

quas

*quaderni
di azione sociale*



**Cittadinanza ed istituzioni
L'azione volontaria
Donne e secolarizzazione
C. Mortati e l'associazionismo**

Sommario

EDITORIALE	Agricoltura ed associazionismo: ipotesi per il movimento aclista <i>di Giuseppe Andreis</i>	3
PREMESSA	Tra società ed istituzioni. <i>di Giuseppe Trotta</i>	7
SOCIETA'	<i>AG</i> L'azione volontaria tra società civile e sistema politico. <i>di Alberto Melucci</i>	11
	Le trasformazioni della cittadinanza democratica. <i>di Sergio Fabbrini</i>	21
	Marginalità, emarginazione, lavoro. <i>di Piergiorgio Reggio</i>	38
POLITICA ED ISTITUZIONI	Associazionismo e riforma del sistema politico in C. Mortati. <i>di Stefano Ceccanti</i>	45
OLTRE IL MARGINE	La religiosità femminile nei processi di secolarizzazione. <i>di Emma Fattorini</i>	53
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE	Analfabetismo e alfabetizzazione. <i>di Antonio Nanni</i>	65
LA PAROLA	L'amata e il diletto. <i>di Pino Stancari</i>	81
CONVEGNI E RECENSIONI	Convegni e Recensioni	101
	Libri ricevuti	111
	Autori	112

Anno XXXVIII - Bimestrale - n. 73 Gennaio-Febrero 1990 - ogni numero L. 7.000 arretrato L. 9.000 - Abb. annuo L. 35.000 (Italia) e L. 45.000 (Estero) da versare sul ccp n. 69462000 intestato a:

«Casa Editrice Formazione e Lavoro» srl - Viale Trastevere 221 - 00153 Roma
Direzione e redazione Roma, Via G. Marcora 18-20 - Tel. 06/58401

Direttore responsabile: Giovanni Bianchi
Codirettore: Michele Giacomantonio
Coordinatore di redazione: Giuseppe Trotta
Segretario di redazione: Alberto Scarpitti

Redazione

Marilena Clapis
Luca Diotallevi
Maria Filippi
Antonio Nanni
Salvatore Natoli
Mario Nordio
Pio Parisi
Piergiorgio Reggio
Alberto Scarpitti
Giuseppe Trotta

Stampa: TipoLitografia «Elengraf» - Via dei Sardi, 40/46
00185 Roma - Tel. 491260
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 4005 dell'11-8-1962
Spedizione in abbonamento postale gruppo IV-70%

*Gli scritti firmati impegnano esclusivamente la responsabilità politica e culturale di chi li scrive.
Solo quelli non firmati chiamano in causa la responsabilità della redazione.*

in copertina: Nishikawa Yasushi, «il monumento di Chang Meng-lung», 1983 (Particolare).

Associazionismo e riforma del sistema politico in C. Mortati

di
S. Ceccanti

Nel pensiero di C. Mortati sono anticipati alcuni problemi istituzionali oggi di grande attualità. La sua lezione torna ad essere un punto di riferimento per il Cattolicesimo Democratico.

Le più recenti riflessioni politiche, maturate nell'area cattolico-democratica in termini di riforme istituzionali, in primis quella del sistema elettorale bipolare, sono poi così discontinue rispetto alla tradizione del cattolicesimo democratico. Si tratta forse di un'improvvisa folgorazione sulla via di Damasco, un cedimento a presunte velleità tecnocratico-decisioniste?

Decisamente no, e non solo per la testimonianza particolarmente feconda in termini intellettuali di Roberto Ruffilli, ma per il filo diretto che collega la sua opera ad uno dei maggiori costituenti cattolici democratici, Costantino Mortati, nato in provincia di Cosenza nel 1891 e morto a Roma nel 1985. Un nome noto a chi ha qualche pratica di studio del diritto (i suoi volumi editi più volte dalla Editrice Cedam sulle «Istituzioni di diritto pubblico» e sulle «Forme di governo» hanno nutrito varie generazioni di Universitari), un messaggio da riscoprire nella sua profonda attualità. Già dal 1940 con il suo primo grande lavoro teorico su «La costituzione in senso materiale» Mortati, rifacendosi a Maritain e Mounier, tendeva a legare in modo indissolubile e coerente l'architettura istituzionale dello Stato alle caratteristiche della realtà sociale, evitando i rischi di formalismo tipici di certa scienza giuridica elaborata prima dell'irruzione delle masse popolari nella vita civile. Come scrisse Leopold-

do Elia in occasione della scomparsa di Mortati, egli rifiutò sempre un'idea di Stato inteso come «entità autoritaria» vedendolo invece come «Ente rappresentativo della società civile, sulla base di un giusto rapporto fra l'intervento del potere pubblico e la sfera delle libertà riconosciute al cittadino» («Corriere della Sera» 25/10/1985). Così, molto significativamente Mortati descrive:

«Il passaggio alla sovranità popolare: il risultato del processo che inizia *dalla conquista del diritto di associazione*, attraverso il quale si giunge all'altra del progressivo ampliamento del potere di suffragio politico, e che conduce ad un radicale mutamento dei termini in cui si presentava in precedenza il rapporto fra Stato e società. Si *richiede ora, in primo luogo*, che al *popolo si affidi non già solo il compito della designazione dei titolari del supremo potere decisionale, ma altresì quello della scelta dell'indirizzo politico generale*, e che inoltre venga garantita la fedeltà ad esso dell'attività rivolta alla sua attuazione ed al suo svolgimento, deferita, nella sua sede più elevata, all'apparato centralizzato costituito dallo Stato-governo» (1).

Pertanto — ed è un primo fondamentale aspetto della attualità di Mortati — la libertà di associazione è fondamento dello Stato democratico, fondamento non come affermazione generica, ma come elemento che impone di affidare ai cittadini il diritto di decidere sui governi, ossia sui governanti e sui loro programmi. La funzione delle elezioni non è solo quella che noi ampiamente già conosciamo di designare questo o quel rappresentante in Parlamento, ma anche quella di essere un vero e proprio «giorno del giudizio» sull'operato dei governi. Anche se in alcuni periodi, per evitare laceranti divisioni sociali, si può deviare alla dialettica maggioranza-opposizione, ciò non significa che quella non sia la regola basilare di ogni democrazia degna di questo nome. Scrive infatti Mortati in modo cristallino:

«Secondo il modello organizzativo e funzionale corrispondente al principio maggioritario, che si svolge secondo il criterio ad esso intrinseco della dialettica di maggioranza e di opposizione, *l'esercizio della sovranità popolare*, nella sua tipica espressione della determinazione dell'indirizzo politico, *rimane riservato alla maggioranza, mentre la funzione dell'opposizione si concentra, nell'attività, che sotto un aspetto può dirsi negativa, di critica e di controllo dell'operato di quella, e sotto un altro positiva di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell'elettorato. L'ipotesi è di uno schieramento non necessariamente bipartitico, ma bipolare, secondo la terminologia di Sartori, risultante dalla tendenza all'agglutinamento dei vari partiti in due formazioni contrapposte*. Non è da accogliere l'opinione che (attribuendo al principio maggioritario valore di puro espediente tecnico) ritiene corrispondente ad una realizzazione sostanziale della sovranità popolare la formazione dell'indirizzo attraverso un accordo compromissorio con le forze minoritarie, anch'esse espressione di potere sovrano. Infatti l'adozione di un regime di unanimità, di decisionismo assembleare,

in contrasto con la reale differenziazione degli interessi, pregiudica la linearità e stabilità degli indirizzi da imprimere allo Stato, il cui rendimento è appunto indirizzato all'assunzione di un orientamento di sintesi, intorno al quale sono da coordinare le singole misure che lo svolgono, e compromette altresì la formazione del giudizio affidato al popolo sul comportamento degli eletti, al fine di farne valere la responsabilità» (2).

Sulla base di questa visione di fondo che non parte da astratte velleità tecnocratiche, ma dalle concrete esigenze di trasparenza, di imputabilità delle decisioni che in un paese maturo sono riconosciute e affidate alla volontà decisiva degli elettori, Mortati descrive puntualmente in questo testo di quattordici anni fa, i caratteri devianti della forma di governo vigente nel nostro Paese:

«Nessuna di queste condizioni si realizza nel nostro paese. Infatti il regime di rigoroso proporzionalismo, instaurato in considerazione delle eterogeneità del tessuto sociale, ostacola la formulazione di orientamenti programmatici impegnativi per la futura azione di governo, mantenendoli invece su un terreno di vaghezza e genericità. Le coalizioni politiche, basate su accordi per l'attuazione di un comune indirizzo, si costituiscono successivamente all'elezione, all'infuori di ogni intervento popolare, e rimane sempre aperta la via ad ogni specie di un suo mutamento per effetto delle fluttuazioni dei gruppi che entrano a comporre le coalizioni stesse, nonché delle opinioni dei singoli componenti, in conseguenza del divieto di mandato imperativo che consente agli eletti di sottrarsi alle direttive di partito, o di uscire da esso senza decadere dalla carica. La divergenza del modello si verifica anche in ordine alla funzione di controllo che comporterebbe al corpo elettorale alla fine della legislatura. L'esperienza ha infatti dimostrato come si verifichi un fenomeno di vischiosità che porta a far durare nel tempo la distribuzione dei voti fra i vari schieramenti partitici, riducendo in misura assai modesta le variazioni fra l'una e l'altra legislatura. Ciò che porta a far ritenere che l'opzione popolare all'uno o all'altro partito, piuttosto che su convinzioni maturate in relazione a problemi concreti o a scelte programmatiche rimanga legato a fattori per una parte emozionale o fideistici, e per l'altra clientelari, anche per effetto del rapporto che viene a determinarsi fra i partiti ed i gruppi di pressione meglio organizzati per la tutela di interessi settoriali.

Il regime di poliarchia effettivamente vigente viene pertanto a realizzare una forma di sovranità del Parlamento, ma con modalità tali che, se da un lato precludono un'effettiva partecipazione del popolo all'indirizzo politico (I), dall'altro incidono negativamente sull'assolvimento da parte dello Stato di siffatta funzione, che, per conseguire il fine ad esso inerente, dovrebbe svolgersi secondo linee di intima coerenza fra le sue varie parti costitutive, nonché di stabilità e di efficienza. Infatti gli accordi posti a base delle coalizioni vengono ad assumere un contenuto compromissorio di tipo deteriore, perché implicanti rinuncia alle decisioni sulle questioni di fondo, rispetto alle quali più grave si presenta il contrasto fra i vari gruppi, e più efficaci le resistenze da parte degli

interessi di conservazione celati in quelli fra essi in possesso di maggior peso numerico nella coalizione. All'immobilismo che consegue a questa situazione di stallo fra forze che si neutralizzano fra loro (aggravati dalle scissioni all'interno dei partiti, divenuti campo di lotta di contrastanti fazioni) fa poi riscontro l'incapacità di resistere alle spinte dal basso, ad opera di istanze settoriali, che trovano adito nel Parlamento per fini di proselitismo elettorale o di sottogoverno, così da fare di quell'organo, come ha detto il Bourdeau, «uno strumento di istituzionalizzazione della fragilità della pubblica autorità» *L'influenza dannosa di tale stato di cose appare tanto più sensibile quanto più evidente è il contrasto che si determina con l'assolvimento dei compiti imposti allo Stato sociale, richiedenti una più rapida e più intensa efficacia decisionale, e che non possono prescindere da una programmazione, cioè dalla predisposizione dell'impiego delle risorse secondo una rigida scelta di priorità, che vincoli lo stesso legislatore nelle successive della propria attività» (3).*

In un ulteriore testo Mortati precisa un secondo sunto per noi estremamente interessante. Se principio del libero associazionismo, come si è visto, è il fondamento dello stato democratico, del diritto dei cittadini di decidere sui governi, l'esistenza concreta di una rete associativa che lega tra di loro i cittadini al di là delle compartimentazioni ideologiche è un presupposto decisivo perché una democrazia funzionante per alternanza non provochi eccessive lacerazioni:

«Le formule organizzative dei rapporti fra i poteri costituzionali si muovono entro un campo di scelta sostanzialmente molto più limitato di quanto in apparenza non sembri. La natura di tali rapporti è tale che nella loro disciplina poco contano gli espedienti frutto di una fantasia raziocinante, le escogitazioni a tavolino, le formule tanto astratte quanto logicamente rifinite. *Quello che, in primo luogo, conta invece è una base sociale effettivamente omogenea, capace di dare un solido contenuto alla forma di governo.* E' da tale base sociale che vengono progressivamente e spontaneamente espresse le nuove regole capaci di assicurare il buon funzionamento di detti rapporti: regole che non sempre, anzi raramente, vengono irrigidite in astratte formule normative, ma invece si inseriscono di fatto nell'interno dei vecchi schemi tradizionali lasciandoli formalmente immutati ma rinnovabili e trasformandoli profondamente nella sostanza. Questo è quanto ci indica non solo l'esperienza inglese, ma anche quella delle democrazie scandinave e svizzera (ad esempio, la Costituzione della Svezia resta tuttora immutata sin dal 1809, anno in cui fu votata dopo la deposizione del Re Gustavo-Adolfo), caratterizzante ad un tempo da mobilità ed equilibrio nella loro base sociale, senza contrapposizioni radicali di classi, e dotate di una straordinaria vitalità associativa al livello dei gruppi intermedi (per cui, come ad esempio ancora in Svezia, si verifica uno spontaneo fiorire di formazioni cooperative, di associazioni di consumatori e di altre libere associazioni, capaci di formulare un preciso giudizio e provvedimenti utili ad interessi degni di tutela ma non in contrasto con l'interesse generale della comunità, impedendo così il monopolio esclusivo dei partiti ed evitando una loro rigida burocratizzazione)» (4).

Una democrazia in cui cittadini che fanno diverse scelte politiche, elettorali, partigiane non si incontrassero mai, una Paese afflitto da divisioni verticali insanabili, sarebbe, evidentemente, come l'Italia del 1948, un Paese da pilotare con cautela attraverso il consenso, poiché con logiche rigide di maggioranza e opposizione la prima sarebbe tentata dall' approfittarsi come «cosa propria» dello Stato per costruire un'egemonia irreversibile e la seconda dallo scivolamento verso un'opposizione non solo al governo in carica ma allo stesso Stato.

E questa è l'eredità migliore del cattolicesimo democratico ma l'odierna realtà associativa del nostro Paese è ormai tale da rispecchiare il modello di Mortati, da farci ritenere superata la fase dell'emergenza costituzionale.

Quando, per limitarci solo alla ricerca Censis-Presidenza del Consiglio 1988, su un ampio campione di esperienze associative nel 45,9% dei casi si registrano iscritti a più partiti (più del doppio dei casi con iscritti a un solo partito, il 20,8% del totale) e quando la stessa concezione esplicitamente dichiarata (cfr. Allegata tab. 1) pone in primis la promozione «dei valori fondamentali di una società, come la democrazia, più profonda delle differenze tra i partiti» relegando in decisa minoranza le visioni collaterali o apolitiche, significa che siamo di fronte ad un panorama ben diverso dall'Italia delle «subculture» muro contro muro.

Del resto, per ciò che concerne i singoli individui, quando si rileva a partire dagli anni '70, che quasi un elettore su tre cambia voto da un'elezione all'altra, come sostengono i ricercatori del Cattaneo di Bologna, siamo decisamente in un contesto ben diverso da quello delle appartenenze irreversibili.

C'è poi un terzo aspetto, quello forse per noi più strettamente attuale, per il quale Mortati, valorizza l'associazionismo come possibile elemento di sblocco del sistema, dal momento che l'interesse del ceto politico è invece quello di preservarlo, pur nella sua inefficienza, in quanto esso preserva anche le rendite di posizione acquisita. Mortati per questo ammette di aver sperato nel fecondo scossone della contestazione di cui traccia in equilibrio pregi e limiti. Rinviando comunque alle realtà associate il compito di spingere verso la democrazia dell'alternanza. Scrive pertanto, a partire dagli avvenimenti contestativi.

«Fatti positivi, che però hanno poi perduto una parte di mordente perché la protesta non è stata accompagnata da chiare visioni ricostruttive, ed anzi è apparsa a volte insidiata dall'emersione di interessi particolaristici di gruppi di agitatori. *Tuttavia è solo sulla pressione di queste o analoghe forze sociali che si deve contare per potere sciogliere i nodi che legano, isterilendola, l'azione politica quando rimanga affidata alla iniziativa dei partiti.* Si è visto come tale azione sia insidiata dalla coesistenza di due grossi partiti, di cui uno, non presentandosi in funzione di opposizione costituzionale, non riesce a proporre propri organici programmi suscettibili di fornire la piattaforma per un'alternativa al governo,

mentre l'altro, di maggioranza relativa, è contrastato nel suo interno da un endemico conflitto fra orientamenti divergenti. Conflitto che si riflette sui modi di formazione delle coalizioni di governo necessarie al raggiungimento della maggioranza facilitandone i frequenti mutamenti e che, mentre va a danno della chiarezza e stabilità delle direttive da imprimere alla politica dello Stato, pregiudica poi la formazione di vasti consensi intorno ad una personalità cui sia riconosciuta la posizione di capo del partito, *lasciando così insoddisfatta quell'esigenza di leadership, che nelle democrazie di massa si pone come fattore notevole di agglutinamento del consenso popolare, e conseguentemente di efficienza dell'azione di partito.* Ad ostacolare l'assunzione ad opera delle maggioranze al governo del compito che sarebbe loro specifico, di mediazione e di sintesi degli interessi che emergono dalla società spesso fra loro contrastanti, *si fa valere poi, di fatto, l'interesse dei partiti alla conservazione e al potenziamento del potere goduto, quando esso risulti soddisfatto dall'accoglimento delle pressioni settoriali provenienti dai gruppi più vari e nelle diverse direzioni. E poiché questo stesso interesse opera come freno alle riforme strutturali che fossero rivolte a rompere il cerchio delle connivenze, quale messo in rilievo, si rende necessario, come si è detto, poter contare sulle sollecitazioni provenienti da larghi settori popolari sui quali più si riflettono il danno di un disordinato svolgimento dell'azione statale e la carenza di servizi pubblici, suscettibili, oltre che di neutralizzare le spinte particolaristiche che insidiano la funzionalità dell'indirizzo politico, di promuovere le modifiche all'apparato statale necessario ad assicurarla. Sembra rimanga affidato a questo movimento di massa l'impulso all'attuazione dei conflitti fra le classi e le regioni e l'instaurarsi di una maggiore omogeneità sociale, a rendere meno fragile l'unità nazionale» (5).*

Mortati precisa poi che il punto d'attacco decisivo deve essere il sistema elettorale:

«La constatazione dell'esistenza di una realtà sociale caratterizzata dal pluralismo partitico, che ha condotto il costituente a prevedere strutture ad esso corrispondenti (come per es. risulta dagli art. 72 e 82) *non è sufficiente a far ritenere vincolante l'adozione di sistemi elettorali che lasciano aperta la via all'illimitato spiegarsi del principio proporzionalistico, che, secondo la sua logica interna, tende ad una pogrressiva espansione, senza corrispondenza con effettivi interessi sociali, e legata piuttosto ad aspirazioni di potere personale (come risulta dal suo penetrare nella stessa compagine interna dei partiti), con il risultato di rendere sempre più precari ed instabili gli accordi sull'indirizzo e sempre meno collegati con le aspirazioni della base sociale.*

Proprio la constatazione degli effetti di tale situazione, dissolvitori dell'autorità dello Stato, dà ragione del fiorire di tendenze sempre più diffuse che si orientano verso forme di consultazione popolare meglio idonee a consentire scelte in sede elettorale di indirizzi maggioritari, destinate a vincolare gli organi elettivi per tutto un ciclo di vita del Parlamento (come per es. quelli rivolti a realizzare «accordi di legislatura» oppure a procedere alla elezioni diretta del presidente del Consiglio dei ministri» (6).

Subito dopo questo brano, segue significativamente un paragrafo teso a illustrare gli strumenti già esistenti di controllo popolare (a differenza di quelli istituendi ora citati), un paragrafo così intitolato: *L'intervento di forze popolari a scopo correttivo delle disfunzioni del regime parlamentare: il referendum*» e che inizia in questo modo:

«E' alla stregua della inidoneità rivelata dagli organismi rappresentativi di tipo partitico ad adeguarsi alle esigenze popolari che si deve desumere il criterio necessario ad un'esatta valutazione di quegli istituti ai quali si è accennato che, o previsti dalla Costituzione o sorti spontaneamente dalla base sociale, presentano il comune carattere di contrapporre alle manifestazioni di volontà emergenti da quegli organismi altre istituzioni con finalità correttive o integrative dei primi» (7).

Andando al di là della lettera dell'autore ma non certo al di là della coerenza interna del suo pensiero e «alla stregua della inidoneità rilevata» dei partiti a modificare il sistema elettorale, sia consentito di cogliere questa affermazione di Mortati come un buon motivo a procedere sulla strada del referendum abrogativo dell'attuale legge elettorale.

Se questo sblocco riuscisse a funzionare, lo spazio sarebbe aperto anche per una scomposizione e ricomposizione degli attuali schieramenti intorno a due blocchi, entrambi democratici ed entrambi composite federazioni di partiti, associazioni, movimenti. In cui, quindi, le forme-partito conserverebbero certo un ruolo preminente ma non più esclusivo, realizzando così, non per via di un'improbabile regolamentazione giuridica, ma attraverso la necessità di trovare alleati, di stabilire rapporti non collaterali con realtà politiche non partitiche minoritarie ma decisive ai fini della raccolta della maggioranza. Un'ulteriore preoccupazione di Mortati è quella di contrastare efficacemente «la tendenza dei partiti a monopolizzare l'organizzazione politica del popolo» di modo che la crescita «di associazioni, di circoli, di movimenti diversi fra di loro» (8) riconduca la funzione dei partiti a quella descritta nell'art. 49 della Costituzione, ossia al «concorrere» alla determinazione della politica nazionale.

L'associazionismo, oltre che come fondamento ideale del diritto di decidere sui governi, come presupposto unificante per una dinamica bipolare non lacerante, come elemento di sblocco attraverso il referendum sulla legge elettorale, potrebbe quindi avere un quarto ruolo, quello di soggetto attivo nel ridisegnare i due futuri poli dell'alternanza. Ma su quel terreno accidentato Mortati e anche il resto della tradizione cattolico-democratica, ci forniscono solo (e non è certo poco) un grande nutrimento ideale.

Del resto anche le più recenti elaborazioni di Roberto Ruffilli, in materia di riforme istituzionali risentono in modo determinante dell'influenza decisiva del grande costituzionalista calabrese: un patrimonio complessivo con cui il cattolicesimo democratico si presenta all'appuntamento dell'uscita definitiva dalla stagione consociativa.

Note

(1) C. Mortati, Commento all'Art. 1 in «*Commentario della costituzione*», a cura di G. Branca Zanichelli, Bologna, Roma, 1975, p. 26.

(2) Ivi, pp. 30-32.

(3) Ibidem, pp. 36-38.

(4) C. Mortati, «*Forme di governo*», Cedam, Padova, 1973, pp. 225-226.

(5) Ivi, pp. 441-442.

(6) C. Mortanti, «*Commento...*» cit., pp. 39-40

(7) Ivi, p. 40.

(8) C. Mortanti, «*Istituzioni di diritto pubblico*», Cedam, Padova, 1976, pp. 881-882.

Tabella n. 1

Giudizi sulla capacità di alcune affermazioni di descrivere adeguatamente lo stile di azione del gruppo di cui fa parte l'intervistato.

	Molto adeguata	Abbastanza adeguata	Absolutamente non adeguata	Non rilevante	Non risposto	Totale
Un'esperienza associativa va concepita come parte integrante del retroterra sociale di un partito, di una Chiesa o comunque di una precisa area culturale	13,9	26,7	21,1	34,9	3,4	100,0
Le esperienze associative hanno una importante finalità in comune: promuovere i valori fondamentali di una società, come la democrazia, più profondi delle differenze tra i partiti	44,8	32,8	4,8	15,2	2,4	100,0
Ogni associazione è impegnata in un ambito ben preciso. Parlare di politica, di elezioni è una perdita di tempo e un pericolo per la serenità dei rapporti tra i soci	12,3	13,3	38,7	33,3	2,4	100,0
I gruppi e le associazioni potrebbero piano sostituire i partiti	2,4	8,5	47,2	38,4	3,5	100,0
In fin dei conti è inevitabile che ogni esperienza associativa sia più vicina ad un partito politico	5,1	16,3	38,9	34,4	5,3	100,0

Fonte: indagine Censis - Presidenza del Consiglio, 1988.