II Margine, n.6-7/1993

# **VALORI E ISTITUZIONI**

Gustavo Zagrebelsky

# I diritti non hanno bisogno di riforme

Oggi si parla diffusamente dello Stato dei diritti. Il tema dei diritti soggettivi è diventato il passpartout nei discorsi che si fanno oggi sullo Stato e sembra che su questo terreno dei diritti si possa trovare un accordo tra grandi concezioni dello Stato che un tempo erano divise e lontane e confliggevano anche tra di loro Su questo terreno sarei prudente. Non credo che qui ci siano delle novità. I diritti di cui parliamo sono già tutti scritti nella Costituzione.

Temo che ci sia un eccesso di fiducia nella prospettiva o nella parola della riforma. Da questo punto di vista, sul tema dei diritti non abbiamo problemi di riforme ma di attuazione, di realizzazione. Non si tratta di passare ad un terzo tipo di Stato ma di far funzionare al meglio ciò che noi già oggi abbiamo. Si potrebbe riflettere su che cosa siano i diritti e se davvero si potrebbe trovare quel grande accordo tra filoni concettuali ed impostazioni teoriche ed ideali diversi.

Ho l'impressione che su questo tema ci siano ancora differenze fondamentali: la concezione liberale che vede i diritti in funzione dell'affermazione della volontà e visioni cattoliche e socialiste che vedono i diritti in funzione della giustizia. Tra queste visioni dei diritti non solo c'è una differenza, ma ci può essere un conflitto. I diritti per l'auto-affermazione individuale e quelli per la realizzazione di un contesto sociale generale giusto sono due cose completamente diverse che appartengono a due mondi ideali lontani tra loro, che hanno tutti e due degli aspetti positivi e che devono essere valorizzati insieme. Ma certo la convivenza di questi due aspetti non è semplice. In ogni caso non potremmo pensare ad uno Stato dei diritti che valorizzi solo i diritti e depotenzi lo Stato; siamo tutti convinti

che non c'è garanzia dei diritti se non ci sono forti istituzioni.

La tradizione anti-statalistica non deve avere spazio in una discussione sui diritti. Il problema è avere uno Stato che serva ai diritti, ma non al disfacimento dello Stato, che è quello che abbiamo davanti ai nostri occhi, il disfacimento dello Stato significa infatti il potenziamento dei poteri di fatto, il più drammatico dei quali è quello che si manifesta nella violenza criminosa, ma anche negli arbìtri particolari che abbiamo di fronte a noi, compresi gli arbìtri della pubblica amministrazione. C'è bisogno di strumenti istituzionali forti per garantire il rispetto delle posizioni sostanziali dei cittadini, dei loro diritti e della loro dignità. Quindi il tema della rivitalizzazione dello Stato e delle istituzioni è un tema ancora oggi centrale.

#### Per una riforma che ci interessi

E' vero che lo Stato tradizionale, come lo abbiamo conosciuto nell'evoluzione dello Stato moderno, e che si è realizzato nel modo più pieno all'epoca della rivoluzione francese ed ha poi avuto una nuova forma di organizzazione chiusa nel periodo liberale, lo Stato basato su tale idea della sovranità come un dato centrale, da cui tutto deriva per conseguenza, è superato. Però noi abbiamo bisogno di ricostruire una nuova statualità, una nuova dimensione, dove abbia luogo la politica. Se c'è un carattere che segna la tradizione del diritto costituzionale europeo è la dimensione della politica, a differenza di quanto avviene nel costituzionalismo americano, dove c'è la dimensione dei diritti individuali. Là la politica è la somma dei diritti; da noi, nella nostra tradizione europea, ci sono i diritti ma c'è anche, come dimensione degna della vita collettiva, la politica, cioè le decisioni di insieme e che hanno a che vedere sul contesto nel quale noi vogliamo vivere, che non è il risultato puramente fattuale del gioco dei diritti individuali. La nostra tradizione è basata sull'idea che dobbiamo avere delle istituzioni, nelle quali è possibile ragionare in generale, cioè politicamente, e prendere le decisioni che ne conseguono.

Per questo l'importanza di riflettere sulla rivitalizzazione della politica e quindi delle istituzioni è, secondo me, ancora centrale, quindi è il giusto superamento della crisi dello Stato che viene dal passato. Ora abbiamo bisogno di riorganizzare forme statuali di vita collettiva. Roberto Ruffilli è stato uno dei massimi teorizzatori in Italia della crisi dello Stato, ma teorizzava contemporaneamente l'essenzialità dello Stato. Malgrado o forse proprio per la crisi la dimensione

statuale è ancora fondamentale, se leghiamo il discorso delle istituzioni a quello dei diritti non solo in funzione dell'espansione della volontà individuale, ma in funzione dell'espansione di un ordine giusto.

Senza istituzioni noi non possiamo pensare a questo. Abbiamo venti anni di dibattiti sulla riforma, sulla rivitalizzazione dello Stato e nulla o quasi è stato fatto. Ci troviamo di fronte alla difficoltà di partire. Il paradosso dell'autoriforma costituzionale significa questo: che in una situazione di estrema debolezza delle istituzioni, le forze che dovrebbero realizzare le urgenti riforme sono incapaci di operare. Il massimo di necessità di riforme, che coincide con la massima crisi delle istituzioni, si accompagna al massimo di impotenza riformatrice.

Questo è il dramma delle democrazie in crisi, quello che ha conosciuto la repubblica di Weimar e quello che conosciamo noi oggi Tanto più sentiamo urgente e necessaria la riforma, tento più ci accorgiamo che mancano le forze sufficienti per venime a capo Il motivo sta nel fatto che il grande tema della riforma istituzionale è stato gestito politicamente come strumento di affermazione di parte dei partiti. I diversi partiti hanno sostenuto tesi che sono cambiate nel tempo a seconda delle loro esigenze di affermazione nel sistema politico. Ma se tutti i partiti agiscono con simile prospettiva è chiaro che tutti sostengono l'esigenza di una riforma, ma tutti con modalità diverse, e la cosa resta dov'è.

Se pensiamo ad una riforma delle istituzioni in un modo realistico, dobbiamo pensare ad una eteroriforma, cioè al fatto che questa classe politica nel suo insieme non è in grado di venirne a capo e quindi la riforma della Costituzione comporta necessariamente un rinnovamento della classe politica Non sto pensando al colpo di Stato; ma il discorso sulla riforma delle istituzioni fatto da soggetti politici che non mettono in gioco sé stessi, il loro modo di operare e di ragionare, dobbiamo respingerlo come falso. I veri riformatori della Costituzione devono mettere in gioco loro stessi insieme alle regole istituzionali.

In quest'ottica si inserisce il tema della priorità logica delle regole e degli attori. Chi viene prima, chi svolge il ruolo determinante? Una Costituzione è buona perché sono buone le regole costituzionali o perché sono buoni gli attori costituzionali? La teoria classica ci dice che sono necessarie entrambe le condizioni ma che tra le due è decisiva la seconda. Quando Aristotele e altri trattavano del corrompimento delle forme di governo (la monarchia che diventa tirannia, l'aristocrazia che diventa oligarchia, la democrazia che diventa regime della piazza o oclocrazia), affermavano che la corruzione delle

forme di governo è determinata da un corrompimento dei soggetti che operano all'interno di queste forme di governo. Sarei quasi orientato ad affermare la regola secondo la quale di buone regole si può fare a meno, ma non di buona classe politica. Questo rafforza l'idea che nessuna riforma della Costituzione *che ci interessi* può avvenire soltanto attraverso la revisione di regole formali. Abbiamo bisogno di un rinnovamento della politica che tocchi il modo d'essere e l'identità degli stessi soggetti della politica.

Una riforma che ci interessi: la democrazia non è soltanto una regola formale o procedurale; le regole procedurali sono neutre dal punto di vista del giudizio di valore che si possa dare su queste regole. Di per sé queste regole sono prive di contenuto assiologico. Qualunque regola è disposta a farsi corrompere da un cattivo uso. Ad esempio: la commistione tra politica e amministrazione a livello locale, cioè il fatto che in concreto la classe politica locale sia impastata, compromessa, legata alla burocrazia locale ha fatto saltare immediatamente tutti i meccanismi di controllo che pure sono previsti; le regole sul controllo che avrebbero dovuto garantire il rispetto dei principi di legalità.

Quindi se non c'è un rinnovamento sostanziale, profondo, nessuna regola sostanziale può farci uscire nel senso desiderato dalle nostre difficoltà. Ma cosa significa "istituzioni che funzionano meglio", dal punto di vista tecnico? Potremo ritenere che sia un miglior contributo al miglior funzionamento delle istituzioni mettere il bavaglio ai giudici che conducono le inchieste sugli scandali pubblici? Naturalmente le istituzioni funzionerebbero meglio, sarebbero più efficienti, ma non è questo che noi auspicheremmo. Ecco quindi che, nel discorso sulla riforma delle istituzioni, non possiamo limitarci ad una pura tecnologia, dobbiamo sempre tener presente quando ci sono i valori sostanziali, fondamentali ai quali le istituzioni devono corrispondere. Qual è la condizione sostanziale di base di un regime democratico?

### La democrazia si regge sulla virtù

Il grande Montesquieu, quando parlava delle forme di governo - che distingueva classicamente come il regime di uno, il dispotismo, il regime di pochi, l'oligarchia, e il regime dei tanti o democrazia - aveva individuato la base sostanziale di questi regimi, senza la quale questi regimi non funzionano. La molla del dispotismo secondo lui era la paura; esso non poteva funzionare se non sulla base del timo-

re diffuso, della delazione, delle spie. L'oligarchia era basata sull'amicizia, la fedeltà, la lealtà tra gli oligarchi; la democrazia era basata sulla molla indefettibile della virtù repubblicana. Montesquieu intendeva per virtù repubblicana l'attitudine dei singoli a mettere qualcosa di proprio in comune e cioè di conferire alla dimensione pubblica, al demos, alla politica, qualcosa di proprio, e quindi l'attitudine a pubblicizzare una parte del proprio privato. Solo così si crea una sfera di rapporto e di relazione su cui si può discutere in generale, sottratta alla sovranità individuale e sottoposta alle regole comuni della democrazia.

Se noi in Italia non ricostruiamo la virtù repubblicana, cioè la percezione nell'etica pubblica diffusa che ci sono delle cose indisponibili ai singoli, perché sono disponibili solo collettivamente, qualunque riforma istituzionale sarà per qualcosa che non vogliamo.

Noi viviamo oggi in una fase storica nella quale ciò che è pubblico è stato privatizzato. C'è stato un rovesciamento completo. Le vicende e gli scandali di questi mesi sono un fenomeno macroscopico di privatizzazione del pubblico. La condizione di insieme nella quale una riforma delle istituzioni può avere degli esiti positivi è questa rigenerazione dell'idea del 'pubblico'.

Accanto alla ricreazione di una dimensione che non ci appartiene perché appartiene a tutti (e questo dovrebbe presupporre una grande maturazione ideale rispetto alla situazione in cui viviamo: la democrazia è un regime di austerità privata impegnativo dal punto di vista dell'etica individuale!), volevo accennare a qualche altra precondizione di insieme per una riforma istituzionale che abbia un esito che ci possa apparire soddisfacente. Ci sono anche delle condizioni istituzionali che devono essere realizzate accanto alla riforma elettorale, perché qualunque innovazione alla legge elettorale può essere estremamente pericolosa se non si incide su alcuni punti istituzionali di contorno.

Primo, il regime della stampa e dei mass-media. Può apparire positiva l'esigenza di una maggiore personalizzazione della campagna elettorale: ma attenzione, il modo in cui si formano le opinioni sui candidati può essere distorto da un sistema dell'informazione non libero. In fondo la vecchia proporzionale e la vecchia partitocrazia sono da questo punto di vista più impermeabili alle distorsioni che possono essere portate da un sistema dell'informazione manipolato. A che punto siamo in Italia nel sistema dell'informazione? Ci dà garanzie da questo punto di vista che una campagna elettorale personificata non sia manipolata?

Seconda condizione: la difesa dell'indipendenza della magistratura. La magistratura in Italia ha freni e pecche, però rappresenta una voce discordante nel coro. Dovrebbe essere un limite alla utilizzazione delle risorse della politica per corrompere la politica, un limite al sottogoverno, un limite alla corruzione

Terzo punto: la situazione dell'amministrazione pubblica. Tutte le volte che il governo intende prendere una qualche misura innovativa si trova di fronte alle impotenze attuative della pubblica amministrazione. Nelle condizioni attuali è facile che si insinuino le pratiche di sottogoverno: i diritti non sono più diritti ma diventano privilegi dei detentori del potere, i governanti elargiscono a questa o a quella categoria sociale in cambio di voti manipolati e di consensi manipolati. E a che punto siamo nella riforma della pubblica amministrazione?

Quarto punto: la situazione dei partiti. La vita democratica nei partiti è alterata da forme di cooptazione antidemocratica, se nella vita dei partiti conta più il denaro che le idee ed i progetti o anche semplicemente i numeri (in fondo è già un elemento di democrazia il fatto che ci si basi sul numero delle teste). Se non riusciamo ad incidere in qualche modo sul rapporto politica, partiti e denaro, la vita democratica è alterata. Chi saranno i candidati che emergeranno? Se non ci sono garanzie di democrazia all'interno della vita dei partiti, chi saranno costoro? quali oligarchie del denaro, quali partiti trasversali verranno ad emergere in questo modo? Fino a qualche anno fa i partiti erano particolarmente sensibili ad un buon rapporto con le organizzazioni sociali numerose Oggi i partiti sono particolarmente sensibili ai buoni rapporti con coloro che dispongono di grandi fortune. E questa è una deviazione profondissima.

#### Virtù e vizi della proporzionale

Il sistema elettorale che oggi abbiamo è fondamentalmente di tipo proporzionale. La proporzionale oggi non è più difesa pressoché da nessuno, tranne alcuni gruppi che a mio parere in modo miope difendono soltanto delle rendite di posizione. Nell'insieme, le forze politiche e culturali sono orientate all'abbandono della proporzionale. Non perché questa sia il demonio: ha avuto in Italia una sua funzione e grandi meriti nel radicamento della democrazia nel nostro Paese, nel lasciare aperto il pluralismo politico. L'elemento positivo della proporzionale è la sua 'fedeltà', perché consente di fotografare nel modo meno distorcente la realtà politica del Paese; corrisponde dunque ad una certa idea forte di giustizia elettorale.

Di fronte a questi elementi positivi, quelli negativi sono numerosi. Primo, la stagnazione della vita politica al centro. La proporzionale,

che comporta la frammentazione del panorama politico in Parlamento, ha in sé una forza centripeta. Cioè tende a polarizzare la formazione delle maggioranze al centro, in quanto porta in sé la necessità di coalizione; ed è chiaro che i partiti che si trovano all'estremità di queste forze hanno scarse capacità di coalizione, mentre le hanno i partiti che stanno al centro. La vita politica degli ultimi quaranta anni è stata una corsa al centro, a farsi inglobare nella maggioranza di centro. E questa è una tendenza negativa perché ne deriva la mancanza di un vero e proprio ricambio nelle classi governanti, al massimo ci possono essere integrazioni, ma non sostituzioni. A questa immobilità della classe dirigente corrisponde una maggiore facilità di corruzione nell'esercizio del potere. Non si può esserne sicuri, ma lo si può supporre in quanto manca la possibilità del controllo (ma se non siamo sicuri che la classe dirigente che si pone come alternativa rispetto a questa ha interesse a far valere la moralità della gestione della cosa pubblica come elemento di responsabilità, non c'è alternanza che regga per elevare l'etica nella conduzione della cosa pubblica). Quarto difetto. l'inefficienza delle coalizioni di governo, perché ogni forza farà valere esigenze, interessi, orientamenti divergenti, ci sarà una tendenza alla mediazione oltre misura che paralizzerà una vera azione di governo, con un elemento distorsivo in più: in tempo di elezioni la dialettica politica è molto più virulenta tra le forze di governo che con le opposizioni. Infine, la sostanziale irresponsabilità derivata dal sistema proporzionale.

## Una strada maggioritaria

Quali sono le uscite che si immaginano da questa situazione? Se uno vuole superare la proporzionale deve in qualche modo imboccare una strada maggioritaria, una fra le tante. Le indicazioni maggioritarie possono essere di vario tipo. Bisogna tenere conto però che imboccare questa strada non è privo di costi politici; qualunque sistema diverso dal proporzionale favorisce i grandi e colpisce i piccoli. Questo nella situazione attuale significa perpetuare, almeno nell'immediato, il sistema di potere che abbiamo avuto in Italia finora. Di fronte a queste osservazioni, chi pensa che per il bene della repubblica italiana e anche della DC si deve auspicare un buon periodo di opposizione della DC, questo è un elemento che deve far riflettere. Tuttavia se noi continuiamo a ragionare in quest'ottica non cambieremo mai nulla, perché questa è l'ottica di partito. Quindi bisogna essere coraggiosi e pensare che una riforma delle regole elettorali può indurre dei mutamenti nel comportamento degli elettori

Le proiezioni che fanno i politologi potrebbero essere fasulle perché fondate sulla situazione così com'è, mentre dovrebbero essere fondate su una situazione che noi non possiamo ipotizzare perché i comportamenti elettorali in presenza di una riforma del sistema elettorale non sono oggi predeterminabili E poi, comunque, non si può pensare che una riforma delle istituzioni abbia degli effetti immediati, ma deve essere qualcosa proiettato nel futuro. La riforma della Costituzione è difficile perché comporta una sorta di salto nel buio, una scommessa per il futuro.

In che senso una riforma elettorale diversa dalla proporzionale colpisce i piccoli? Pensiamo a un sistema con le coalizioni di partiti con premio di maggioranza. I piccoli partiti sono destinati a entrare in una costellazione di partiti, a farsi assorbire in schieramenti più coinvolgenti. Ma questo significa per loro una perdita di ruolo? Dipende dalla loro capacità. Oggi i piccoli partiti con la proporzionale sono favoriti in modo esclusivamente statico. I piccoli gruppi da sistemi maggioritari possono avere un plusvalore politico se contrattano la loro appartenenza all'uno o all'altro schieramento. I sistemi maggioritari sono molto più sensibili dei proporzionali ai piccoli spostamenti di voti. I piccoli gruppi possono prospettare le loro esigenze per ottenere una massimizzazione dei loro omentamenti nei due schieramenti con la possibilità di passare all'altro. In questo senso con il sistema maggioritario c'è una possibilità in più per i gruppi più piccoli, purché siano portatori di esigenze reali, di farsi valere.

Vediamo i sistemi maggioritari in discussione Uno è quello uninominale all'inglese, è quello che verrebbe determinato dal referendum ed è basato su collegi che eleggono un solo candidato, salvo una quota proporzionale. Personalmente, pur avendo sostenuto questo referendum, non credo che questo esito sia benefico per il nostro Paese. Il referendum deve avere la funzione di smuovere la classe politica e trovare delle via d'uscita Nella situazione politica attuale il sistema maggioritario all'inglese non garantirebbe l'alternanza, ma porterebbe all'affermazione di almeno tre forze. Avremo un partito di destra, uno di sinistra e le leghe. Questo sarebbe un fattore già di per sé negativo. In più, non dobbiamo puntare su un'eccessiva personalizzazione della politica, come avverrebbe con sistemi maggioritari a collegio uninominale, per i motivi che dicevo prima (il ruolo distorsivo del denaro e dell'informazione), ma dovremo puntare a sistemi elettorali che mantengano il ruolo dei partiti. Questa è una caratteristica della democrazia Italiana; abbiamo abbandonato nel 1919 il sistema uninominale perché era eccessivamente personalizzato ed il parlamento diventava Parlamento di notabili. Oggi non sarebbe più un Parlamento di notabili in quel senso, avremo un Parlamento di personaggi che vengono eletti o dal denaro o perché sono presidenti di società di calcio, ci sarebbe la fine della politica.

#### Una contestazione costruttiva, senza connivenze e senza sabotaggi

Io temo fortemente che se gettiamo i partiti con l'acqua sporca che hanno prodotto avremo un risultato ancora peggiore di quello che abbiamo oggi. Questo recupero della dimensione politica della vita collettiva sarà assolutamente impossibile e questa impossibilità sarà determinata da un eccesso di personalizzazione e di privatizzazione della politica I partiti hanno avuto questa funzione di trasformare le cose individuali (esigenze, aspirazioni) in cose generali, di passare dal privato al politico. Non possiamo permetterci il lusso di abbandonare queste strutture perché oltre o a fianco dei partiti non abbiamo altro Dobbiamo difendere i partiti e pretendere che cambino; e il sistema maggioritario uninominale sarebbe un modo per cambiare radicalmente la concezione della politica attraverso l'abbandono della via partitica. Sarebbe una americanizzazione della nostra vita politica in un contesto che non ci consentirebbe di fare una cosa di questo genere. Rimane dunque la prospettiva delle grandi coalizioni con premi di maggioranza. E' questa la prospettiva sulla quale dovremmo muoverci, noi che operiamo al di fuori dei partiti organizzati con gli strumenti che abbiamo.

Rimane il quesito: che cosa possiamo fare? Posto che sia vero che non possiamo pensare che i frutti che ci vengono dal sistema politico così com'è non siano avvelenati. C'è l'esigenza di mobilitare delle energie dall'esterno dei partiti, ma non contro i partiti come tali. In qualche modo creare delle forze politiche 'altre' rispetto a quelle che si sono consolidate nei centri di potere fino ad oggi Si tratta di inventare strade nuove per mettere in difficoltà la classe politica che è legata a queste forme di connivenza così forti che impediscono al nuovo di affermarsi. Come ciò si possa fare è un'altra questione.

Non però nella prospettiva del sabotaggio del sistema attuale, che sarebbe un comportamento irresponsabile. Questa opera di contestazione esterna, 'altra' al sistema che ci governa, deve essere necessariamente un'opera di contestazione costruttiva - però non connivente! Questo è il grande punto interrogativo per verificare se in Italia esiste una fascia di persone politicamente interessate ma non partiticamente impegnate nelle pratiche di partito che noi vogliamo combattere. Ci sono energie che operano all'interno dei partiti e che fanno parte di uno "strato politico inpartitico" sul quale le speranze di rinnovamento del nostro Paese soltanto si possono fondare.