

Sabino Cassese

costituzionalista

«Diamo più garanzie al maggioritario»

L'introduzione del sistema elettorale maggioritario impone la riscrittura dell'attuale Costituzione. Il professor Sabino Cassese nutre una così radicata convinzione in questa teoria da averci scritto un libro di grande interesse e di facile lettura. Avverte il professore: attenti, il sistema maggioritario può portare al potere una minoranza. Ecco perché servono correttivi, contrappesi, la diversificazione delle sedi del potere.



Sabino Cassese

GIUSEPPE F. MENNELLA

ROMA. Sembra che, e in effetti è, un'impresa titanica quella di scrivere un libro di cento pagine in modo semplice e comprensibile su materie complesse e difficili come la Costituzione e la sua revisione, i sistemi elettorali, i pesi e i contrappesi, le sedi del potere. Nell'impre- sa si è impegnato il professor Sabino Cassese, già ministro del governo Ciampi. Il libro, edito da Garzanti, s'intitola «Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia».

Professor Cassese, può spiegare ai nostri lettori la tesi fondamentale del suo libro?

Intanto, vorrei dire perché l'ho scritto. Per due motivi. Primo: occorre un bilancio dei nove mesi di governo maggioritario, per mettere in luce la componente "roussseauiana" o giacobina o - se preferisce - estremista dell'esperienza compiuta. Proprio la circostanza che Silvio Berlusconi abbia portato all'estremo l'idea dell'investitura popolare, come principio primo, sovrastante qualunque altro istituto della democrazia, mi è parsa significativa degli errori che occorre non ripetere. Secondo: non ci si può accontentare di un sistema costituzionale ordinato in modo unitario, monistico. Se si introduce il maggioritario, occorre introdurre contrappesi, all'interno dello Stato, per temperare gli eccessi che il maggioritario può produrre. In altre parole, ho cercato di spiegare, in questo libro, che non esiste un tipo soltanto di democrazia, tanto è vero che adoperiamo questo termine accompagnandolo sempre con aggettivi come liberale, popolare, sociale, ecc.

Perché - secondo la tesi del libro - l'introduzione del sistema elettorale maggioritario impone l'adozione di una nuova Costituzione?

La risposta più semplice è la seguente: che il sistema maggioritario può portare al potere una minoranza. Infatti, il sistema maggioritario ha una duplice valenza. Da un lato, vi è una maggioranza per eleggere (la maggioranza del popolo). Dall'altro, vi è una maggioranza per decidere (la maggioranza degli eletti o parlamentari). Se si adotta il principio maggioritario in questi due ambiti (il corpo elettorale e il Parlamento) può aversi il seguente paradosso: che la minoranza più forte (potiamo, per fare un esempio non astratto, il 40 per cento del popolo) si vede attribuire il 51 per cento dei seggi in Parlamento, conquistando così il 100 per cento dei poteri. Per la forza transiva, il 40 per cento dell'elettorato finisce per rappresentare il 100 per cento dei poteri

pubblici. E' per questo che le democrazie moderne introducono molti correttivi nel funzionamento delle istituzioni, producendo un sistema complicato di poteri che si frenano e controllano l'uno con l'altro.

Dove, in particolare, l'attuale Costituzione appare fuori centro? Anche nella prima parte, quella dei valori e dei principi? Anche nella parte sui rapporti economici?

Il sistema costituzionale è fuori centro, innanzitutto, nella parte che detta l'ordinamento dei poteri costituzionali. Questo è stretto intorno al rapporto corpo elettorale-Parlamento-governo. Invece, un buon assetto costituzionale dovrebbe creare una molteplicità di legami tra il corpo elettorale e il corpo politico-costituzionale, in modo da consentire al popolo di esprimersi più di una volta, di affidare la delega in mani diverse, perché soltanto dal reciproco controllo degli amministratori pubblici può nascere la garanzia della libertà dei cittadini. C'è poi la prima parte della Costituzione. Anche questa va modificata. Ad esempio, la libertà di manifestazione del pensiero sarà un fatto teorico se vi è una condizione di monopolio dei gestori del servizio. Dunque, occorrerebbe inserire nella Costituzione quello che viene correntemente chiamato "antitrust". Nella stessa prima parte, sono inserite le norme sui rapporti economici, interamente cambiate nella realtà dei fatti. Da un lato, abbiamo aderito ormai alla Comunità europea, per cui la norma principale è quella relativa al mercato e alla concorrenza, che non sono neppure menzionati nella Costituzione. Dall'altro, vi è forse bisogno di far emergere i nuovi interessi pubblici, in conflitto con quelli di carattere economico, come gli interessi ambientali. Dunque, bisogna, con coraggio, rimettere mano all'intera Costituzione.

Lei scrive che nella nuova Costituzione si devono bilanciare pesi e contrappesi: in che cosa consista sostanzialmente questa teoria?

La faccio due esempi. In Francia (i parlamentari possono proporre ricorso al Consiglio costituzionale per chiedere la verifica della costituzionalità di una legge, dopo l'approvazione parlamentare, prima ancora che questa venga promulgata dal Presidente della Repubblica. Ecco l'esempio concreto di un contrappeso, cioè di un potere attribuito alla minoranza, che consente a questa di tenere sotto controllo la maggioranza. Un altro esempio: negli Stati Uniti d'America il presidente può porre il veto alle leggi e, con particolari

pratiche (ad esempio, il cosiddetto "pocket veto") può prevalere in Parlamento.

Lei ritiene auspicabile per il nostro Paese l'elezione diretta del primo ministro?

«...» è possibile, anzi auspicabile, l'elezione diretta di un capo dell'esecutivo. Ma non per il motivo che si considera di solito, cioè quello di rafforzare l'esecutivo. Bensì, per un motivo opposto: quello di dare la possibilità al popolo di parlare due volte, una quando sceglie il legislativo, cioè il Parlamento, l'altro quando sceglie l'esecutivo, cioè il governo. Vedo, in altre parole, esecutivo e legislativo come due corpi contrapposti. Il popolo affida all'uno la gestione; all'altro il controllo del gestore.

Che cosa dovrebbe rivedere la sinistra dei suoi atteggiamenti e della sua cultura costituzionale?

Per due-tre decenni la sinistra è stata la forza propulsiva dell'attuazione costituzionale, e ha avuto partita vinta su coloro che puntavano sulla disattuazione o sull'inattuazione costituzionale. Ora, la Costituzione è quasi tutta attuata, salvo l'attuazione - che ritengo particolarmente grave - delle norme sui sindacati: questi rimangono poteri al di fuori del quadro costituzionale. Ma il peso della storia ha fatto rimanere la sinistra legata al disegno costituzionale. Aggiungo la mancata attenzione per il funzionamento concreto delle istituzioni. Credo che la sinistra dovrebbe rendersi conto che, inesorabilmente, l'aver introdotto il sistema maggioritario fa perdere

quota al Parlamento. Infatti, la minoranza parlerà d'ora in poi non per muovere la maggioranza, ma per cambiare l'equilibrio nel Paese. Dunque, in Parlamento si svolgerà un dialogo il cui vero interlocutore è fuori dal Parlamento, è il Paese che può far diventare maggioranza la minoranza. Ritengo che di questo occorre prendere atto, e rivedere un po' tutte le idee e mitologie circa, ad esempio, la cosiddetta centralità del Parlamento. Il secondo punto importante mi pare quello costituito dalla visione organica dei poteri. Questi non debbono necessariamente collaborare; occorrerebbe, invece, costringere i poteri a competere tra di loro.

Professor Cassese, secondo lei quale legge elettorale funzionerebbe meglio per il nostro Paese?

Credo che l'unico sistema che consenta a un regime politico multipartitico di non cadere nel "paradosso di Condorcet" sia quello costituito dal doppio turno. Altrimenti, accadrà quel fenomeno messo in luce dal matematico e filosofo francese del '700, per cui, se si tratta di scegliere tra più di due partiti, potrà prevalere una minoranza. L'esperienza condotta in Italia nel corso del 1994 dovrebbe insegnare che la scelta finale può essere compiuta se si adotta il doppio turno, con la votazione di due soli contendenti.

Il 23 aprile si sono svolte le consultazioni regionali e amministrative, in base ai risultati elettorali, quale futuro lei intravede per il centrosinistra?

Quello di domenica 23 aprile è

stato un bel voto, ma anche la conferma di una delle tesi del mio libro: quella che, accanto alla maggioranza nazionale, occorre dar voce a tante altre maggioranze, anche opposte, in sede locale. Quando al corpo elettorale si danno più possibilità, esso sceglie con saggezza, perché non vuole affidare a una sola mano il potere, vuole che questo sia diviso tra più soggetti, perché solo dal confronto delle loro forze esce la libertà dei cittadini. Di qui la ricerca - che costituisce la parte propositiva del libro - di tutti i correttivi del sistema maggioritario puro, che consistono nel dividere le decisioni in due categorie, una delle quali soltanto è rimessa alla maggioranza. Si può correggere la maggioranza con una supermaggioranza che costringa, quindi, la prima a collaborare con la minoranza; o imporre alla maggioranza di raggiungere accordi con la minoranza (ad esempio, in Inghilterra, la politica estera e la difesa vengono fatte dalla maggioranza dopo accordo o consultazione della minoranza); o istituendo autorità indipendenti dalla politica, chiamate a governare la moneta o la concorrenza; o togliendo i poteri al corpo politico che decide a maggioranza e rimettendo alcune decisioni alla contrattazione tra diverse parti politiche e sindacali; o, infine, spostando le decisioni fuori da uno Stato pigliatutto, nel mercato, con le privatizzazioni. In una parola, ho cercato di spiegare che il nostro, finora, è stato un pluralismo di facciata. Ora bisogna che vi sia autentico pluralismo, perché vi sia vera democrazia.

Per la nuova alleanza serve una sinistra «unita» e «plurale»

LUCIANO GUERZONI*

COMMENTANDO i risultati elettorali, Veltroni ha evidenziato due novità. La prima, che «oggi si può muovere verso un più alto livello di possibile unità della sinistra». La seconda, che la sinistra ha, per la prima volta nella storia italiana, l'opportunità di rappresentare valori e programmi nella alleanza di tutti i democratici. Poiché concordo con Veltroni che «il tempo è adesso», vorrei provarmi ad andare un po' oltre, ponendo a lui e agli altri interlocutori i problemi di cui dobbiamo, come sinistra, venire a capo. La grande vitalità della sinistra, dimostrata dal consenso elettorale, e la vincente alleanza con le forze di centro non consentono di ritenere risolto un problema storico per la sinistra: come conciliare l'esigenza dell'unità politica e programmatica con la pluralità delle culture, delle tradizioni, delle sensibilità e dei diversi radicamenti sociali che la sinistra esprime. Se la prima è un'esigenza resa ineludibile oltretutto dal sistema maggioritario, la seconda è non solo condizione di ricchezza e di vitalità, ma anche - come i fatti dimostrano - di allargamento del consenso. Quello che oggi serve, anche per dare forza e credibilità all'alleanza dei democratici e alla strategia del centro-sinistra, è - per dirla in uno slogan - una sinistra unita e plurale insieme.

Questo obiettivo deve misurarsi con una difficoltà reale, che non è data tanto dal peso delle contrapposizioni del passato, quanto piuttosto dall'incollabile sproporzione fra la struttura e la forza di una componente della sinistra - quella del Pds - e la manifesta fragilità delle altre. In questa situazione, ogni disegno di ricomposizione unitaria della sinistra rischia irrimediabilmente di essere vissuto - e di risultare - come una pura e semplice confluenza nel Pds, con la conseguente caduta dell'identità, dell'autonomia e della visibilità degli altri spezzoni della sinistra. Sia chiaro, il problema non è - né per parte mia, né oggettivamente - la sopravvivenza e la visibilità di etichette o sigle di movimenti e partiti, vecchi e nuovi, e del personale politico che ne è a capo. La questione è piuttosto di culture e tradizioni dalla cui dispersione o invisibilità una sinistra, ancorché unita, risulterebbe oggettivamente impoverita. Penso alla cultura ambientalista del Verdi, alla tradizione del socialismo riformista dei Laburisti, ai valori del cristianesimo sociale (solo di recente ancoramento politico nello schieramento di sinistra).

Certo, il Pds non inconfonderebbe l'ampiezza di consensi, dimostrata e rafforzata ancora una volta dal voto del 23 aprile, se non incorporasse già, in qualche misura, valori, sensibilità e presenze che quelle culture e quelle tradizioni esprimono. In questo senso, una tentazione - per altro più che comprensibile - che può ora affacciarsi per il Pds è di ritenere che, andando ad un'alleanza politico-programmatica con le forze democratiche e riformatrici di centro, possa esso stesso sostanzialmente rappresentare ed esaurire l'intero arco della sinistra. Magari facendo un po' più spazio al proprio interno ad esponenti di altra provenienza, secondo una tradizione da sempre praticata - con generosità ed ampiezza - dal Pci prima e dal Pds poi. Tanto per essere chiari e concreti: che bisogno c'è, ad esempio, di una presenza visibile e organizzata di cristiani nella sinistra, dal momento che si fa l'alleanza coi cattolici del Ppi di Gerardo Bianco e che di credenti nel Pds ce ne sono da sempre?

REPETO, si tratterebbe di una scelta legittima e comprensibile. Ma se la scelta non vuole essere questa, se si ritiene cioè che la forza eticamente e politicamente propositiva della sinistra stia anche nella ricchezza e nella pluralità delle sue culture e delle sue storie, allora le esperienze già fatte devono insegnarci qualcosa. Tra queste, quella della costituzione del Pds e quella, più recente, dei gruppi federativi della Camera e del Senato. La prima fu lanciata con la parola d'ordine della «contaminazione»: tra culture diverse e della nuova «forma partito». Di strada ne fu fatta, ma ben presto sul processo di rinnovamento prevalsero - proprio anche per il limitato peso dei nuovi apporti - le logiche e le pratiche delle componenti già radicate nel partito. La seconda esperienza, quella dei gruppi parlamentari progressisti federativi, ha consentito risultati significativi, soprattutto sul profilo della definizione di pezzi di un possibile programma comune della sinistra in diversi campi, ma a prezzo di una rigidità degli assetti interni e dei comportamenti assolutamente non riproponibile. L'effetto più negativo dell'una e dell'altra esperienza è stato poi la progressiva emarginazione del peso e della visibilità di una cultura e di una presenza ineliminabili e prioritarie per la sinistra, quella delle donne. Una situazione, questa, cui va posto rimedio quanto prima.

Riusciamo a immaginare una forma di unità politica che, senza alchimie di apparati e senza irrigidimenti burocratici, riesca a riconoscere peso, voce e autonomia propositiva sia alle tradizioni più consolidate della sinistra, sia ai movimenti, alle sensibilità e culture nuove? È possibile realizzare l'unità su alcune scelte essenziali di strategia politica, di valori e di programma, senza pretendere di ingessarci tutti in una Bibbia programmatica onnicomprensiva che, dovendo garantire tutti, sarebbe inevitabilmente l'orribile prodotto di una mediazione estenuante? Come rendere non solo legittima, ma anche richiesta - per una sinistra unita - l'autonomia di iniziativa e la consistenza organizzativa di una pluralità di soggetti e di pur vari radicamenti sociali, senza scendere nella guerriglia tra le componenti per la visibilità o, peggio, nella lottizzazione burocratica delle apparizioni pubbliche? E su questi interrogativi che si gioca, in concreto, l'opportunità di un più alto livello di possibile unità della sinistra, che è nei voti di tutti ed è tra le condizioni necessarie per scongiurare durevolmente la destra. Interrogativi che ci impegnano tutti, ma che una prima, decisiva risposta devono riceverla dal Pds, perché i «cospiratori uniti o divisi» non hanno mai fatto una querela. E il tempo stringe.

(*) coordinatore dei deputati cristiano-sociali

DALLA PRIMA PAGINA

La saggezza...

Berlusconi si prese il Nord e il Sud. Ma in un anno l'uomo è riuscito in un duplice scopo: dilapidare, con la insipienza della sua squadra, il patrimonio di speranze che aveva annunciato e persino mettere paura, con le proprie ossessioni personali e con l'interesse meschino al proprio tornaconto, a una parte del proprio elettorato. Leader di straordinaria debolezza, labile nell'umore, ripetitivo nell'oratoria, Berlusconi ha dimostrato in politica le stesse qualità che hanno portato la sua Fininvest a essere uno dei gruppi industriali peggio amministrati e più indebitati. Oggi di fatto è già uscito di scena, anche se nessuno dei suoi cortigiani trova il coraggio di dirglielo: ognuno, d'altra parte, difende il proprio posto di lavoro.

Anche la televisione, la grande dominatrice del 1994, si è rivolta contro di lui. Si prenda il caso della spar condicio: è stato un provvedimento oggettivamente censuroso della libertà di espressione, ma non ha suscitato particolari rea-

zioni di simpatia politica a favore della vittima. Come se si fosse passata la soglia accettabile dell'inquinamento, così gli italiani hanno accettato il silenzio degli spot e dei talk show. Così il centro-sinistra si è trovato in mano un 9 a 6, mentre il massimo delle speranze era un 7 a 8 e ora, naturalmente, tende a scambiare regionali per politiche, così come il Polo ha scambiato exit poll per risultati. Ora che abbiamo tirato il fiato per lo scampato pericolo, sarebbe peccato stupido andare in giro facendo i gradassi. Per numerosi motivi. Il primo è che nel voto del 23 aprile manca la popolosa Sicilia, che, nei momenti cruciali è sempre stata fatale alla sinistra. In secondo luogo, le tre regioni più ricche - Piemonte, Lombardia e Veneto - hanno mostrato una destra molto forte (e sono le persone che stanno bene come stanno). Il Pds in crescita e due aree di insoddisfazione radicale: una Lega tenace, accontentata nelle cittadine e nelle valli, e una Rifondazione che fa il pieno della protesta metropolitana, in tutto quasi un quarto degli elettori. Questo Nord è lo stesso Nord in cui decine di migliaia di commercianti e artigiani, evadono il fisco e nello stesso tempo non ottengono credito dalle banche; in cui l'usura è diffusa; in cui la

straordinaria maggioranza degli studenti universitari paga le tasse, ma non raggiunge la laurea; in cui i benefici della ripresa economica si sono tramutati unicamente in un temporaneo aumento delle ore di lavoro straordinario, in cui nessun imprenditore ha finora proposto un programma con contenuti sociali in cui il «buon federalismo» - quello che, per esempio, consentirebbe di vedere i risultati delle tasse pagate in termini di edifici scolastici, non antiduriani e di cure mediche adeguate - sembra essere stato abbandonato; in cui la classe operaia è ancora tanta, ma vecchia, e i conti con la pensione, ma vorrebbe che i suoi figli avessero più opportunità di quante ne ha avuto lei.

Scendendo per la penisola, il centro-sinistra respira attraverso il suo vasto centro: moderno, ricco, solidale e soprattutto fedele. (A questo punto dovrà essere considerato dai politologi il principale esempio al mondo di stabilità politica e modello da studiare). Ma sotto il Gangliano ricominciano i suoi guai. Alcuni noti da sempre, altri nuovi e - a mio parere - non abbastanza valutati. E la «modernità» di molte zone del Sud dominate dalla criminalità organizzata. La situazione attuale vede due dati che in genere non vengono con-

siderati «politici». Il primo sta in quel mille «entità», più o meno molli, che rappresentano il maggiore successo dello Stato nella lotta alla mafia e nello stesso tempo sono il segno dell'incapacità dello Stato di risolvere il problema. Il secondo sta nelle decine di migliaia di miliardi sequestrati dall'autorità giudiziaria alle famiglie mafiose. I due numeri non hanno paragoni in nessun altro paese europeo e testimoniano dell'importanza che l'economia mafiosa ha raggiunto nel nostro. Nessuno ha finora espresso una strategia e, nel ristagno di proposte chiare, il voto di molte zone del Sud continuerà - consapevolmente o meno - a cercare qualcuno in grado di «aggiustare» la salvezza dei patrimoni e il destino giudiziario degli imputati.

Il paese è stanco, ha poca voglia di far figli, ma ha mostrato domenica scorsa la saggezza di un vecchio animale. Dovendo scegliere dove andare a bere, alla fine è andato alla fontana del centro-sinistra, piuttosto che nel paese del Bengodi, anche se ha avuto difficoltà a capire come era fatta la scheda. Adesso tocca all'Ulivo e alla sua squadra lavorare per arrivare a quello che sarebbe un equo risultato per l'Italia: 55 a 45. [Enrico Deaglio]



Silvio Berlusconi

«Mamma mia che impressione!»

Alfredo Sordi

Unità logo and contact information for the newspaper's editorial office, including address, phone numbers, and website details.