto che le proposte politiche derivino più dalla comunicazione e dalla prassi singola e collettiva che dall'appartenenza. Che cosa bisogna fare non lo può più decidere una classe politica chiusa nel suo palazzo. Cresce la richiesta di confronto, di piazze televisive e telematiche e spesso i politici si trovano a rincorrere, più che a formare l'opinione pubblica. La decisione va presa all'interno di un sistema di comunicazione comune e deve rifarsi a valori condivisi, escludendo posizioni tradizionali e visioni codificate della realtà.

Ciò chiarisce la difficoltà di collocarsi su un *continuum* destra/sinistra che si ritrova in un 20% degli intervistati nella ricerca MIUR del 2004. È una percentuale che rispecchia dati già rilevati in altre ricerche sia IARD<sup>19</sup> che in quelle compiute da Della Porta su i *no global*<sup>20</sup>. Si tratta di una percezione confusa di quale tipo di società le diverse politiche disegnano. Agli occhi di molti giovani “la destra ha qualcosa di sinistra e la sinistra qualcosa di destra”, non sono chiari, né netti i progetti e i risultati che si vogliono ottenere. Questa difficoltà di collocazione riflette un elemento indubitabile: la crisi della politica come sistema ideologico e coerente e la necessità di superare le vecchie antitesi. Ciò sta avvenendo in una serie di ambiti: i movimenti *no global* hanno ad esempio al loro interno forze che si rifanno a di-

<sup>19</sup> Cfr. IARD, *Studio sulla condizione e sulle politiche giovanili in Europa*, Rapporto di sintesi, Milano, gennaio 2001.

<sup>20</sup> Cfr. M. ANDRETTA, D. DELLA PORTA, L. MOSCA, H. REITER, *Global, Noglobal, Newglobal*, cit.

verse collocazioni politiche. Anche le ultime rilevazioni, come quelle del già citato sondaggio Demos del novembre 2008, mostrano che il 64% dei cittadini ritiene che “oggi non ci sono più grandi differenze tra i partiti, tutti sembrano dire più o meno le stesse cose”. È una idea più estesa tra gli elettori del Popolo della Libertà e tra i giovani adulti ovvero per chi ha un'età tra i 25 e i 44 anni.

Ne *La terza via*<sup>21</sup> Giddens pone come programma politico il superamento dei tradizionali schieramenti basandosi sul presupposto di una maggiore capacità di partecipazione e di controllo da parte della società civile. La partecipazione a livello locale in gruppi di *self-help*, civici e di volontariato, che si stanno diffondendo sempre più nei Paesi occidentali appaiono così una risposta ai problemi portati dalla globalizzazione con la messa in crisi degli Stati-nazione, la necessità di coordinamenti mondiali e di tutela locale. Da questo punto di vista il volontariato, inteso come partecipazione a gruppi e organizzazioni locali, nazionali o internazionali, offre maggiori possibilità di incidere nella società dei partiti politici, che continuano a riferirsi da un lato a realtà nazionali percepite lontane e al tempo stesso impotenti di fronte ai grandi fenomeni portati dalla globalizzazione.

### 3. Autocollocazione politica e caratteristiche sociologiche

Per cercare di capire come i comportamenti politici rispondano o meno a un'appartenenza politica specifica può essere utile analizzare i dati della ricerca MIUR già citata e riguardante un campione di 3503 giovani italiani di età compresa tra i 24 e i 39 anni che si sono dichiarati rispetto a un ideale *continuum*: di destra per il 25,9 %, di sinistra per il 30,3%, di centro per il 13,4%<sup>22</sup> e indifferenti, ovvero non identificabili con qualsiasi parte dello schieramento politico per il 17%<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. A. GIDDENS, *La terza via*, Milano, Il Saggiatore, 1999.

<sup>22</sup> La domanda chiedeva agli intervistati di autocollocarsi all'interno di un *continuum* che prevedeva sette posizioni da destra a sinistra. Sono stati considerati di destra e centro destra coloro che si sono collocati nelle prime tre caselle, di sinistra e centro sinistra coloro che si sono messi nelle ultime tre posizioni. Chi ha occupato la casella quarta, che si trova nella posizione centrale dello schieramento è stato considerato di centro.

<sup>23</sup> Vedi su questo tema C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972.

Considerando gli intervistati secondo la classe di età, il genere, il titolo di studio e l'occupazione si possono delineare quattro profili diversi a seconda che si collochino:

1. a *sinistra*, dove vi è un numero proporzionalmente maggiore di giovanissimi (34,0% ha meno di 29 anni), di laureati (32,4%), di donne (54,1%), di lavoratori dipendenti sia a tempo indeterminato (47,4%), determinato (12,1%), e saltuari (9,5%). I lavoratori autonomi sono solo il 14,6%;

2. a *destra* vi sono più maschi (58,4%), più diplomati (53,1%), più lavoratori autonomi (27,7%);

3. al *centro* si attenuano le differenze: sia nel rapporto tra uomo e donna, sia per il titolo di studio, sia in ambito lavorativo con più lavoratori autonomi che a sinistra, e più lavoratori dipendenti che a destra;

4. tra gli *indifferenti*, ovvero tra coloro che non trovano un loro specifico spazio nell'intero arco politico vi sono in misura maggiore le donne (55,9%) e le persone prive di titolo di studio (47,8%). I laureati sono in numero esiguo (12,1%), così come gli occupati stabilmente, mentre risulta relativamente alto il numero dei lavoratori saltuari (9,6%).

A queste differenze nelle caratteristiche sociologiche si accompagnano quelle che riguardano la valutazione del ruolo della politica, i valori cui si deve ispirare, la partecipazione e le aspettative individuali e collettive che si caratterizzano proprio a seconda dello schieramento di cui si fa parte.

In Italia l'immagine della politica è da sempre negativa. Il termine è stato per lo più inteso come esercizio del potere piuttosto che come governo della collettività. Ne è esempio l'opera di Machiavelli che ritiene l'ordine sociale svincolato dalla morale. Questa concezione della politica come espressione della volontà e degli interessi di un ristretto circolo di potere, più attento a sé e alla convenienza propria e del suo clan si ritrova anche tra gli elitisti, Pareto, Michels, Ferrero... e permea il tipo di rappresentazione che viene data dell'autorità nel nostro Paese e si ripercuote anche nella rappresentazione collettiva. Gli eroi italiani vengono raffigurati nei romanzi, nei film o telefilm costretti a battersi non solo contro i cattivi, ma anche contro i rappresentanti delle istituzioni: politici, magistrati o poliziotti corrotti che offrono ai malviventi protezioni e impunità, lasciandoli isolati, esposti alla vio-

lenza e alla morte. È il giudice di *Processo alla città* di Zampa o il commissario Cattani de *La Piovra* nella rappresentazione fantastica, Falcone e Borsellino nella realtà. Questo tipo di concezione finisce per negare significato e valore alle regole della convivenza umana, alla società, poiché il potere è considerato come un'espressione violenta ed estranea rispetto agli interessi collettivi.

Proprio per verificare se questo tipo di percezione sia ancora attuale nelle giovani generazioni, nella ricerca MIUR è stato chiesto agli intervistati fino a che punto erano d'accordo con alcune definizioni della politica che, dal punto di vista di un cittadino democratico, dovevano dare risposte scontate. Eppure non è stato così, quando notiamo che in totale solo il 38,8% degli intervistati si è dichiarato d'accordo e del tutto d'accordo con l'affermazione "la politica è il perseguimento del bene comune" e solo una proporzione un po' più alta il 45,3% ritiene che "la politica è un dovere di ogni cittadino". Queste percentuali, che tendono a confermare un'immagine piuttosto negativa della politica, si distribuiscono in modo diverso a seconda che ci sia dichiarati di destra, di sinistra, di centro o fuori da ogni collocazione. Infatti, alla prima domanda, la percentuale si innalza dal 37,4% al 41,6% al 46,3% a seconda che si sia di destra, centro o sinistra e si abbassa al 28,5% tra gli *indifferenti*, che giustificano così la loro *posizione*. Lo stesso tipo di andamento presentano le risposte al secondo quesito: la politica è un dovere per il 52,8% di chi si dice di sinistra, il 47,8% di centro e il 46,2% di destra. Gli indifferenti scendono al 33,1%.

Logicamente le risposte a due domande specularmente opposte alle prime come "la politica è tutelare i propri interessi" e "la politica è un lavoro come gli altri" riscuotono adesioni soprattutto fra gli indifferenti e mostrano un *trend* inverso tra destra e sinistra. La prima affermazione trova molto e del tutto d'accordo il 42,9% dei senza collocazione, il 31,8% di quelli di destra, il 30,2% di centro e solo il 23,2% di sinistra. Egualmente la seconda riscuote adesioni per il 26,8% tra gli indifferenti, per il 20,6% a destra, per il 21,4% al centro e appena per il 13,9% a sinistra.

L'ultima affermazione "la politica deve sempre partire dai valori" trova, invece, una grandissima adesione fra tutti gli intervistati. È d'accordo l'83,6% di quelli di sinistra, l'80,6% al centro, il 76,2% a destra e addirittura il 69,3% tra i non collocati politicamente. Si tratta

di dichiarazioni in contrasto con le posizioni professate nelle domande precedenti, poiché se la politica deve partire dai valori, non può che riguardare il bene comune ed essere un dovere di ogni cittadino. Si ripresenta qui una contraddizione, che era già stata messa in luce in una precedente ricerca dal titolo «L'immagine della società civile»<sup>24</sup>. Lo studio aveva notato come gli italiani finiscano per rappresentare la società in termini antitetici: da un lato la società in cui viviamo e di cui non si possono non notare le ingiustizie, le prepotenze e lo sfruttamento, dall'altra un mondo, tutto da costruire e in ogni caso immaginario, in cui prevale l'eguaglianza e la solidarietà. La politica non è considerata lo strumento che permetta il limite e il contenimento delle arbitrarie e degli egoismi, ma piuttosto la pratica esplicitazione di un esercizio del potere basato sugli interessi dei singoli e dei clan in lotta tra loro. Non ci si può quindi che esprimere negativamente e, nel frattempo, sognare mondi migliori.

Questo tipo di percezione appare ancora più evidente quando si cerca di approfondire che cosa nella pratica quotidiana viene inteso come politicamente rilevante. Infatti, non è sempre facile definire non solo che cose si intenda per politica, ma anche quali sono gli atti concreti in cui si esplica la propria cittadinanza attiva. È stato chiesto ai componenti del campione chi secondo loro, *fa politica* e le risposte sono state sufficientemente univoche, indicando:

1. *coloro che sono eletti nelle istituzioni*. Dà questa risposta la quasi totalità degli intervistati, l'84,7% e questa percentuale si presenta più o meno uguale in tutte le parti dello schieramento;

2. *chi lavora in un partito*. Ne è convinto il 77,8% del campione. Si tratta di un giudizio condiviso con valori analoghi a destra, a sinistra e anche tra gli indifferenti;

3. *chi partecipa alle manifestazioni*. In questo caso il giudizio non è unanime. Mentre a sinistra quasi l'80% lo ritiene un atto politico, a destra questo convincimento scende al 71,5%, al centro al 67,5% e tra gli indifferenti al 63,5%;

4. *chi va a votare*. Il fatto che il voto rappresenti lo strumento principale di partecipazione alle scelte politiche in un sistema democratico non appare un'idea data per scontata tra i giovani-adulti. Infatti solo il

---

<sup>24</sup> A. MONTANARI, «L'immagine della società civile», in V. CESAREO (a cura di), *op. cit.*

61,9% gli attribuisce un significato politico. Questo dato varia a seconda dell'appartenenza politica: più alto a sinistra (69,2%), decresce a destra (62,0), al centro (58,4) e tra gli indifferenti (53,1%).

Al contrario *non fa politica*:

1. *chi fa volontariato*. Il giudizio appare più netto tra gli indifferenti, fra cui ben l'85,9% non lo ritiene un comportamento con valenza politica, mentre si attenua a destra e al centro, rispettivamente 79,7% e 79,4%, e scende a sinistra 69,5%;

2. *chi acquista detersivi non inquinanti*. Anche in questo caso è tra gli indifferenti che troviamo il maggior numero di no, 82,0%. A sinistra si collocano in misura maggiore coloro che ritengono che questo tipo di comportamento sia uno strumento di protesta capace di condizionare le scelte politiche: i no sono solo il 61,2%. Intermedi i valori a destra 79,6% e al centro 75,1;

3. *chi finanzia organizzazioni benefiche*. Circa due terzi, il 69,3% degli intervistati non lo considera un atto politicamente significativo. Questa volta il parere è condiviso senza particolari distinguo in tutto lo schieramento, con un andamento decrescente da destra a sinistra: dal 71,7% al 67,7%;

4. *chi segue il dibattito politico sui media*. Tenersi aggiornato e assistere a dibattiti non si configura come comportamento politico per il 60,5% del campione. Come sempre questo valore segue un andamento decrescente da destra a sinistra sia pure con piccole variazioni, passando dal 62,5% al 58,8%;

5. *chi partecipa alle riunioni di un comitato di quartiere*. A questa domanda il giudizio appare meno netto e i sì e i no quasi si equivalgono. Prevale soprattutto tra gli indifferenti (61,4%) e al centro (57,0%) l'idea che non si tratti di un atto politico. A sinistra domina il parere contrario: solo il 48,4% lo reputa apolitico.

Appare evidente, dalle risposte fornite dagli intervistati, come a sinistra prevalga una visione più politica dell'agire sociale. Sembra esservi la consapevolezza che tra la società e il potere politico non vi sia necessariamente un iato, un fossato invalicabile per cui gli uni governano e gli altri sono governati. Riconoscere importanza politica a chi va a manifestare o a chi partecipa a campagne contro la commercializzazione di prodotti nocivi significa riscoprire il ruolo indispensabile che l'opinione pubblica riveste nei sistemi democratici e rappre-

sentativi. Al contrario le posizioni di negazione del valore politico di questi atti finisce per saldarsi con quella considerazione del sistema democratico in termini puramente ideali, che porta al rifiuto di misurarsi con la realtà e a rifugiarsi nell'antico pregiudizio verso la politica e i politici, tutti *corrotti e mafiosi*, che permette di sfuggire all'onere delle decisioni politiche e delle responsabilità pubbliche. In questo modo la colpa è dei governanti che hanno deciso, mentre i cittadini possono autoassolversi collettivamente.

#### 4. La partecipazione politica e il tipo di appartenenza

Se passiamo da un giudizio esterno su *che cosa* è la politica e, soprattutto, *chi è* che fa politica a *che cosa io ho fatto o sarei disposto a fare*<sup>25</sup> in termini di diretta partecipazione, le differenze fra chi si dichiara di sinistra, di destra, di centro o di nessuno schieramento tendono ad aumentare, talvolta in modo veramente significativo. Ad esempio se esaminiamo nel dettaglio le risposte che sono state fornite dal campione possiamo notare che le differenze sono molto forti quando si tratta di :

1. *partecipare attivamente ad un'associazione o ad un movimento sociale*. In questo caso lo hanno fatto o sono disponibili il 76,3% di chi si dice di sinistra, il 59,0% di centro, il 56,1% di destra e il 35,6% degli indifferenti;

2. *partecipare a una manifestazione politica* trova consenzienti il 76,5% a sinistra il 44,8% a destra, il 41,0% al centro, e il 19,3% tra gli indifferenti;

3. *sottoscrivere una petizione politica* vede d'accordo il 73,9% a sinistra, il 57,2% a destra, il 49,1% al centro e il 28,2% tra gli indifferenti;

---

<sup>25</sup> In questo caso le domande rivolte agli intervistati prevedevano quattro possibili risposte: 1) ho fatto e lo rifarei, 2) sarei disposto a fare, 3) ho fatto ma non lo rifarei, 4) non farei mai. Le quattro posizioni sono state portate a due: a) ho fatto, lo rifarei e sono disposto a farlo, b) ho fatto ma non lo rifarei e non farei mai. In questo modo sono state ricavate due categorie significative per ciò che riguarda non ciò che i nostri intervistati hanno praticamente fatto, ma *ciò che sono disponibili o meno a fare*.



4. *partecipare ad un forum su temi politici su Internet* interessa il 50% a sinistra, il 33,5% a destra, il 36,3% al centro e il 18% tra gli indifferenti;

5. *tenersi informato su questioni attinenti la politica* trova disponibili a farlo l'85,4% di quelli che si dichiarano di sinistra, il 75,9% di quelli di destra, il 73,7% di centro e solo il 41,9% degli indifferenti;

6. *sostenere economicamente un partito o un movimento politico* lo farebbe il 32,5% a sinistra il 19,2% a destra, il 15,0% al centro e solo il 4,7% tra gli indifferenti.

Quando non si tratta di attività squisitamente legate al sostegno o all'espressione della propria opinione, ma riguardano comportamenti che possono avere una qualche rilevanza pratica per sé e per la collettività le differenze diminuiscono. Ad esempio:

7. *astenersi dall'andare a votare* non lo ha mai fatto e non lo farebbe mai il 65,5% a sinistra, il 63% a destra, il 64,3% al centro e il 50,3% tra gli indifferenti;

8. *fare volontariato* riscuote un'entusiastica adesione fra tutti: da sinistra a destra si passa dal 92,8% all'87,4%, all' 82,4% tra gli indifferenti;

9. *essere iscritto a un partito* non trova troppi sostenitori: lo farebbe il 46,1% a sinistra, il 39,0% a destra, il 30,1% al centro e appena il 10,2% tra gli indifferenti.

Quando invece le risposte riguardano attività che possono portare dei benefici diretti a sé e alla propria posizione sociale le differenze si annullano, quando non si ribaltano. E così quando si tratta di:

10. *rivestire incarichi dentro un partito* lo farebbero il 28,6 a sinistra, il 27,0% a destra il 25,9% al centro e un sia pur misero 9,1% tra gli indifferenti;

11. *essere candidato ad una carica elettiva* riscuote adesioni tra il 35,9% degli intervistati a sinistra, il 33,0% a destra, il 31,6% al centro e il 10,9% tra gli indifferenti;

12. *chiedere raccomandazioni a un personaggio politico* trova adesioni più a destra che a sinistra. Infatti si passa dal 26,9% tra quest'ultimi, al 33,5% tra i centristi a ben il 39,6% tra coloro che si dicono di destra. Anche gli indifferenti in questo caso non si tirano indietro e la percentuale di chi sarebbe disponibile a farlo sale al 24,7%.

In sintesi la collocazione politica sembra influire decisamente sui comportamenti. A sinistra ritroviamo atteggiamenti più aderenti a quelli che dovrebbero essere i canoni della partecipazione politica in un sistema democratico, in cui i cittadini interagiscono coi governanti esponendo le loro opinioni attraverso strumenti come le manifestazioni, le petizioni, la partecipazione ad associazioni o a partiti. A destra, e in misura minore al centro, la politica sembra sposarsi relativamente di più con l'interesse personale, con la ricerca di posti di potere e la tutela dei propri interessi, con la riuscita di progetti concreti sia individuali che collettivi. Due modi diversi di intendere la partecipazione politica sembrano affrontarsi: da un lato la sinistra che scende in piazza, pubblica manifesti, segnala la propria opinione o anche semplicemente il proprio sentire, dall'altra un insieme che appare più composito. Accanto a quella che da de Gaulle in poi è stata chiamata la *maggioranza silenziosa*, formata da persone che tendono a non manifestare pubblicamente la propria opinione, troviamo in misura crescente simpatizzanti e aderenti di partito, specie nella Lega e in Alleanza Nazionale, pronti a partecipare a comizi e a manifestazioni.

A quasi quarant'anni dal Sessantotto e nonostante tutti i mutamenti che vi sono stati, i giovani di sinistra non sembrano molto diversi dai loro padri e dai loro *slogans*. Come nel maggio parigino l'importante è *partecipare*, sentirsi tra i compagni, far parte di associazioni, gruppi e anche partiti più che ottenere risultati concreti. Ciò che sembra prevalere è l'aspetto solidale, non solo e non tanto nel senso di aiutare i più svantaggiati, quanto di stare assieme, vivere le stesse esperienze con chi condivide le medesime idee. La partecipazione a manifestazioni, la scrittura di petizioni, l'appartenenza a gruppi e ad associazioni serve a non sentirsi solo, a dare un senso al proprio agire che superi il ristretto orizzonte dei propri interessi personali

Sebbene non sia insensibile ai bisogni sociali, e infatti la grandissima maggioranza è disponibile ad operare nel volontariato, a destra e al centro prevale relativamente di più la sfera individuale, presente in misura minore anche a sinistra, che tende a considerare la politica più che in termini ideali, in modo pratico: la partecipazione deve pur portare qualcosa, magari un posto di lavoro o qualche carica elettiva. È una visione che ricorda l'accusa di mancanza di senso civico che è stata tante volte rivolta al nostro Paese, che risentiva secondo Almond e

Verba di una *cultura politica succube*<sup>26</sup>, incapace di dare risposte collettive e organizzate ai problemi sociali grandi e piccoli, malata di *familismo amorale* secondo Banfield<sup>27</sup>.

In effetti l'importanza della famiglia si ritrova in misura maggiore tra i giovani di destra e di centro come si può notare dal tipo di risposte che sono state date a tre diversi quesiti, riguardanti che cosa l'intervistato avrebbe fatto se avesse dovuto:

1. *capire per chi votare*. In questo caso tra coloro che si sono detti di sinistra la maggioranza (39,6%) avrebbe partecipato ad incontri con partiti o candidati o (36,2%) si sarebbe informato direttamente seguendo i dibattiti politici in televisione, solo il 24,1% si sarebbe consultato coi familiari o con gli amici. Tra coloro che si sono autocollocati a destra la televisione (42,2%) appare particolarmente importante, mentre lo sono di meno candidati e partiti. La famiglia assume più importanza che a sinistra: pesa infatti per il 29,4%. Ancora di più il gruppo primario assume importanza per i centristi, ben il 35,7% ne discute in famiglia e con gli amici e solo il 35,1% segue i dibattiti in TV. Questo stesso trend è seguito dagli indifferenti: ben il 40,7% ne discuterebbe con parenti e gruppo dei pari e solo il 24,3% con candidati od esponenti dei partiti;

2. *candidarsi alle elezioni comunali*. Di fronte a una decisione così impegnativa la metà degli intervistati (50,7%) si consulta in famiglia. Questo valore scende sensibilmente a sinistra 44,4%, sale a destra 51,1%, al centro 55,0% e tra gli indifferenti. Il primato del gruppo parentale si nota anche in rapporto allo scarso uso che a destra e al centro viene fatto dei media, solo poco più del 15% pensa sia utile per formare la propria decisione. Questa percentuale sale di poco, al 18,4%, a sinistra;

3. *giudicare una legge sull'ambiente in discussione al Parlamento*. Si tratta questa volta di una decisione che coinvolge più che l'ambito politico-partitico, quello dell'associazionismo e del volontariato. Infatti, coloro a cui chiedere lumi e notizie non sono esponenti di partito ma responsabili del WWF. Cambia così in modo sensibile l'atteggiamento di tutti gli intervistati, che si mostrano molto meno disponibili

---

<sup>26</sup> Cfr. G. A. ALMOND, S. VERBA, *op. cit.*

<sup>27</sup> E. G. BANFIELD, *Una comunità del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1961.

nei confronti dell'opinione familiare e molto più attenti a cercare fonti attendibili. E, infatti, se solo il 9,7% a sinistra si consulterebbe con la famiglia la percentuale è appena più alta a destra 10,7% e solo un po' di più al centro (14,6%) e tra gli indifferenti (17,9%). Al contrario coloro che discuterebbero con esponenti ambientalisti sono il 46,0% a sinistra, il 45,9% a destra, il 46,4% al centro e ben il 51,1% tra gli indifferenti. Anche questa volta, i media sono utilizzati in misura maggiore da coloro che si dichiarano di sinistra, 44,3%, ma lo scarto è minimo con la destra 43,3%. Più marcata la differenza con i centristi, 39,0%, e con gli indifferenti 31,1%.

Si nota da queste risposte una caratterizzazione diversa dei componenti del campione a seconda della loro posizione sull'arco destra/sinistra. Emerge ancora una volta un atteggiamento più legato ai partiti e ai movimenti politici a sinistra e, al contrario, relativamente più rivolto alla famiglia e a un ristretto ambito di relazioni a destra, al centro e ancor più tra gli indifferenti.

Queste posizioni sono ribadite anche da altri dati che emergono dalla ricerca MIUR e che riguardano la questione se l'esperienza politica ha aiutato o meno gli intervistati in alcune dimensioni della loro vita. Anche questa volta emerge che a sinistra la politica viene intesa in misura maggiore come elemento essenziale di *socializzazione* e di visione generale del mondo, mentre a destra e al centro vi è una certa prevalenza nell'intendere la politica in senso individualista o in ogni modo come regolamentazione.

Infatti, l'idea che la politica aiuti a *star bene con gli altri* e a *guardare con fiducia alla vita* prevale tra gli intervistati di sinistra e si presenta con valori più bassi a destra e al centro. *Saper rispettare le regole*, ovvero il fatto che la politica abbia concorso a insegnare comportamenti democratici, prevale al contrario a destra e fa riferimento a un'idea di politica legata al mercato e alla capacità di regolamentazione che è indispensabile al corretto funzionamento del sistema liberale. Questo tipo di risposta si associa probabilmente al fatto che prevalgono a destra, come abbiamo visto, imprenditori e lavoratori autonomi. Infatti anche in ricerche precedenti era emerso come il principio "far rispettare le regole" trovi maggiori consensi tra chi fa parte di associazioni professionali o di categoria, ovvero tra imprenditori, liberi pro-

fessionisti, lavoratori autonomi<sup>28</sup>. È tra di loro che trovano una sia pur limitata adesione i valori tradizionali del pensiero sociologico inglese da Hume a Spencer<sup>29</sup> e che si sono travasati nel liberalismo e oggi nel neo-liberalismo di tipo reaganiano e thatcheriano.

Al centro e tra gli indifferenti, anche se con valori bassi, si trovano in percentuale di più coloro che considerano l'attività politica come un *modo per affermarsi nella vita*. Si tratta della riproposizione di una considerazione della politica in termini di utilità personale, che si trova, va detto in ogni caso, molto poco in tutto lo schieramento. Proprio questi valori così bassi, si va dal 5,5% della destra, al 7,6% della sinistra, all'11,7% del centro e al 13,1% degli indifferenti, porta a ritenere che tra i giovani la cultura politica familista, centrata non "su cosa posso fare io per la collettività", ma su "cosa può fare per me la collettività" trovi sempre meno adepti. Certamente ciò è legato all'aumento dell'istruzione e al fatto che laureati e diplomati siano di più nei due schieramenti di destra e sinistra, mentre al centro e tra gli indifferenti troviamo un'alta percentuale di persone prive di titoli di studio.

Sicuramente la diversa composizione sociale pesa sulle differenze in termini ideali, di comportamento e di considerazione sulla politica che sono state riscontrate tra gli intervistati. Eppure non va sottovaluto il ruolo che appare svolgere un certo tipo di cultura politica che sembra trasmettersi da una generazione a un'altra. E così a sinistra prevale la dimensione solidale, l'importanza dell'organizzazione politica come rappresentazione degli interessi collettivi, la partecipazione politica di massa come elemento fondamentale della democrazia. A destra è più forte, almeno in termini relativi, una visione più individualista e concreta della politica. Essa è regole, interessi organizzati e possibilità di affermazione per i singoli. In altri termini la politica deve essere concreta, portare a risultati tangibili, non come a sinistra un'occasione per *esserci*, per affermare la propria *Weltanschauung*.

Al centro convivono posizioni spesso contraddittorie legate anche al fatto che tra loro troviamo un buon numero di laureati insieme a una percentuale consistente di non diplomati. Si finisce così per avere po-

---

<sup>28</sup> Cfr. A. MONTANARI, *L'immagine della società civile in Italia*, cit., pp. 95-97.

<sup>29</sup> Vedi su questi temi S. S. WOLIN, *Politica e visione*, Bologna, Il Mulino, 1996 e F. JONAS, *Storia della Sociologia*, Bari, Laterza, 1975.

sizioni marcate sia in termini ideali, di importanza dei valori e al tempo stesso posizioni più da vecchia politica, clientelare e familista.

Lo stesso tipo di contraddizione si ritrovano tra gli indifferenti. Tra di loro percentuali non trascurabili ritengono che la politica debba perseguire il bene collettivo e sono disponibili a partecipare ad associazioni o a movimenti, a manifestazioni politiche o a sottoscrivere petizioni. Ma nello stesso tempo è tra loro che vi sono le percentuali maggiori di intervistati che hanno una visione della politica come clientela e favoritismo, che si sposa col rifiuto alla partecipazione e all'azione politica. È evidente che ci troviamo di fronte a due modi totalmente diversi di considerare la non partecipazione: da un lato abbiamo i qualunquisti, coloro che si disinteressano di politica, dall'altra abbiamo un certo numero che se ne interessa, ma che giudica severamente la sua realizzazione e nega ogni tipo di adesione e appartenenza. Questo tipo di rifiuto può tranquillamente coniugarsi con attività politiche di protesta, fuori dall'arco costituzionale, puntando a forme di società tutte diverse. Si tratta di uno spazio politico che possiamo considerare a seconda dei punti di vista innovatore o eversivo, ma che in ogni caso esiste e manifesta un disagio diffuso nei confronti della politica tradizionale, contesta i tipi di formazione delle *leadership* e i processi decisionali.

## 5. Conclusioni

L'universo della politica ha conosciuto in questi ultimi anni molti e significativi cambiamenti. Tutti i dati confermano la crisi dei partiti politici, che hanno perso non solo il loro ruolo di mediazione sociale e di organizzazione del consenso, ma anche credibilità e fiducia da parte dei cittadini. La nuova generazione di adulti giovani rigetta l'appartenenza aprioristica ai partiti politici tradizionali e si ritiene piuttosto un *consumatore razionale di offerta politica*. La fruizione diretta delle informazioni che giungono attraverso i media, l'attenzione ai programmi politici, l'uso frequente di manifestazioni e proteste, sono i segni di una politica sempre meno legata alle istituzioni, sempre più dipendente da nuovi tipi di movimenti e di organizzazioni sociali. Emergono prepotentemente i gruppi sindacali o le categorie professio-

nali, come i giudici o i professori, le reti dei *social forum*, i *noglobal*, l'associazionismo cattolico, le associazioni di tutela dell'*handicap* o di specifiche categorie di cittadini... tutto ciò, chiamato anche volontariato o terzo settore, viene contrapposto ai partiti, identificati ormai con il potere e con gli interessi di pochi.

Se saltano le mediazioni sociali, tradizionalmente legate ai partiti, e non sono più riconosciute come un fattore utile per la rappresentanza democratica, la gestione della politica finisce per oscillare tra due poli: da un lato la deriva plebiscitaria, col ricorso a un capo carismatico con cui identificarsi in modo acritico, dall'altro la democrazia diretta, con la gestione e il controllo del potere da parte dei cittadini. Petizioni, manifestazioni e proteste rappresentano un modo per far conoscere a chi governa gli interessi sociali dei diversi ceti e gruppi e per cercare non più nei partiti, ma nelle piazze reali come in quelle virtuali televisive, i momenti di ricomposizione dei conflitti sociali e l'elaborazione di strategie politiche. Da questo punto di vista la partecipazione al voto perde molto della sua importanza, poiché ciò che interessa è la risposta a propri bisogni contingenti, più che teoriche visioni del mondo che si dispiegheranno in complessi programmi di là da venire.

Queste nuove modalità di partecipazione si presentano in misura decisamente maggiore tra i laureati poiché il titolo di studio costituisce la variabile più significativa, tra quelle qui analizzate, per comprendere i comportamenti politici degli intervistati. È tra i laureati che troviamo le percentuali più alte di partecipazione politica, sia in termini di militanza, sia per ciò che riguarda la partecipazione al voto e il tenersi informati. Più diminuisce il livello di istruzione, più aumenta il grado di disaffezione nei confronti dei partiti e dei movimenti politici, cresce l'astensionismo e l'indifferenza. La nuova frontiera della disuguaglianza sociale passa dall'istruzione più che dalla ricchezza o dalla differenza di genere. Uomini e donne presentano modelli di partecipazione analoghi, segno anche di un affievolirsi delle differenze di ruolo fra i sessi. Ciò è anche facilitato dalle caratteristiche che hanno i gruppi di volontariato, di *self-help*, e le reti sociali che permettono una militanza spontanea e poco strutturata nei tempi e nei modi di esplicazione.

Sono caratteristiche già rilevate in altre ricerche e in altri Paesi. Sostiene Peter Hall in uno studio sulla Gran Bretagna che la crisi di

gruppi sociali tradizionali è stata compensata dallo sviluppo di nuove aggregazioni soprattutto nell'ambito del *self-help* e dell'ambiente. Questa crescita è stata favorita dall'aumento di partecipazione delle donne e degli strati più acculturati della società<sup>30</sup>. Egualmente in una ricerca compiuta negli Stati Uniti Wuthnow è arrivato alla conclusione che circa il 40% degli americani aderisce a un piccolo gruppo che si riunisce con regolarità. Si tratta di forme di coesione sociale legate alla tutela di interessi, alla salvaguardia di diritti e al sostegno di bisogni non riconosciuti a livello governativo<sup>31</sup>. Una parte non indifferente di questi si rifanno a ciò che Inglehart chiama valori post-materialisti<sup>32</sup> e rappresentano un nuovo tipo di sfera civile in grado di interagire col potere politico. Anche in Italia vi sono un gran numero di persone che partecipano a gruppi civici e di volontariato, con una certa prevalenza tra coloro che si autocollocano a sinistra, dove si trovano in proporzione più donne e più laureati. È qui che troviamo le percentuali più alte di partecipazione politica, mentre a destra e al centro vi è maggiore disaffezione verso la politica e minore coinvolgimento in gruppi autorganizzati.

Nonostante che la divisione in due poli dell'elettorato sia relativamente recente nel nostro Paese tra gli intervistati è emersa una certa caratterizzazione a seconda che ci si dichiara di destra o di sinistra. Le differenze emergono sia per quel che riguarda le caratterizzazioni sociali, più lavoratori dipendenti a sinistra, più lavoratori autonomi a destra, una caratteristica che si ritrova un po' tutte le rilevazioni compresa quella recente di Demos<sup>33</sup> che correla l'appartenenza partitica al tipo di professione. A sinistra vota circa il 60% di impiegati, professori e dipendenti pubblici, così come la maggioranza degli studenti e gran parte dei pensionati, a destra il 60% circa dei lavoratori autonomi e la maggioranza dei liberi professionisti.

Non si tratta però solo di differenze di condizione sociale ma piuttosto di diverse visioni della politica, intesa in forme più solidali e ideali a sinistra, più concrete e individualiste a destra. Il centro si pone

---

<sup>30</sup> Cfr. P. HALL, *Social Capital in Britain*, Center for European Studies, Harvard University, 1997.

<sup>31</sup> Cfr. R. WUTHNOW, *Sharing the Journey*, New York, Free Press, 1994.

<sup>32</sup> Cfr. R. INGLEHART, *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*, Torino, UTET, 1997.

<sup>33</sup> Indagine apparsa su "La Repubblica", 21 marzo 2008. Il documento completo su [www.agcom.it](http://www.agcom.it).



in modo intermedio tra i due schieramenti sia in termini di comportamenti che di caratteristiche socioculturali. Non si può in ogni caso parlare di schieramenti contrapposti o chiaramente definiti in termini di classe sociale come erano i tradizionali partiti conservatori o socialisti. La differenza è più complessa, poiché più complessa è divenuta la realtà globale in cui viviamo che investe i molteplici aspetti della vita sociale e i principi etici alla base della convivenza sociale. Tutto ciò comporta anche differenti valutazioni su che cosa è e cosa dovrebbe essere la democrazia, il ruolo della politica e le forme di partecipazione democratica e di azione politica.



Diego Novelli\*

## *Riformare i partiti*

Non sono uno storico, sono un modesto, attento, cronista che da circa sessant'anni segue quotidianamente la vita politica del nostro Paese. Sulla base di questa esperienza sono pervenuto ad alcune convinzioni che molto succintamente cercherò di esporre.

La crisi politica e morale che l'Italia sta attraversando è la più grave ed acuta della storia della Repubblica.

Non nasce con la discesa in campo del cavalier Berlusconi ma ha le sue origini ben più lontane che mi permettono di collocare all'inizio degli anni Ottanta.

Nel decennio precedente, l'Italia ha conosciuto una stagione caratterizzata da una forte domanda di cambiamento, di democrazia, di partecipazione che coinvolge i luoghi di lavoro, tutto il mondo della scuola dalle secondarie all'Università, le città soprattutto nelle grandi aree metropolitane e la stessa Chiesa cattolica.

Le commissioni interne, vecchie forme di rappresentanza sindacale sui luoghi di lavoro, vengono sostituite con i consigli dei delegati di squadra, di reparto, di officina, di stabilimento, eletti dai lavoratori. Il delegato non è più una figura lontana, invisibile, che parla ogni tanto attraverso le comunicazioni diffuse nei refettori durante la pausa-pranzo, ma ogni giorno vive con i lavoratori e conosce non solo i problemi dei compagni di squadra ma anche i processi produttivi.

Il movimento che investe l'Università è travolgente: si lotta contro l'autoritarismo, le baronie, per una nuova didattica. Nelle scuole medie inferiori e superiori vengono conquistati i tanto discussi decreti delegati: per la prima volta docenti, studenti, genitori discutono, nei consigli d'istituto, la gestione scolastica, i piani di studio.

---

\* Giornalista professionista, ha diretto la redazione piemontese dell'“Unità” negli anni Sessanta. Consigliere comunale per 37 anni, dal 1975 al 1985 è stato Sindaco di Torino. Eletto nel 1984 al Parlamento Europeo, nel 1987 alla Camera dei Deputati. Ha fondato la rivista *Nuovasocietà*; ha pubblicato 25 libri per diverse case editrici. Fa parte del Comitato scientifico della rivista “Narcomafie” edita dal Gruppo Abele.

Nelle grandi città nascono i comitati spontanei di quartiere. I cittadini non si accontentano più del diritto di voto ogni cinque anni, ma vogliono contare sulle decisioni, nelle scelte che riguardano la loro vita organizzata in quello spazio chiamato città: dal bilancio, ai servizi, all'uso del territorio.

Irrompe in quegli anni sulla scena politica, sociale e culturale il movimento delle donne, destinato a mettere in discussione l'antico rapporto di subalternità della donna rispetto all'uomo. Due referendum scuotono la società civile: divorzio e aborto.

La stessa Chiesa Cattolica, con la stagione del Concilio Vaticano II, avverte lo scricchiolare della sua struttura gerarchica e autoritaria. All'omino bianco al vertice della piramide, si sostituisce quello che verrà chiamato il popolo di Dio.

In sintesi sull'Italia dell'inizio degli anni Settanta soffia il vento di una forte domanda di cambiamento, di democrazia, attraverso la partecipazione diretta dei cittadini.

In parallelo a questo grande movimento si muove un'altra corrente autoritaria e repressiva.

Il primo segnale viene dato il 12 dicembre del 1969 con la strage di Piazza Fontana. Per un decennio gli oppositori del cambiamento useranno tutti i mezzi, anche i più barbari, per fermare il processo in atto nel Paese. Stragi, terrorismo rosso e nero, settori dello Stato inquinati, logge massoniche coperte come la P2, servizi segreti deviati, mafia, grande criminalità saranno utilizzati in questo disegno eversivo.

Il 1980 sarà l'anno della svolta, della sconfitta del movimento fautore del cambiamento: vince la reazione. Quel maledetto 1980 andrebbe studiato con maggiore attenzione per capire l'Italia di oggi. È l'anno in cui viene umiliata la democrazia.

Per memoria ricordo:

- la morte di Nenni e la resistibile ascesa al vertice del PSI di Bettino Craxi;

- l'assassinio di Pier Santi Mattarella, delitto non solo di mafia contro chi vuole cambiare la Sicilia aprendo a sinistra. Coinvolti non solo l'onorata società, ma spezzoni dei servizi segreti, grande criminalità (Pippo Calò), criminalità comune (Banda della Magliana), estremismo di destra (Giusva Fioravanti), P2 con Sindona, settori della DC (Lima e Ciancimino).

Il 1980 è l'anno del mistero di Ustica, della strage di Bologna, del preambolo Donat Cattin Forlani al Congresso della DC con il quale viene liquidata la stagione aperta da Moro e portata avanti da Zaccagnini; dell'intervista sul Corriere della Sera di Maurizio Costanzo al venerabile Licio Gelli che illustra la linea del suo "piano di Rinascita"; nasce Canale 5 di Berlusconi; c'è il primo attacco a fondo per la revisione della Costituzione da parte del PSI con una intervista a Repubblica del braccio destro di Craxi, Giuliano Amato.

Nell'autunno il movimento sindacale subisce una sconfitta storica alla Fiat, dopo 35 giorni di sciopero contro 15 mila licenziamenti e la marcia dei 40 mila.

Inizia in questo clima il decennio Ottanta, il "decennio della follia". Sono gli anni della trasformazione dei partiti in agenzie affaristiche, comportante il massimo degrado della vita politica e istituzionale.

Sono gli anni in cui la sinistra e le forze di progresso subiscono umilianti processi involutivi, di sudditanza sul piano culturale di fronte alla novelle vague della "Milano da Bere", dei nuovi protagonisti del decisionismo, degli "avanzi di balera" (come li definì Enzo Biagi). Non si ha il coraggio di ingaggiare una benché minima resistenza di fronte all'incalzare dell'arroganza, della falsa modernità, della fasulla efficienza. La cultura e gli intellettuali, fatte salve rarissime eccezioni, o sono latitanti o suonano il piffero alla corte dei nuovi potenti.

In quegli anni la società italiana subisce profondi mutamenti caratterizzati dall'accentuarsi delle disuguaglianze sociali, dal vertiginoso aumento del debito dello Stato, in contemporanea all'impennata dell'evasione fiscale. Un decennio di sottocultura, di appannamento degli ideali di uguaglianza e di giustizia sociale. Prevale l'ideologia del successo individuale e della mera competizione di mercato. La politica e la cultura, non portatrici di valori esclusivamente connessi al mercato, sono soccombenti.

E i partiti cosa fanno?

Ce lo dice Enrico Berlinguer in una profetica intervista pubblicata da Repubblica il 28 luglio 1981:

I partiti hanno degenerato – dice Berlinguer ad Eugenio Scalfari – e questa è l'origine dei malanni dell'Italia. I partiti sono diventati soprattutto macchine di potere e di clientele; scarsa o mistificata conoscenza della vita, dei

problemi della società, della gente, idee, ideali, programmi pochi e vaghi, sentimenti e passione civile zero. Gestiscono interessi i più disparati, i più contraddittori, talvolta anche loschi, comunque senza alcun rapporto con le esigenze, i bisogni umani emergenti, oppure distorcendoli senza perseguire il bene comune.

Per dimostrare che la degenerazione dei partiti è il punto essenziale della crisi che già da allora l'Italia stava vivendo (ripeto siamo nel 1981) Berlinguer afferma:

I partiti hanno occupato lo Stato e tutte le sue istituzioni (...).Tutte le “operazioni” che le diverse istituzioni e i loro attuali dirigenti sono chiamati a compiere vengono viste prevalentemente in funzione dell’interesse del partito o della corrente o del clan cui si deve la carica.

Oggi, anno 2009, potremmo dire del nuovo padrone dell’Italia. Ancora,

I partiti debbono, come dice la nostra Costituzione, concorrere alla formazione della volontà politica della nazione e possono farlo non occupando pezzi sempre più larghi di Stato, sempre più numerosi centri di potere in ogni campo, ma interpretando le grandi correnti di opinione, organizzando le aspirazioni del popolo, controllando democraticamente l’operato delle istituzioni.

Negli ultimi anni, come fatti recenti dimostrano, la situazione si è maggiormente aggravata, sia a livello nazionale (con lo svuotamento del Parlamento e l’emergenza in modo incontrastato del nuovo bonapartismo), sia a livello degli Enti locali con l’invenzione dei nuovi cacicchi.

Più che il rifiuto della politica da parte dei cittadini, abbiamo oggi il netto rifiuto del modo come la politica viene praticata.

Applicare l’art. 49 della Costituzione significa azzerare, almeno in partenza, il degrado attuale. Non mi addentro nelle tecnicità legislative che altri meglio di me hanno fatto o possono fare. Mi limiterò, a mo’ di esempio, ad indicare alcune norme irrinunciabili. L’anagrafe pubblica degli iscritti, l’obbligo della pubblicità dei bilanci, lo statuto che sancisce le modalità per l’assemblea annuale dei soci, per l’elezione degli organismi dirigenti dei circoli e di quelli provinciali,

nonché dei delegati ai congressi biennali a livello locale e nazionale. Infine la modalità per la presentazione di documenti (da parte delle varie istanze) vincolanti scelte programmatiche e scelte politiche.

È lo strumento della politica (cioè i partiti) che va cambiato, se vogliamo restituire alla politica la sua eticità, fondata nel suo corpo naturale e storico, e reciprocamente corresponsabilizzare il cittadino che deve essere coinvolto direttamente nelle scelte e nelle decisioni degli uomini e dei programmi, sottraendogli l'alibi dell'ignoranza e dell'incompetenza.

È da qui che si deve ripartire per avviare un reale processo riformatore.





Anna Picciolini\*

## *Le donne nei luoghi della politica istituzionale, in Italia*

Nel maggio-giugno del 2003, è stata approvata la legge che ha modificato l'art. 51 della Costituzione: alla fine del 1° comma: «Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge», si è inserito: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini». Io ero allora fra coloro che dubitavano dell'efficacia di quella legge. Forte del parere di una costituzionalista come Lorenza Carlassare, ritenevo che gli "appositi provvedimenti" fossero possibili anche prima e che per adottarli ci volesse oltre alla modifica della norma una precisa volontà politica.

Nel dibattito sulla modifica della Carta costituzionale, ormai di durata quasi ventennale, il problema della scarsa presenza delle donne nei luoghi del potere politico (e della esigenza e/o possibilità di favorire una presenza maggiore) non era stato posto in agenda, se non in maniera sporadica e soprattutto con estrema cautela. Faceva difficoltà, fra l'altro, la collocazione nella I parte della Carta Costituzionale, fra i diritti e i doveri, in particolare nel titolo IV "Rapporti politici", in quella I parte che si riteneva troppo pericoloso mettere in discussione.

Il problema era stato invece affrontato contestualmente alla modifica delle leggi elettorali (altro fulcro di quella che genericamente si definisce la "riforma istituzionale"). Fermandomi soltanto alle modalità di elezione del Parlamento la riforma elettorale del 1993 prevedeva che a spartirsi proporzionalmente il 25% dei seggi, fossero liste concorrenti, bloccate (con le candidature "a cerniera", cioè un uomo, una

---

\* Sociologa e publicista. Si è occupata fra l'altro di: problemi della Pubblica Amministrazione e analisi delle politiche pubbliche; problemi dell'emarginazione; sostegno alla partecipazione ai processi decisionali. Fra le pubblicazioni: «Roma Capitale. Il processo decisionale della legge n. 396 del 1990», in M. MORISI e S. PASSIGLI (a cura di) *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Bologna, - Il Mulino, 1994; AA.VV., *I colori della notte. Migrazioni, sfruttamento sessuale, esperienze di intervento sociale*, Milano, . Franco Angeli 2000.

donna ecc.). Questo per quanto riguardava la Camera, perché la legge per il Senato era diversa.

Sottolineo un aspetto: non solo queste liste riguardavano solo 1/4 della Camera, ma la stessa suddivisione fra i due sessi era solo apparentemente “paritaria”, perché nella quasi totalità dei casi il capolista era un uomo e in tutte le circoscrizioni elettorali in cui erano previste tre candidature, due erano maschili. Il risultato fu comunque quello di portare in Parlamento la più alta percentuale di donne della storia repubblicana (superata solo nel 2006).

Ma nel 1995 una sentenza della Corte costituzionale “bocciò” questa possibilità, ritenendo che formule come quella (o come una analogia prevista nelle elezioni amministrative) precostituissero il risultato elettorale, non rispettando l’uguaglianza di tutti i cittadini e la stessa sovranità popolare (cioè la libera scelta da parte dell’elettore).

Alle elezioni politiche del 1996 si arrivò quindi con un sistema elettorale ri/modificato nel senso imposto dalla Corte. Con i risultati che conosciamo...

Per questo nella XIII legislatura il problema venne affrontato in modo diverso, nella logica della modifica costituzionale. È stata quella l’occasione in cui più ampio e articolato è stato il dibattito sulle norme relative alla presenza delle donne nei luoghi della politica istituzionale, e più in generale nei luoghi decisionali.

Secondo me però è mancata e continua a mancare una correlazione fra le affermazioni di principio, le valutazioni (perché no?) ideologiche e l’analisi dei dati, perché è dall’analisi dei dati che si misurano gli effetti delle modifiche normative, l’efficacia delle politiche adottate.

La lettura dei dati numerici infatti (mi limito anche qui a quelli relativi al Parlamento) porta ad ipotizzare che una presenza significativa di donne si sia registrata in presenza di due fattori: che ci fossero gruppi di donne portatrici di un pensiero e di una pratica politica in grado di “fare disordine”, e che ci fossero strumenti tecnici in grado di impedire che l’ordine dato respingesse fuori di sé queste donne “disordinate e disordinanti” accettando solo quelle più addomesticabili. Contenuti e forme, in un certo senso.

Vorrei in primo luogo sottolineare l’importanza delle “forme”, delle leggi elettorali in particolare, messa bene in evidenza dal fatto che

l'andamento delle percentuali fra Camera e Senato, appare del tutto indipendente: quello che faceva la differenza fra i due rami del Parlamento anche in passato, era il sistema elettorale (tanto da rendere scorretto il ragionamento basato su dati accorpati, con le percentuali calcolate dei quasi mille seggi).

La riforma del 1993, come sappiamo, modificò soprattutto il sistema elettorale della Camera. Ed è appunto nell'andamento della presenza delle donne alla Camera, nelle ultime legislature, che si ricavano indicazioni interessanti: il picco del 1987 (dietro a cui c'è la Carta delle donne del Pci), la flessione del 1992 (abolizione della preferenza multipla che consentiva le cosiddette "cordate" e quindi consentiva a una donna di essere votata insieme ad un *leader*, ovviamente uomo), il picco del 1994 (la citata "cerniera" nella lista proporzionale, proprio la norma poi abrogata), e la successiva discesa, nel 1996 e nel 2001, a valori che per quanto superiori a quelli delle prime legislature, precedenti il 1993, ci hanno collocato e ci collocano tuttora ai livelli più bassi nel mondo.

Nel 2006 la nuova legge elettorale introduce novità significative, ma nessuna norma che riguardi l'attuazione del nuovo art. 51. Le liste bloccate però, lasciando nelle mani dei partiti la composizione dell'elenco dei candidati, consentono di candidare e di eleggere più donne: il Parlamento sia nella XV che nella XVI legislatura vede la presenza delle donne superare i due picchi del 1987 e del 1994. Oggi siamo al 20%, che resta una percentuale bassa, se comparata con altri Paesi europei, ma è comunque il nostro massimo storico. Il PD supera il 25%.

Questo per quanto riguarda le forme. Per quanto riguarda i contenuti, è più difficile trovare una corrispondenza fra le fasi alte dell'iniziativa del movimento delle donne e della riflessione politica femminista e i risultati in termini di presenza in Parlamento.

Ho citato prima la Carta delle donne del 1987: in quel documento c'era a mio avviso un discreto equilibrio fra forme e contenuti: un esplicito riferimento alla cultura e alla pratica politica femminista, e la proposta di valorizzare questo contributo favorendo la presenza di donne nel partito e nelle istituzioni. Si parlava di un partito di uomini e donne, per affrontare i problemi di una società fatta di uomini e donne.

Nei vent'anni e passa che sono seguiti non è stato prodotto nulla di equivalente. Nei partiti il problema formale è stato affrontato in modi diversi, tutti di scarsa efficacia. Quanto ai contenuti, la divaricazione fra rappresentanza politica e movimento ha segnato e indebolito entrambe.

Spesso si gioca con i nominalismi: la norma antidiscriminatoria (di solito 40/60%) sarebbe tutt'altra cosa dalla famigerata "quota"; più di recente l'UDI (Unione donne italiane) ha raccolto firme per una proposta di legge d'iniziativa popolare per garantire, in modi tutti da inventare, una presenza paritaria (50 e 50).

È a sinistra comunque, di solito, che si cerca di affrontare il problema, con qualche contraddizione.

La storia dei Verdi è a suo modo esemplare: eletti/e nel 1987 con liste a cerniera (alla Camera), a un certo punto nel gruppo parlamentare c'erano più donne che uomini. Alle elezioni del 1992 le donne furono ridimensionate prima, al momento delle candidature (nessuna cerniera), e solo alcune sono rimaste a livelli dirigenti.

Nelle liste "bloccate" presentate dai partiti della sinistra, nell'accezione larga, alle ultime due tornate elettorali, mi pare si sia arrivati al massimo a garantire 1/3 dei posti in Parlamento.

Introduco a questo punto, e questo mi riporta anche in tema, più di quanto lo sia stata finora, una distinzione fra i diversi luoghi del potere politico: favorire/garantire la presenza di donne e uomini nei luoghi del potere istituzionale e in particolare nelle Assemblee elettive, oppure nei partiti (che sono frutto di un'aggregazione volontaria) non è la stessa cosa. Nel primo caso io credo che la società nel suo essere composta da donne e uomini vada "rappresentata", non nel senso di "rappresentanza", ma di "rappresentazione".

Chiedo scusa della secchezza di quest'affermazione, che richiederebbe di essere meglio articolata, ma da qui parto per dire che:

- nei luoghi istituzionali del potere politico, Assemblee elettive ed esecutivi (in questi è solo apparentemente più facile entrare, è sempre una presenza *octroyée*) la proposta di rappresentanza paritaria, molto più forte della norma antidiscriminatoria è a mio avviso la più interessante, quanto meno da proporre e sperimentare;

- nei luoghi definiti dall'aggregazione volontaria (partiti e sindacati) mi sembra più difficile sostenere la stessa linea: laddove le donne i-

scritte sono poche, non è chiaro perché si dovrebbe garantire loro una “quota”, chiamiamola così, percentualmente più alta negli organismi dirigenti; ma (e questa mi pare la conseguenza più interessante), se nelle liste dovranno comparire in buon numero le donne, un partito che ne ha poche al suo interno, dovrà comunque cercare di attingere ad altre realtà: associazioni, ecc., con conseguenze interessanti sulla sua composizione (sono invece più diffidente nei confronti degli incentivi economici...).

Se è vero che non basta il dato biologico (una delle obiezioni più forti al sistema delle “quote” o similari è questa), credo però che l’esistenza in un luogo politico di un numero di donne tale da costituire una “massa critica” non può non incidere anche sulla qualità di questa presenza.

Un’ultima nota sul sistema elettorale: quando se ne discuteva negli anni Novanta, prima che venisse riformato, ho sentito più volte Giovanna Zincone affermare che le donne sarebbero state favorite da un sistema proporzionale a lista bloccata, come quello vigente in Germania per l’assegnazione di metà dei seggi; questa soluzione può piacere o non piacere, ma è bene saperlo e possibilmente non prenderci in giro dicendo, come è stato fatto nel 1993, che il maggioritario favorisce le donne.

Perché è vero che la lista bloccata favorisce le donne, come favorisce gli operai, riducendo l’arena in cui si compete. Se la competizione è per le/a preferenze/a l’arena è rappresentata da chi vota, e chi ha meno soldi e meno visibilità soccombe più facilmente (donne e operai per esempio). Se la competizione è all’interno del partito, per la formazione della lista, è (dovrebbe essere) più facile anche per chi ha meno soldi. Dovrebbe bastare la volontà politica del partito. Infatti una delle cose più vergognose delle ultime due campagne elettorali è che anche le forze politiche che avevano dichiarato di accettare la presenza paritaria di uomini e donne nei luoghi decisionali, e avevano l’occasione per dimostrare di crederci davvero, hanno poi fatto liste in cui, a andar bene, le donne erano un terzo e l’ordine non era “a cerniera”, cioè un uomo/una donna (magari, perché no?, una donna/un uomo).



## Quale “ricambio generazionale”?

Nel corso dell'ultima campagna elettorale per le elezioni politiche ambedue gli schieramenti politici hanno posto molta enfasi sul tema del “ricambio generazionale”. L'attenzione rivolta a tale questione è stata affrontata con sfumature diverse dai candidati premier. Indubbiamente, tra i due principali sfidanti, Silvio Berlusconi e Walter Veltroni, quest'ultimo ha fatto del ricambio generazionale non uno dei temi della sua campagna elettorale ma il “tema” intorno al quale ha cercato di sviluppare la sua idea di cambiamento del Paese. Ora, al di là delle parole occorre guardare ai fatti, e, utilizzando un po' di dati facilmente reperibili e guardando all'attuale composizione parlamentare, sarà facile desumere che sulla questione del ricambio generazionale c'è una certa omogeneità tra i diversi partiti, a prescindere dalla maggiore o minore attenzione che i rispettivi *leaders* pongono verso tale questione.

Innanzitutto cerchiamo di dare una qualche definizione al concetto di ricambio generazionale. In parole molto semplici, il ricambio generazionale rappresenta un processo di apertura dei partiti e delle istituzioni rappresentative alla partecipazione e alla presenza delle nuove generazioni. In linea di massima per nuove generazioni si intendono coloro che hanno, orientativamente, dai 40 anni in giù.

E allora, sulla base di questa approssimativa e superficiale definizione cerchiamo di capire quale sia stato il grado di apertura degli attuali partiti oggi presenti nel Parlamento, avendo particolare riguardo alla composizione anagrafica della Camera dei Deputati.

Il Popolo della Libertà nella fascia d'età tra i 25-29 anni e tra i 30-39 ha rispettivamente 2 e 33 eletti, su un totale di 272 deputati.

Il Partito Democratico tra i 25-29 anni ha 4 eletti e tra i 30-39 sono 23, su un totale di 218 deputati.

---

\* Classe 1981, laureato in Giurisprudenza presso l'Università di Roma Tor Vergata, praticante avvocato, fondatore dell'Associazione “Giovani per la Costituzione”, componente dell'associazione “Salviamo la Costituzione: aggiornarla non demolirla”, autore del libro *Lettera al nonno sulla Costituzione*, Roma, EDUP, 2008 (con prefazione di Oscar Luigi Scalfaro).

La Lega Nord, ha un solo eletto nella fascia 25-29 e 16 nella fascia 30-39, su un totale di 60 deputati.

L'Unione di Centro non ha eletto nessuno al di sotto dei 29 anni ed ha un solo eletto nella fascia 30-39, su un totale di 34 deputati.

L'Italia dei Valori non ha eletti con meno di 40 anni su un totale di 27 deputati.

Per il resto, nel gruppo misto c'è un solo eletto nella fascia 30-39 anni.

Guardando ai totali, nella fascia 25-29 gli eletti sono 7, pari all'1,11%; nella fascia 30-39 sono 74, pari all'11,75%; nella fascia 40-49 sono 192, pari al 30,48%; nella fascia 50-59 sono 240, pari al 38,10%; infine nella fascia 60 e oltre sono 117, pari al 18,57%. (dati Camera dei Deputati).

Il partito che ha l'età media più bassa è la Lega Nord, in particolare il 48,33 dei suoi deputati, ovvero 29 eletti, sono nella fascia 40-49 e nella fascia 60 e oltre hanno solo 6 deputati, pari al 10,00% del totale, mentre PD e IdV nella stessa fascia superano abbondantemente il 10% e il Popolo della Libertà si attesta intorno al 22,79% del totale degli eletti mentre l'Unione di Centro addirittura raggiunge il 32,35%, ovvero 11 deputati su un gruppo complessivo di 34 deputati.

Questi sono i numeri. In linea generale, non mettono in evidenza una netta differenza tra i due partiti principali. Insomma, un conto sono le parole e le intenzioni della campagna elettorale, un altro sono i fatti immediatamente successivi alla campagna elettorale.

Per onestà intellettuale occorre però, almeno per quanto riguarda l'attuale maggioranza parlamentare, prendere in considerazione anche la composizione del governo. Da questo punto di vista, al di là dei giudizi che possono esprimersi sull'operato dei singoli ministri, è doveroso riconoscere che l'attuale compagine governativa conta al suo attivo numerosi ministri che hanno più o meno dai 40 anni in giù: Il ministro dell'istruzione, università e ricerca, Maria Stella Gelmini, il ministro per le politiche giovanili, Giorgia Meloni (nella precedente legislatura, già vicepresidente della Camera, la più giovane della storia repubblicana), il ministro per le pari opportunità, Mara Carfagna, il ministro della giustizia, Angelino Alfano e il ministro per gli affari regionali, Fitto.



Pertanto, stando solo ad una fredda lettura dei numeri, valutandoli anche alla luce del grado di enfasi posta durante la campagna elettorale, e tenendo conto anche di quest'ultima valutazione circa l'età anagrafica del governo, si può dire che Berlusconi batte Veltroni 2 a 1.

Oltre i numeri però, ci sono le persone, gli eletti, coloro che fisicamente dovrebbero incarnare questo benedetto ricambio generazionale. E allora, senza eccessi di curiosità, cerchiamo di capire chi sono questi eletti, cercando soprattutto di tracciare i "percorsi" attraverso i quali è emersa la loro candidatura, in sostanza, cercando di delineare le possibili "fonti" da cui scaturisce o dovrebbe scaturire il ricambio della classe dirigente.

Iniziamo dal centrosinistra, segnatamente dal Partito Democratico. Walter Veltroni nello svolgimento della sua campagna elettorale ha puntato molto sui giovani, in particolare ha voluto che in alcuni collegi "simbolo" il capolista fosse un giovane. E così nel collegio Lombardia 1, il capolista era Matteo Colaninno, classe 1970, già presidente dei Giovani di Confindustria, amministratore delegato della Piaggio; nel collegio Lazio 1, capolista era Marianna Madia, ventisettenne dottoranda in Economia, ricercatrice presso l'AREL, autrice del programma televisivo E-cubo, divenuta famosa per la celebre risposta che diede durante in un'intervista a Ballarò, durante la quale disse "porterò in Parlamento tutta la mia inesperienza"; capolista nel collegio Campania 2, Pina Picierno, già presidentessa dei Giovani della Margherita, divenuta celebre perché ha preso il collegio di Ciriaco De Mita, lo stesso De Mita che la volle come segretaria dei Giovani della Margherita.

Al di là dei capolista meritano di essere segnalati altri "giovani" deputati del Partito Democratico: Daniela Cardinale, classe 1982, figlia del più celebre ex ministro Cardinale. Non essendo più ricandidabile il padre, in quanto aveva già fatto più di 3 legislature, i vertici hanno deciso di candidare la figlia; Chiara Braga, classe 1979, esperta in materia urbanistica e pianificazione del territorio, già assessore all'Urbanistica nel Comune di Regnano e dal 2007, vice-capogruppo del PD nel Consiglio provinciale di Como; Alessia Mosca, classe 1975, collaboratrice dell'ex sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Enrico Letta, ricercatrice presso l'AREL (lo stesso della Madia), con al suo attivo numerosi incarichi politici all'interno della Mar-

gherita. Andrea Sarubbi, classe 1971, giornalista professionista, ha lavorato per Radio Vaticana dal 1999 al 2007, ha condotto un programma su Sat 2000 e dal 1999 al 2008 autore e conduttore di "A sua immagine" su RaiUno. Infine meritano di essere segnalati i giovani eletti provenienti dalle fila degli ex DS: Vinicio Peluffo, classe 1971, ha ricoperto numerosi incarichi nell'organizzazione giovanile dei DS, fino a diventarne presidente nazionale nel 1997 rimanendo in carico fino al 2001, al suo attivo anche un'esperienza di assessore nel Comune di Rho; Federica Mogherini, classe 1973, ha ricoperto numerosi incarichi in materia internazionale nei DS e nella Sinistra Giovanile; Tonino Russo, 36 anni, ha ricoperto numerosi incarichi nei DS ed attualmente è vicesegretario regionale del PD.

Ed ora volgiamo lo sguardo al centrodestra. Iniziamo dai giovani ministri: Maria Stella Gelmini, classe 1973, avvocato, entrata nel 1994 in Forza Italia, ha ricoperto numerosi incarichi in amministrazioni locali, in particolare è risultata la prima degli eletti nel collegio di Brescia alle elezioni regionali del 2005 e nello stesso anno è stata nominata coordinatrice regionale della Lombardia da Silvio Berlusconi, già deputata nella XV legislatura; Mara Carfagna, classe 1975, laureata in legge, famosa per via delle sue esperienze nel mondo della televisione, ha ricoperto diversi incarichi all'interno di Forza Italia nel 2006 è stata eletta alla Camera dei Deputati nella Circoscrizione Campania 2, nella lista di Forza Italia. Ha ricoperto l'incarico di segretario della Commissione affari costituzionali.

Giorgia Meloni, classe 1977, dalla militanza di base in AN, ha scalato tutti gli incarichi dell'organizzazione giovanile fino a diventare nel 2004 presidente nazionale di Azione Giovani. Nel 2006 è stata eletta per la prima volta alla Camera dei Deputati (la più giovane) e fu nominata vicepresidente della Camera dei Deputati, la più giovane della storia repubblicana; Angelino Alfano, non è un diminutivo perché il padre si chiama Angelo, anch'egli importante politico della Democrazia Cristiana nella provincia di Agrigento, classe 1970, avvocato e giornalista pubblicista, eletto al consiglio provinciale di Agrigento nel 1994 e nel 1996 diviene deputato regionale (il più giovane), parlamentare dal 2001, iniziò la sua carriera politica nella Democrazia Cristiana.

Guardando ai semplici deputati del PDL, vanno segnalati: Annagrazia Calabria, classe 1982, praticante avvocato, già presidente della commissione politiche giovanili di Forza Italia, subentrata in Parlamento al posto di Gianni Alemanno; Nunzia De Girolamo, classe 1975, avvocato, ha ricoperto diversi incarichi sia in Forza Italia che in Forza Italia Giovani nella provincia di Benevento; Nicola Formichella, classe 1975, giornalista e segretario nazionale de “Il Circolo del buon-governo”, organizzazione nata nel 1999 su iniziativa del sen. Marcello Dell’Utri; Salvatore Germanà, classe 1976, già amministratore locale; Barbara Mannucci, classe 1982, «viene dai circoli di Dell’Utri, racconta che lei la tessera di Forza Italia l’ha presa a 14 anni, (da *Il Giornale* del 28 aprile 2008); Chiara Moroni, classe 1974, figlia del parlamentare socialista Sergio Moroni, eletta alla Camera dei Deputati già dal 2001, dirigente nazionale del Nuovo PSI.

Infine, diamo anche uno sguardo alla Lega Nord. Matteo Bragantini, classe 1975, già assessore alla cultura popolare e identità veneta della Provincia di Verona nel 2004 nonché dirigente della Lega Nord nella provincia di Verona; Massimiliano Fedriga, classe 1980, libero professionista nel settore della comunicazione, militante della Lega fin dall’età di 15 anni, molto attivo nel movimento giovanile della Lega, ha avuto diverse esperienze in società pubbliche della Regione Friuli Venezia Giulia (da [www.fedriga.com](http://www.fedriga.com)); Fugatti Maurizio, classe 1972, libero professionista, dirigente della Lega Nord Trentino e consigliere della Provincia di Trento; Grimoldi Paolo classe 1975, imprenditore nel settore moda, ha ricoperto numerosi incarichi nel movimento giovanile della Lega Nord, parlamentare dal 2006; Alessandro Montagnoli, classe 1973, sindaco di Oppeano (VR); Giovanna Negro, classe 1976, sindaco del Comune di Arcole; Matteo Salvini, classe 1973, militante a tutto tondo della Lega Nord, collaboratore e poi direttore di Radio Padania Libera dal 1999 al 2004, dal 2004 al 2006 parlamentare europeo, dal 1993 a tutt’oggi consigliere comunale di Milano.

Alla luce di questa panoramica delle biografie dei “giovani” eletti alla Camera dei Deputati si possono fare alcune considerazioni sui canali attraverso i quali avviene la selezione dei nuovi rappresentanti del popolo.

Sia nel Partito Democratico che nel Popolo della Libertà non sembra esserci un unico modo per scegliere la nuova classe dirigente, piut-

tosto sembra non esserci un criterio guida o un *cursus honorum* da seguire. Conta molto la “vicinanza”, la “simpatia”, l’essere nelle grazie del *leader* o di uno dei “capi” del partito. La selezione attraverso il passaggio da un’organizzazione giovanile di partito conta relativamente, soprattutto ha una sua intrinseca rilevanza per coloro che provengono dai DS e da Alleanza Nazionale; a quest’ultima forza politica bisogna riconoscere il merito di aver preceduto tutti gli altri partiti nell’apertura al ricambio generazionale, puntando su una ragazza che partendo dalla semplice militanza di sezione è riuscita ad approdare sino ad uno scranno parlamentare e ad un Ministero. Nella selezione contano molto i *talent-scout* o le associazioni che vivono e producono delle attività nella galassia politicadei rispettivi partiti di riferimento. Poco o nulla conta l’esperienza nelle amministrazioni locali, dato che invece risulta essere rilevante se non addirittura esclusivo nella selezione dei nuovi parlamentari della Lega Nord. E proprio rispetto alla Lega Nord occorre dire che è l’unico partito che sul tema del ricambio generazionale fa poche chiacchiere e molti fatti. Per la Lega il ricambio generazionale nel partito e nelle istituzioni è un dato fisiologico, non è un tema da campagna elettorale, appartiene al suo DNA, al suo modo di concepire il partito e ciò in particolare tenendo conto del ruolo “pedagogico” che ha il partito come ente di formazione politica. Non c’è parlamentare leghista che non provenga almeno da una precedente esperienza in un’amministrazione locale e nel partito territoriale.

Tema centrale nella selezione del nuovo ceto politico è il dibattito sempre acceso sulla politica come professione.

Parlare di politica come professione evoca il titolo di un libro di Max Weber, l’illustre sociologo tedesco ci spiega come ci siano due modi di rendere la politica la propria professione:

O si vive “per” la politica, o si vive “della” politica.” Chi vive “per” la politica, ne fa in un senso intimo la propria vita: o gode del nudo possesso del potere che esercita, oppure alimenta il proprio equilibrio interiore nel senso della propria dignità con la coscienza di dare un significato alla propria vita servendo una “causa”. In questo senso interiore, si può essere certi che ogni uomo che vive per una causa vive anche di questa causa. La differenza riguarda quindi un aspetto molto più importante del fatto in questione: quello economico. “Della” politica come professione vive chi cerca di farne una

fonte duratura di reddito; "per" la politica, invece, vive colui per il quale ciò non accade.

(M. Weber, *La politica come professione*, Roma, Armando editore, 2005, pp. 43-44)

L'analisi di Weber ovviamente continua e inesorabilmente porta alla banale (lui stesso la definisce così) conclusione che chi vive "per" la politica ha le possibilità economiche per farlo.

Comunque questa dicotomia interpretativa potrebbe essere posta alla base della questione "ricambio generazionale". Per distinguere tra chi vuol vivere di politica e chi vive per la politica indubbiamente influisce il dato soggettivo imputabile al soggetto che si propone di essere parte attiva di un processo di ricambio della classe dirigente, ma qui deve intervenire la "selezione" del partito, inteso come struttura organizzata capace di selezionare "il meglio"; solo il partito e la sua classe dirigente in carica hanno la responsabilità di scegliere tra chi vuol "campare" di politica e chi invece interpreta il proprio impegno politico quale modo per cambiare le cose al fine di migliorarle, e ancora, solo il partito può impedire che tra coloro che vivono "per" la politica vengano premiati solo quelli che hanno le spalle protette dall'appartenenza sociale a classi economicamente avvantaggiate.

In conclusione mi permetto di avanzare alcune proposte per rendere più "trasparenti" i canali di selezione della nuova classe dirigente.

In primo luogo bisognerebbe scegliere alcuni "metodi" *standard* per premiare i capaci e meritevoli. Quali possono essere questi criteri di selezione: a) l'aver fatto alcune esperienze nelle amministrazioni locali; b) essersi impegnati nell'organizzazione giovanile del partito; c) aver ricoperto incarichi di responsabilità politica a livello territoriale.

Accanto a questo canale di selezione che potremmo ricondurre ad una c.d. macroarea interna ai partiti, si potrebbe affiancare un secondo canale di selezione, esterno ai partiti, legato ai meriti riscontrabili in campo professionale e lavorativo, oppure offrendo candidature a rappresentanti di movimenti ed organizzazioni civiche, sociali ed economiche.

Infine, però, mi permetto di dire alcune cose che se volete sono il presupposto per ogni ragionamento sul ricambio generazionale. Differentemente dalla questione femminile all'interno dei partiti, rispetto

alla quale è legittimo parlare di discriminazione che le donne hanno subito e continuano a subire, non credo che i giovani siano vittime di una *conventio ad escludendum* dei “grandi”, ma la loro difficoltà di crescere e salire nella scala delle responsabilità pubbliche è, piuttosto, proiezione diretta del sistema gerontocratico e di casta che domina nel nostro Paese.

Il vero problema è che i giovani non riescono a farsi corpo sociale compatto, capace di aprire un “conflitto” in tutti i campi con le generazioni che li hanno preceduti, anzi molto spesso, coloro che scelgono di avventurarsi in politica, approfittano di questo sistema puntando ad affiliarsi ad un “Capo”, piuttosto che ad una corrente, nella speranza che prima o poi arrivi anche il proprio turno di cooptazione.

In tal senso, come ho cercato di dimostrare con l’illustrazione di cui sopra, non si rilevano particolari differenze tra il PD e il PDL, anzi, nel PD prevale una certa ipocrisia di fondo secondo la quale il ricambio generazionale è un valore fondamentale, ma poi all’atto pratico non c’è consequenzialità di comportamenti.

Certamente, per facilitare il ricambio generazionale si possono produrre alcune nuove regole che potenzialmente potrebbero accelerare tale processo. Si potrebbe, ad esempio abbassare l’età per l’elettorato attivo e passivo, introducendo un tetto massimo di legislature, introducendo una rigida disciplina di incompatibilità di incarichi pubblici.

Resta il fatto che il ricambio non è nelle mani dei “grandi” ma sta nelle mani e soprattutto nel coraggio delle nuove generazioni, coraggio di rompere con le logiche attuali, coraggio di imporre delle idee e dei valori propri di una generazione che non riesce ad emergere instaurando un conflitto chiaro ed aperto con le precedenti generazioni.

So che il solo evocare la parola “conflitto” mi porta al di fuori della vulgata buonista ed ipocrita del “dialoghismo” a tutti i costi, ma sono intimamente convinto che solo attraverso i “conflitti” si possa addivenire a soluzioni diverse, nella speranza che siano anche le soluzioni migliori per la società.

Michele Ventricelli\*

## *La discussione sull'art. 49 nel Consiglio regionale della Puglia*

I problemi di una corretta definizione del ruolo dei partiti politici nel nostro ordinamento, delle garanzie da riconoscere agli associati in ordine alla democrazia interna, della partecipazione effettivamente democratica, della trasparenza nell'uso delle risorse finanziarie, nascono da lontano.

È ben noto che l'art. 49 della Cost. fa cenno alla libertà di associarsi in partiti e al metodo democratico della vita politica, ma almeno esplicitamente non fa alcun riferimento alle forme della vita interna dei partiti. Nel dibattito che ebbe luogo alla Costituente il tema fu posto, ma si scelse di non intervenire su tale aspetto per il timore che si arrivasse a definire indebite ingerenze e pericolose esclusioni.

Vorrei in questa sede riportare un passo dell'intervento di un costituente autorevole, l'On. Saragat, che nella seduta del 6 marzo 1947 affermò:

Ora può questa Costituzione studiare qualche cosa che dia al popolo la garanzia di essere tutelato da questi inganni? I partiti politici sono lo strumento più efficace della volontà popolare se essi sono democratici. Questo è il punto fondamentale della realtà politica moderna. Se cioè la democrazia è al riparo da ogni pericolo. Se i partiti sono tendenzialmente antidemocratici, allora tutto il problema della democrazia è posto in discussione, ed è difficile determinare un criterio di discriminazione tra partiti democratici e partiti che non lo sono, perchè tutti i partiti, tutti indistintamente, tendono a trasformare lo Stato e la società. La garanzia contro questo pericolo è rappresentata oggi, nella democrazia moderna dalla pluralità dei partiti.

E ancora, in maniera ancora più incisiva don Sturzo: «La democrazia parlamentare è inseparabile dai partiti liberi, organizzati democra-

---

\* Michele Ventricelli, avvocato, dal 2005 è consigliere della Regione Puglia, prima eletto nella lista dei DS e poi in quella di Sinistra Ecologia Libertà. Ha fatto parte del Consiglio nazionale di Sinistra Democratica. È vicepresidente della Commissione ambiente ed ecologia della Regione Puglia, in posizione critica rispetto ai processi verticistici e autoreferenziali prevalenti.

ticamente, qualificati da idealità specifiche e programmi chiari, che consentano ai cittadini di concorrere attivamente alla determinazione della politica nazionale».

Ma se sul piano delle affermazioni politiche e su quello dottrinario si può accedere alla tesi sostenuta da autorevoli giuristi, secondo la quale l'art. 49 Cost. è un fatto nuovo nella storia costituzionale ed è norma di fondamentale importanza per la determinazione della posizione giuridica dei partiti nell'ordinamento statale, è però indubbio che, sul piano concreto, senza un intervento del legislatore ordinario, la previsione costituzionale non è in grado di garantire la piena tutela del diritto dei cittadini a concorrere alla formazione delle scelte dei partiti e quindi alla determinazione della politica nazionale e regionale.

Sin dall'entrata in vigore della Carta costituzionale si è discusso in Italia della regolamentazione dei partiti politici a cui la Costituzione ha assegnato, all'art. 49, la fondamentale funzione di corpi intermedi della società attraverso i quali i cittadini possono concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale.

Le contrapposizioni forti che hanno contraddistinto per quaranta anni la vita politica italiana hanno comportato che la previsione costituzionale rimanesse non attuata e della regolamentazione dei partiti si è solo parlato senza che mai si giungesse ad una legge di attuazione. Forti, infatti, erano i timori che una regolamentazione dei partiti e sindacati si risolvesse in un controllo del potere sui partiti di opposizione ed in pratica in un loro condizionamento.

La fine delle contrapposizioni e lo sblocco del sistema politico, avuti all'inizio degli anni Novanta, invece di portare ad una maggior apertura dei partiti verso i principi di organizzazione democratica interna si sono risolti in un maggiore arroccamento con spesso la prevaricazione quasi asfissiante delle burocrazie interne.

Nasce anche da qui la sfiducia dei cittadini verso i partiti alla cui vita sentono di non poter utilmente partecipare, perchè stretti da oligarchie consolidate e regole non scritte che li tengono estranei a qualsiasi momento decisionale.

La politica, che senza partiti non sarebbe pensabile, ha quindi, la necessità di affrontar risolutivamente tale questione democratica.



Molti sono stati negli anni anche recenti i lodevoli tentativi di addivenire ad una regolamentazione, senza però, che si sia mai giunti all'approvazione di alcuno dei disegni di legge presentati in Parlamento.

Nella scorsa legislatura un tentativo importante è stato il disegno di legge i senatori Del Pennino e Compagna (S. 1540), mentre nell'attuale sia dal centrosinistra (Sen.ri Salvi e Villone S. 42) che dal centrodestra (Sen. Storace ed altri S. 949) sono giunti progetti ben articolati che rischiano di rimanere anch'essi sogni nel cassetto.

Eppure, così come giustamente sostengono nella relazione di accompagnamento i senatori Salvi e Villone, nessun dubbio può più esservi che il metodo democratico a cui fa riferimento l'art. 49 della Costituzione, sia rivolto anche all'organizzazione interna e non solo all'azione politica; che via sia la necessità di rafforzare la democrazia interna ai partiti per sconfiggere la sfiducia dei cittadini verso questi importanti ed indispensabili corpi intermedi della società e che vi siano le condizioni e l'attenzione sociale per un'evoluzione moderna del sistema politico.

Di fronte alla stasi del Parlamento nazionale un contributo a sbloccare il sistema può venire anche dalla Regioni in una materia che è sì di competenza dello Stato, ma che, per alcuni versi può trovare efficace regolamentazione anche nella normativa regionale con riferimento agli effetti conseguenti alla sua normativa.

Da questa generale necessità e partendo da questo stadio del dibattito sull'applicazione dell'art. 49 Cost., e del riconoscimento della problematicità dell'eventuale intervento del legislatore regionale che è partita la proposta di legge della mia Regione.

Proposta di legge, presentata da consiglieri regionali di diversi schieramenti, egualmente ostacolata da entrambi gli schieramenti e avversata anche da un parere della stessa avvocatura distrettuale dello Stato. La discussione della proposta di legge è al momento sospesa, pur avendo tutti i partiti sottolineato e riconosciuto la "bontà degli intendimenti della proposta".

È quello che si prefigge la proposta di legge che in sintesi vi illustro.

Infatti se è vero che le Regioni non possono dettare norme di organizzazione ai partiti e movimenti politici, nulla vieta però che la normativa regionale stabilisca quali caratteristiche e, quindi, anche quali caratteristiche di organizzazione - debbano avere i soggetti - compresi

partiti e movimenti politici- destinatari di effetti giuridici conseguenti alla sua potestà legislativa.

Questo è l'approccio che si è scelto non per esondare in competenze che non appartengono alla Regione, ma per raggiungere in una Regione come la Puglia gli stessi obiettivi dei disegni di legge nazionali.

Si potrà dire che il sistema prescelto è un aggiramento delle competenze, che è una sorta di grimaldello. Può anche essere.

Certo, però non invade la competenza del legislatore ordinario.

Infatti la proposta di legge non impone ai partiti e movimenti politici di adottare obbligatoriamente regole di organizzazione democratica e di efficace partecipazione. I partiti sono liberi di farlo o di non farlo.

Sancisce solo che per poter beneficiare degli effetti giuridici previsti dalla normativa regionale, partiti e movimenti politici devono adeguare i loro statuti e la loro vita interna ad effettivi principi di democrazia, devono avere uno *standard* od un livello che costituisca un limite di accettabilità democratica sotto il quale non sono ritenuti soggetti destinatari della normativa.

Non vi è chi non veda che se la proposta di legge fosse approvata, si avrebbe certamente l'effetto dirompente di costringere i partiti nazionali, se non vogliono perdere rilevanti benefici, a rivedere i loro statuti e ad organizzare la loro vita interna, improntandoli a principi certi di democrazia. Per non parlare dell'effetto sulle altre Regioni che potrebbero seguire la strada che noi possiamo tracciare.

Sarebbe certo un contributo importante che la Puglia può dare all'evoluzione ed alla modernizzazione del sistema politico.

La proposta di legge, che si compone di otto articoli, sancisce all'art. 1 che

i partiti e movimenti politici per poter essere individuati come soggetti destinatari degli effetti giuridici previsti dalla normativa regionale devono concorrere, ai sensi dell'art. 49 della Cost., con metodo democratico a determinare la politica regionale e devono garantire l'effettiva partecipazione dei loro iscritti nell'assunzione delle loro decisioni.

L'art. 2 definisce il metodo democratico, cioè i principi minimi di organizzazione e di partecipazione democratica a cui devono uniformarsi i partiti e movimenti politici per essere destinatari degli effetti

giuridici derivanti dalla normativa regionale. L'articolo riprende quasi letteralmente l'analoga norma contenuta nel progetto dei senatori Salvi e Villone che per la sua completezza va condivisa. I proponenti, a tal proposito, non hanno inteso formularla in modo diverso con artifici di tecnica legislativa, spostando o cambiando parole, termini e posizionamento. Sarebbe stato solo scrivere in maniera diversa principi e regole che si condividono. La scelta di riprendere quel testo sta, peraltro, a testimoniare la volontà di non presentare un testo di parte, bensì una proposta che va al di là degli schieramenti.

L'art. 3 regola il rimborso delle spese elettorali per le elezioni regionali, materia che essendo parte o connessa alla legge regionale elettorale, per la quale vi è la competenza esclusiva delle regioni, non fu affrontata in occasione dell'approvazione della legge regionale n. 2/2005. Le novità sono costituite dalla regionalizzazione del rimborso e l'aver subordinato l'erogazione dei rimborsi al rispetto dei principi di organizzazione e partecipazione democratica previsti dalla presente proposta di legge. L'art. 4 estende ai gruppi consiliari regionali l'obbligo di uniformarsi alla normativa.

Riprendendo quanto già previsto, in modo in parte diverso, da alcuni disegni di legge ricordati in precedenza, l'art. 5 istituisce la Commissione regionale di garanzia della democrazia nei partiti e movimenti politici a cui è affidato il compito di verificare e certificare il rispetto della previsione normativa da parte dei partiti e movimenti politici in Puglia. Una commissione di garanzia improntata secondo regole di indipendenza non solo formale, eletta a maggioranza altamente qualificata per sottrarla alla dittatura delle maggioranze, composta di magistrati di Cassazione, avvocati e professori universitari di elevata competenza, indipendenti dalla politica.

La Commissione di garanzia nell'esercizio delle sue funzioni può esaminare atti e partecipare, in veste di osservatore, ai congressi territoriali per verificare il rispetto delle regole democratiche.

L'art. 6 estende ai componenti della Commissione di garanzia l'ineleggibilità alle cariche di presidente della Giunta e di consigliere regionale così da rafforzare la loro indipendenza.

L'art. 7 concede ai partiti e movimenti politici termine di mesi sei per adeguare alle regole di democrazia interna i loro statuti.

Non so quale sorte avrà questa proposta di legge, mi auguro che possa contribuire, in questa stagione politica difficile, a sospingere il dibattito sull'attuazione dell'art. 49 Cost. verso soluzioni concrete e condivise.

## *Appello per la riforma elettorale*

L'evoluzione della crisi politica, sociale e istituzionale, che impone in tempi ravvicinati la necessità di nuove elezioni politiche generali, rende urgente una grande mobilitazione per evitare che si vada a votare per la terza volta con la vigente legge elettorale, conosciuta come "*porcellum*". In questo sistema elettorale, l'effetto congiunto del meccanismo delle liste bloccate con circoscrizioni elettorali di grandi dimensioni ha espropriato il corpo elettorale di ogni residua possibilità di influire sulla formazione della rappresentanza parlamentare, con la conseguenza che i parlamentari sono scelti dai "capi" dei partiti e dai loro gruppi dirigenti. Si è verificato, pertanto, il paradosso che tutti i "rappresentanti" del popolo italiano, nelle elezioni sia del 2006 sia del 2008, sono stati nominati dall'alto: gli eletti, più che rappresentanti del popolo, sono – anche in senso tecnico – dei delegati di partito, anzi del capo politico che li ha nominati. Inoltre, è stata legittimata la tendenza a trasformare le elezioni in una investitura popolare del capo, attraverso l'obbligo giuridico di indicare il capo unico della coalizione. In questo modo il sistema elettorale tende surrettiziamente a modificare la Costituzione, comprimendo la centralità del Parlamento ed il ruolo del Presidente della Repubblica, per instaurare il 'premierato assoluto' (come ebbe a dire Leopoldo Elia).

Bisogna considerare, inoltre, che il procedimento di trasformazione dei voti in seggi, previsto dal *porcellum*, determina un'inaudita manipolazione della volontà popolare, attraverso il premio di maggioranza, che corregge l'orientamento manifestato dagli elettori fino al punto da trasformare – per legge - una minoranza elettorale (più forte delle altre per un solo voto) in una solida maggioranza parlamentare, garantendole il 55% dei seggi della Camera dei Deputati.

Nella situazione politica contingente, che vede l'estrema umiliazione del Parlamento ridotto a "cinghia di trasmissione" degli ordini del Presidente del Consiglio, il ritorno alle urne con questa legge elettorale, qualunque fosse l'orientamento manifestato dagli elettori, produrrebbe un disastro politico.

Con questo sistema le forze politiche, che non intendono annullarsi in uno dei due partiti o in una delle due coalizioni, sono destinate a

scompare dal Parlamento e i due schieramenti principali possono sbarazzarsi di ogni forma di dissenso interno, e ottenere il controllo totale del comportamento dei parlamentari da loro nominati.

Eliminato il pluralismo e trasformato il Parlamento in un “bivacco di manipoli” del “Capo” eletto dal popolo, verrebbe meno ogni dialettica politico-parlamentare ed i parlamentari non controllati dal Capo del governo sarebbero spinte sulla strada dell’Aventino data la cancellazione di ogni dialettica democratico-parlamentare.

Se è innegabile l’esigenza di riforma della legge elettorale, la ricerca della migliore formula elettorale non è una questione tecnica che deve essere riservata agli addetti ai lavori.

Innanzitutto, bisogna sgomberare il campo dalle suggestioni e dai falsi miti che hanno intossicato l’opinione pubblica. Il primo requisito di ogni sistema elettorale è che esso deve essere coerente con la Costituzione. Nella democrazia costituzionale, fondata sulla partecipazione dei cittadini (art. 49 Cost.), le elezioni politiche generali non servono ad eleggere un governo, né tanto meno il capo del governo né a determinare quali forze politiche devono governare per tutto l’arco della legislatura.

Se così fosse, il popolo sovrano conterebbe un solo giorno e poi dovrebbe tacere per cinque anni.

Invece la democrazia non si esaurisce in un unico atto, compiuto ogni cinque anni, nel chiuso dell’urna, ma deve essere praticata ogni giorno. Nella democrazia costituzionale, il popolo deve continuare a concorrere a determinare la politica nazionale, anche dopo aver votato e lo fa – di norma - attraverso i propri rappresentanti, che la Costituzione vuole liberi da ogni vincolo di mandato proprio perchè devono essere liberi di “rappresentare” (ed ascoltare) in ogni momento le domande politiche ed i bisogni del popolo sovrano.

Deve essere ripudiato, pertanto, come ingannevole e corruttore il mito secondo cui attraverso le elezioni i cittadini sono chiamati a scegliere un governo e un capo di governo che non può più essere cambiato fino alle elezioni successive.

È stato proprio Berlusconi, con i suoi comportamenti, a disvelare il carattere populistico, autoritario ed antiparlamentare di tale mito, che prefigura un ordinamento fondato sul principio della supremazia del

Capo politico sulle altre istituzioni, ciò che la Costituzione italiana ha radicalmente ripudiato.

La Costituzione ha voluto rendere flessibile la formazione dei governi proprio per consentire il regolare funzionamento degli organi rappresentativi, ai quali spetta anche la funzione di correggere o modificare quegli indirizzi politici o di governo che si dimostrassero inadeguati o pregiudizievoli per il bene del popolo italiano.

Nell'esercizio del voto i poteri attribuiti dalla Costituzione al cittadino-elettore non consistono nella possibilità di scegliere da chi deve essere comandato, ma nella possibilità di scegliere delle persone che possano rappresentare, nelle istituzioni, le domande sociali, gli interessi, i bisogni e le esigenze che stanno a cuore ai cittadini.

Per questo una nuova legge elettorale, che sia conforme alla Costituzione, escludendo ogni forma di indicazione o di investitura di un capo politico di partito o di coalizione, deve perseguire questi tre obiettivi:

a) Ripristinare il principio democratico della rappresentanza e restituire agli elettori la possibilità di scegliersi i propri rappresentanti;

b) Superare la semplificazione dualistica e manichea del conflitto, liberando il sistema politico dalla camicia di forza di un bipolarismo forzato;

c) Favorire la governabilità attraverso il ripristino del metodo democratico fondato sulla centralità del Parlamento.

Occorre, pertanto, prefigurare un sistema elettorale, nel quale sia garantito che la trasformazione dei voti in seggi rispecchi – in modo proporzionale – il pluralismo delle domande politiche e sociali presenti nel corpo elettorale e che la composizione delle assemblee rappresentative non sia più dominio esclusivo delle *élites* di partito ma il terreno sul quale la volontà degli elettori possa riscontrare (ed eventualmente correggere) quella dei partiti politici, che devono recuperare ruolo e dignità attraverso il consenso liberamente espresso dal corpo elettorale, piuttosto che attraverso artificiosi meccanismi di privilegio.

Associazione per la democrazia costituzionale, Gianni Ferrara, Claudio De Fiores, Domenico Gallo e altri firmatari





## *Proposta di legge della Regione Puglia per l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*

Consiglio Regionale della Puglia VIII legislatura, Atto Consiglio n. 169 del 24/11/2006

Proposta di legge

### **Disposizioni per l'attuazione nell'ordinamento regionale dell'art.49 della Costituzione**

Ad iniziativa dei Consiglieri Regionali Ruocco Roberto, Ventricelli Michele, Copertino Giovanni, Mineo Luciano, Marmo Nicola, Montanaro Vincenzo, Santaniello Enrico e Zullo Ignazio

#### ***Relazione***

Sin dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale si è discusso in Italia della regolamentazione dei partiti politici a cui la Costituzione ha assegnato, all'articolo 49, la fondamentale funzione di corpi intermedi della società attraverso i quali i cittadini possono concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale.

Le contrapposizioni forti che hanno contraddistinto per quaranta anni la vita politica italiana hanno comportato che la previsione costituzionale rimanesse non attuata e della regolamentazione dei Partiti si è solo parlato senza che mai si giungesse ad una legge di attuazione. Forti, infatti, erano i timori che una regolamentazione dei partiti e sindacati si risolvesse in un controllo del potere sui partiti di opposizione ed in pratica in un loro condizionamento.

La fine delle contrapposizioni e lo sblocco del sistema politico, avutisi all'inizio degli anni novanta. invece di portare ad una maggiore apertura dei partiti verso i principi di organizzazione democratica interna si sono risolti in un maggiore arroccamento con spesso la prevalenza quasi asfissiante delle burocrazie interne.

Nasce anche da qui la sfiducia dei Cittadini verso i partiti alla cui vita sentono di non poter utilmente partecipare, perché stretti da oligarchie consolidate e regole non scritte che li tengono estranei a qualsiasi momento decisionale.

La politica, che senza partiti non sarebbe pensabile, ha, quindi, la necessità di affrontare risolutivamente tale questione democratica.

Molti sono stati negli anni anche recenti i lodevoli tentativi di addivenire ad una regola-mentazione, senza, però, che si sia mai giunti all'approvazione di alcuno dei disegni di legge presentati in Parlamento.

Nella scorsa legislatura un tentativo importante è stato il disegno di legge dei senatori Del Pennino e Compagna (S.1540), mentre nell'attuale sia dal centrosinistra (Sen.ri Salvi e Villone S.42) che dal centrodestra (Sen.Storace ed altri S.949) sono giunti progetti ben articolati che rischiano di rimanere anch'essi sogni nel cassetto.

Eppure, così come giustamente sostengono nella relazione di accompagnamento i Senatori Salvi e Villone, nessun dubbio può più esservi che il metodo democratico a cui fa riferimento l'art. 49 della Costituzione, sia rivolto anche all'organizzazione interna e non solo all'azione politica; che vi sia la necessità di rafforzare la democrazia interna ai Partiti per sconfiggere la sfiducia dei Cittadini verso questi importanti ed indispensabili corpi intermedi della società e che vi siano le condizioni e l'attenzione sociale per un'evoluzione moderna del sistema politico.

Di fronte alla stasi del Parlamento nazionale un contributo a sbloccare il sistema può venire anche dalle Regioni in una materia che è sì di competenza dello Stato, ma che, per alcuni versi può trovare efficace regolamentazione anche nella normativa regionale con riferimento agli effetti conseguenti alla sua normativa.

È quello che si prefigge la presente proposta di legge.

Infatti se è vero che le Regioni non possono dettare norme di organizzazione ai partiti e movimenti politici, nulla vieta però che la normativa regionale stabilisca quali caratteristiche –e, quindi, anche quali caratteristiche di organizzazione- debbano avere i soggetti –compresi partiti e movimenti politici- destinatari di effetti giuridici conseguenti alla sua potestà legislativa.

Questo è l'approccio che si è scelto non per esondare in competenze che non appartengono alla Regione, ma per raggiungere qui in Puglia gli stessi obiettivi dei disegni di legge nazionali.

Si potrà dire che il sistema prescelto è un aggiramento delle competenze, che è una sorta di grimaldello. Può anche essere.

Certo, però, non invade la competenza del Parlamento nazionale.

Infatti la proposta di legge, ove approvata, non impone ai partiti e movimenti politici di adottare obbligatoriamente regole di organizzazione democratica e di efficace partecipazione. I partiti sono liberi di farlo o di non farlo.

Sancisce solo che per poter beneficiare degli effetti giuridici previsti dalla normativa regionale, partiti e movimenti politici devono adeguare i loro statuti e la loro vita interna ad effettivi principi di democrazia, devono avere uno standard od un livello che costituisca un limite di accettabilità democratica sotto il quale non sono ritenuti soggetti destinatari della normativa.

Non vi è chi veda che se la proposta di legge fosse approvata, si avrebbe certamente l'effetto dirompente di costringere i partiti nazionali, se non vogliono perdere rilevanti benefici, a rivedere i loro statuti e ad organizzare la loro vita interna, improntandoli a principi certi di democrazia. Per non parlare dell'effetto sulle altre Regioni che potrebbero seguire la strada che Noi possiamo tracciare.

Sarebbe certo un contributo importante che la Puglia può dare all'evoluzione ed alla modernizzazione del sistema politico.

La proposta di legge, che si compone di otto articoli, sancisce all'art.1 che "i partiti e movimenti politici per poter essere individuati come soggetti destinatari degli effetti giuridici previsti dalla normativa regionale devono concorrere, ai sensi dell'art.49 della Costituzione, con metodo democratico a determinare la politica regionale e devono garantire l'effettiva partecipazione dei loro iscritti nell'assunzione delle loro decisioni".

L'art. 2 definisce il metodo democratico, cioè i principi minimi di organizzazione e di partecipazione democratica a cui devono uniformarsi i partiti e movimenti politici per essere destinatari degli effetti giuridici derivanti dalla normativa regionale. L'articolo riprende quasi letteralmente l'analoga norma contenuta nel progetto dei Senatori Salvi e Villone che per la sua completezza va condivisa. I proponenti, a

tal proposito, non hanno inteso formularla in modo diverso con artifici di tecnica legislativa, spostando o cambiando parole, termini e posizionamento. Sarebbe stato solo scrivere in maniera diversa principi e regole che si condividono. La scelta di riprendere quel testo sta, peraltro, a testimoniare la volontà di non presentare un testo di parte, bensì una proposta che va al di là degli schieramenti.

L'art. 3 regola il rimborso delle spese elettorali per le elezioni regionali, materia che essendo parte o connessa alla legge elettorale regionale, per la quale vi è la competenza esclusiva delle regioni, non fu affrontata in occasione dell'approvazione della L.R. n. 2/2005. Le novità sono costituite dalla regionalizzazione del rimborso e l'aver subordinato l'erogazione dei rimborsi al rispetto dei principi di organizzazione e partecipazione democratica previsti dalla presente proposta di legge.

L'art. 4 estende ai Gruppi Consiliari regionali l'obbligo di uniformarsi alla normativa.

Riprendendo quanto già previsto, in modo in parte diverso, da alcuni dei disegni di legge ricordati in precedenza, l'art. 5 istituisce la Commissione Regionale di Garanzia della democrazia nei partiti e movimenti politici a cui è affidato il compito di verificare e certificare il rispetto della previsione normativa da parte dei partiti e movimenti politici in Puglia. Una Commissione di Garanzia improntata secondo regole di indipendenza non solo formale, eletta a maggioranza altamente qualificata per sottrarla alla dittatura delle maggioranze, composta di Magistrati di Cassazione, Avvocati e Professori universitari di elevata competenza, indipendenti dalla politica.

La Commissione di Garanzia nell'esercizio delle sue funzioni può esaminare atti e partecipare, in veste di osservatore, ai congressi territoriali per verificare il rispetto delle regole democratiche.

L'art. 6 estende ai componenti della Commissione di Garanzia l'ineleggibilità alle cariche di Presidente della Giunta e di Consigliere Regionale così da rafforzare la loro indipendenza.

L'art. 7 concede ai partiti e movimenti politici termine di mesi sei per adeguare alle regole di democrazia interna i loro statuti.

L'art. 8 è la norma finanziaria.

## ***Disposizioni per l'attuazione nell'ordinamento regionale dell'art. 49 della Costituzione***

### Art. 1

#### (Finalità)

1.1 I partiti ed i movimenti politici per poter essere individuati come soggetti destinatari di effetti giuridici previsti dalla normativa regionale devono concorrere, ai sensi dell'art. 49 della Costituzione, con metodo democratico a determinare la politica regionale e devono garantire l'effettiva partecipazione degli iscritti nell'assunzione delle loro decisioni.

### Art. 2

#### (definizione del metodo democratico e della partecipazione)

2.1 Ai fini della presente legge, elementi costitutivi della partecipazione e del metodo democratico previsto dall'articolo 49 della Costituzione, che i partiti od i movimenti politici devono osservare nello statuto e in ogni atto degli organi collegiali o monocratici, sono:

a) la titolarità per ciascun iscritto al partito degli stessi diritti e degli stessi doveri;

b) la partecipazione di ciascun iscritto alla determinazione della linea politica ed all'attuazione della medesima, e il diritto di ciascun iscritto ad una piena e completa informazione ai fini di una partecipazione consapevole;

c) la partecipazione di ciascun iscritto agli organi collegiali secondo le modalità previste dallo statuto, che le definisce perseguendo l'obiettivo di agevolare la più ampia partecipazione alle discussioni e votazioni;

d) il diritto di parola, di proposta e di voto di ciascun iscritto negli organi collegiali di cui fa parte, nonché il diritto di presentare documenti, ordini del giorno, mozioni. Qualora lo statuto richieda un numero minimo di presentatori, tale numero non può essere superiore a

quello degli esponenti della minoranza formalmente costituita più piccola presente nell'organo collegiale, non superiore comunque al 5 per cento dei componenti dell'organo collegiale. Sui documenti, ordini del giorno e mozioni presentati non possono essere rifiutate o impedito una adeguata discussione e la votazione qualora ne sia fatta richiesta dai presentatori;

e) la partecipazione di ciascun iscritto alle votazioni con voto libero ed eguale nonché la effettiva segretezza del voto ove il voto segreto sia prescritto o richiesto;

f) la segretezza del voto in ogni caso per la individuazione dei titolari delle cariche di partito e dei candidati alle elezioni;

g) la possibilità di votare in ogni caso anche per voto telematico. Ove il voto segreto sia prescritto o richiesto, la segretezza è garantita anche per tali modalità di votazione;

h) la previsione di azioni volte al riequilibrio della rappresentanza in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione, salvo il caso in cui la rappresentanza di un solo genere sia elemento fondativo del progetto politico del partito;

i) la garanzia del pluralismo interno e la possibilità di un riconoscimento formale di minoranze;

l) la presenza delle minoranze formalmente costituite in tutti gli organi collegiali e negli organi di garanzia, secondo il criterio proporzionale;

m) l'attribuzione a esponenti delle minoranze formalmente costituite della presidenza degli organi di garanzia;

n) l'attribuzione alle minoranze formalmente costituite di quote delle risorse pubbliche conferite al partito, in misura corrispondente alla consistenza delle minoranze medesime;

o) la presenza delle minoranze formalmente costituite nelle candidature del partito nelle competizioni elettorali e l'approvazione delle candidature da parte degli organi collegiali rappresentativi;

p) l'effettivo rispetto dei quorum strutturali e funzionali per le delibere degli organi collegiali;

q) la temporaneità delle cariche di partito e il numero limitato dei mandati nella medesima carica;

r) la incompatibilità tra la partecipazione ad organi esecutivi del partito e la titolarità di cariche istituzionali e di funzioni amministrative;

s) la previsione di un referendum generale tra gli iscritti, secondo le modalità previste dallo statuto, su richiesta di un numero di iscritti non inferiore al 5 per cento e non superiore al 10 per cento del totale degli iscritti. Il quesito referendario è definito dai richiedenti. Nel referendum deve essere consentito il voto per via telematica, assicurando la segretezza ove prescritta o richiesta, e senza che sia prescritto un quorum di partecipanti per la validità del voto;

t) l'osservanza e l'attuazione del voto referendario come obbligo di tutti gli organi collegiali o monocratici del partito;

u) la disciplina delle sanzioni secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità, assicurando in ogni caso un efficace contraddittorio. La manifestazione di voti o opinioni dissenzienti non può mai essere assunta a fondamento di sanzioni

v) il diritto dell'iscritto di ricorrere all'Autorità Giudiziaria al termine della procedura interna avverso i provvedimenti disciplinari.

## 2.2 Lo statuto deve, altresì, prevedere:

a) che il diritto di iscrizione al partito si eserciti presentando apposita domanda, previo pagamento di una quota annuale nella misura determinata ai sensi dello statuto, secondo le modalità in esso previste;

b) che l'iscrizione sia concessa su domanda presentata in forma scritta dall'interessato e che la domanda di iscrizione debba essere accettata o rigettata entro un tempo definito dallo statuto e comunque non superiore a sessanta giorni con la previsione che nel caso di silenzio protratto oltre tale termine la domanda si intenda accolta;

c) che il rigetto possa essere in ogni caso impugnato davanti agli organi di garanzia interni del partito e che l'iscritto possa adire l'Autorità Giudiziaria avverso il diniego al rinnovo dell'iscrizione per l'anno successivo;

d) la temporaneità dei provvedimenti di commissariamento degli organi non oltre i tre mesi decorsi i quali si deve procedere alla nuova elezione;

e) il diritto dell'iscritto ad adire l'Autorità Giudiziaria Costituiscono in caso di mancata convocazione, secondo le modalità previste dallo

statuto, degli organi collegiali ed avverso ogni altro comportamento che ostacoli o impedisca l'effettiva partecipazione alle discussioni e votazioni.

### Art. 3

(rimborso delle spese elettorali per le elezioni regionali)

3.1 Alla legge regionale 28 gennaio 2005,n.2, dopo l'articolo 11 è aggiunto il seguente:

### Art. 11 bis

(rimborso delle spese elettorali per le elezioni regionali)

11.1 Fino al completo trasferimento alla Regione delle risorse finanziarie previste per le elezioni regionali, il rimborso delle spese elettorali, di cui all'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n.157, sostenute per le campagne per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta Regionale, è disposto, con le modalità previste dal 6° comma della stessa legge, direttamente in favore dei responsabili provinciali -ovvero, in mancanza di articolazione statutaria provinciale, dei responsabili regionali-, purché democraticamente eletti secondo le previsioni dei rispettivi statuti, dei partiti e movimenti politici che hanno partecipato con proprie liste alle elezioni e che, complessivamente, abbiano espresso nella regione almeno un consigliere eletto.

11.2 Nel caso di articolazione statutaria su base provinciale, l'attribuzione viene effettuata in misura proporzionale ai voti riportati dai partiti e movimenti nelle singole circoscrizioni provinciali ove la lista sia stata presentata.

11.3 L'istanza di rimborso di cui al 2° comma dell'art. 1 della legge 3 giugno 1999,n.157, deve essere presentata anche singolarmente dai responsabili di cui ai precedenti commi entro dieci giorni dalla pro-



clamazione degli eletti. All'istanza va allegata copia dello statuto vigente del partito o del movimento.

11.4 L'erogazione è subordinata alla favorevole certificazione da parte della Commissione Regionale di Garanzia della democrazia nei partiti e movimenti politici.

11.5 Le previsioni di cui ai commi che precedono si applicano anche ai rimborsi ancora dovuti per precedenti elezioni regionali.

#### Art. 4

(Applicabilità ai Gruppi Consiliari regionali)

4.1 Le previsioni di cui alla presente legge si applicano per quanto compatibili anche ai Gruppi Consiliari regionali i quali al momento della loro costituzione devono depositare presso l'Ufficio di Presidenza, che lo trasmette per la verifica alla Commissione di Garanzia, il proprio statuto interno approvato da tutti i suoi componenti.

4.2 Nel caso in cui i Gruppi Consiliari non rispettino le norme di organizzazione e di partecipazione democratica previste dal proprio statuto interno ovvero questo non sia dichiarato conforme dalla Commissione di Garanzia ai principi di cui alla presente legge ovvero non assicurino la piena, libera ed effettiva partecipazione di tutti i consiglieri aderenti nell'assunzione delle decisioni, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, su proposta della Commissione di Garanzia, sospende l'erogazione di ogni e qualsiasi contributo previsto per il loro funzionamento. Durante il periodo di sospensione nessun contributo può maturare e può essere erogato.

4.3 In sede di prima applicazione i Gruppi Consiliari devono, entro sei mesi dall'approvazione della presente legge, redigere ed approvare il proprio statuto interno e depositarlo presso l'ufficio di Presidenza che lo trasmette per la verifica alla Commissione di Garanzia.

## Art. 5

(Commissione Regionale di Garanzia della democrazia nei partiti e movimenti politici)

5.1 È istituita nella Regione Puglia la Commissione Regionale di Garanzia sul rispetto del metodo democratico nei partiti e movimenti politici.

5.2 La Commissione opera in piena autonomia ed indipendenza di giudizio e di valutazione.

5.3 La Commissione è costituita da sette membri, scelti dal Consiglio Regionale con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati, tra Magistrati di cassazione in quiescenza, Avvocati abilitati al patrocinio nelle magistrature superiori e Professori universitari in materie giuridiche con più di venti anni rispettivamente di iscrizione e di anzianità.

5.4 Non possono far parte della Commissione coloro che siano o siano stati Parlamentari nazionali od europei, Consiglieri regionali, Sindaci o Presidenti di provincia, consiglieri comunali o provinciali, componenti il Consiglio Superiore della Magistratura ovvero candidati alle predette cariche.

5.5 I componenti la Commissione devono dichiarare sul proprio onore ed al momento dell'accettazione dell'incarico di non essere e di non essere stati iscritti a partiti politici. In caso di mendace dichiarazione il componente decade dalla carica.

5.6 La Commissione dura in carica sei anni ed i suoi componenti non sono confermabili.

5.7 La Commissione elegge, al suo interno e per un biennio, il proprio Presidente.

5.8 La Commissione verifica e certifica che gli statuti dei partiti politici e dei movimenti ovvero gli statuti interni dei gruppi consiliari regionali siano conformi alle regole di cui alla presente legge e che le elezioni dei suoi organi operanti sul territorio regionale si siano svolte nel rispetto delle regole e nei termini statutari.

5.9 Nel caso in cui la certificazione dovesse essere negativa il partito od il movimento politico non potrà essere individuato come destinatario di effetti giuridici previsti dalla normativa regionale e non si darà corso alla corresponsione ai rimborsi delle spese previsti dalla legge per lo svolgimento delle elezioni regionali ed a qualsiasi altro contributo.

5.10 I componenti delle Commissioni possono partecipare, al fine di verificare il corretto svolgimento, ai congressi territoriali dei partiti o movimenti politici. A tal fine, il responsabile della convocazione del congresso deve inviare almeno quindici giorni prima, a mezzo di lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, al Presidente della Commissione di Garanzia comunicazione del luogo e della data di convocazione del congresso territoriale e del relativo ordine del giorno.

5.11 La Commissione di Garanzia nell'esercizio delle sue funzioni di verifica può richiedere ai partiti o movimenti politici destinatari di effetti giuridici previsti dalla normativa regionale ovvero beneficiari di rimborsi per spese elettorali per le elezioni regionali ovvero ai Gruppi Consiliari regionali la produzione della documentazione necessaria o ritenuta opportuna. In caso di rifiuto, la Commissione lo comunica all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale ed al Presidente della Giunta affinché siano sospesi ai soggetti inadempienti tutti gli effetti giuridici conseguenti alla normativa regionale.

5.12 Ai componenti della Commissione è corrisposto il trattamento economico pari alla metà di quello previsto per i consiglieri regionali.

5.13 In sede di prima applicazione la Commissione di garanzia è eletta decorso il termine di cui al successivo articolo 7.

## Art. 6

(Integrazione dell'art. 6 della legge regionale 28 gennaio 2005 n.2)

6.1 All'art. 6 della legge regionale 28 gennaio 2005 n.2 è aggiunto il seguente comma:

3. Non sono eleggibili alla carica di Presidente della Giunta Regionale e di Consiglieri Regionali coloro che ricoprono od abbiano ricoperto nei dieci anni precedenti la carica di componente la Commissione di Garanzia.

## Art. 7

(Adeguamento degli statuti)

7.1 I partiti ed i movimenti politici che intendono essere destinatari di effetti giuridici conseguenti alla normativa regionale ed i partiti o movimenti politici destinatari di rimborsi per spese elettorali conseguenti alle elezioni regionali adeguano i loro statuti entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

## Art. 8

(Norma Finanziaria)

8.1 La presente legge, avendo i partiti ed i movimenti politici termine di mesi sei per l'adeguamento degli statuti, non comporta oneri finanziari a carico del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2006.

8.2 Per i successivi esercizi finanziari agli oneri previsti dalla presente legge si farà fronte con appositi stanziamenti nei relativi bilanci.





Globalizzazione e diritto  
*Volumi già pubblicati*

1. *I diritti dei popoli indigeni* a cura di Fabio Marcelli

Finito di stampare nel mese di novembre del 2010  
dalla tipografia «Braille Gamma S.r.l.» di Santa Rufina di Cittaducale (Ri)  
per conto della «Aracne editrice S.r.l.» di Roma

CARTE: Copertina: *Patinata opaca Bravomatt 300 g/m<sup>2</sup> plastificata opaca*; Interno: *Usomano bianca Dune 90 g/m<sup>2</sup>*  
ALLESTIMENTO: Legatura a filo di refe / brossura