

XXVI Convegno SISP

Università Roma Tre - Facoltà di Scienze Politiche,

Dipartimento di Studi Internazionali e Dipartimento di Istituzioni pubbliche, Economia e Società

13 - 15 settembre 2012

4. SISTEMA POLITICO ITALIANO

Annarita Crisciello e Francesco Raniolo

4.2 Vecchie e nuove interpretazioni del sistema politico italiano

Chairs: *Luca Lanzalaco*

Discussants: Luca Verzichelli

Frammentazione del sistema partitico italiano: caratteristica genetica?

Luciano Fasano (luciano.fasano@unimi.it) e **Nicola Pasini** (nicola.pasini@unimi.it), Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

First draft

Un'indagine del Censis del 2010 ha cercato di isolare alcune percezioni relative alle *Visioni sul futuro* dell'Italia. Alla domanda "quali pensa che siano i due maggiori problemi che pesano sul futuro dell'Italia?", il 34,4% (maggior frequenza...) ha risposto "una classe politica litigiosa e inconcludente"!

Introduzione

Il sistema politico italiano viene ancora oggi interpretato, secondo molti scienziati della politica, in termini di una transizione incompiuta, sia dal punto di vista degli assetti istituzionali sia dal punto di vista del grado di strutturazione del sistema dei partiti. Il confronto politico attuale evidenzia profonde difficoltà di natura politica e culturale che attraversano il nostro sistema dei partiti non solo nell'attuale fase, ma lungo tutto l'arco temporale della Repubblica italiana.

L'attuale discussione parlamentare è, anche a seguito della forte delegittimazione in corso del ceto politico, ancora oggi bloccata su ipotesi di modifica del vigente sistema bicamerale, della forma di governo (in direzione di un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo), senza tuttavia trovare sbocco in una sufficiente condivisione fra i diversi partiti politici. La revisione della legge elettorale è a sua volta oggetto di profonde divisioni tra i partiti e all'interno degli stessi. Lo stesso confronto politico, apparentemente congelato dopo l'avvento del Governo Monti, mette in luce l'esistenza di profonde difficoltà di natura politica e culturale che attraversano il nostro sistema dei partiti non solo nell'attuale fase, ma lungo tutto l'arco temporale della Repubblica italiana.

Le diverse culture politiche (e fratture socio-politiche) mettono in luce l'esistenza di nuove dinamiche nell'assestamento della domanda politica a fronte delle quali l'offerta politica non sembra essere sempre riuscita a realizzare un ancoraggio stabile. Di qui alcune domande di ricerca in ordine al tema della frammentazione/omogeneità del sistema partitico:

- la *frammentazione* del sistema partitico rappresenta una caratteristica strutturale del sistema politico italiano (valendo a prescindere dai vincoli istituzionali, dalle forme di governo in riferimento alla modellistica costituzionale, dalle leggi elettorali ecc)? ovvero,
- in che misura l'attuale *sistema multipartitico* - che nel corso della Seconda Repubblica è stato a lungo incapsulato in due coalizioni eterogenee e poco coese (dando luogo ad una competizione bipolare che ha generato alternanza ma non capacità di governo) - rappresenta un portato irriducibile della frammentazione partitica, ovvero un tratto peculiare e ineliminabile dell'articolazione in *cleavages* del sistema politico italiano?

La frammentazione è la cifra fra Prima e Seconda Repubblica. E la recente costruzione di soggetti politici (PD e PDL) non è stata in grado di risolverla. La transizione incompiuta (o infinita?) cambia la configurazione del

sistema di partito (aggregazioni di soggetti politici, formazione di nuovi soggetti, senza stabilizzazione del sistema dato che la frammentazione si riproduce anche all'interno delle nuove forze politiche), ma non permette l'approdo ad un bipolarismo maturo dell'alternanza, forse perché le fratture insite nella storia dell'Italia (ancora prima dell'esperienza repubblicana), impediscono tale dinamica politica.

Nella **prima parte** del paper, si ricorre alle interpretazioni consolidate della letteratura politologica italiana (G. Sartori e il multipartitismo polarizzato *versus* G. Galli e il bipolarismo imperfetto; cfr. Lanzalaco, 2012) per capirne la portata attuale e gli eventuali sviluppi e limiti, alla luce dei principali *cleavages* tuttora presenti nel nostro Paese. Inoltre, è interessante provare ad analizzare il superamento della stessa dinamica di interpretazione della cosiddetta Seconda Repubblica in una nuova fase, come quella attuale, che sembra sempre più preludere ad una terza fase della nostra esperienza repubblicana se non a un ritorno a tratti caratteristici della cosiddetta Prima Repubblica.

Nella **seconda parte** del paper, l'obiettivo è evidenziare come il sistema partitico italiano si pone nei confronti di alcune politiche pubbliche (bioetica e immigrazione), esaminate in maniera esemplare come contrassegno dell'irriducibile frammentazione intra e inter partitica. Posta la rilevanza di alcuni temi per i cittadini-elettori, le organizzazioni chiamate a creare consenso attorno alle proprie proposte politiche (i partiti) non possono ignorare alcune politiche pubbliche considerate scivolose (*slippery slope*). Come spesso accade, su tali temi, esistono sensibilità e posizioni diverse non solo tra i partiti, ma anche all'interno degli stessi. Quando un tema divide i diversi orientamenti della società, il sistema partitico tende a strutturarsi attraverso fratture socio-politiche (ad esempio stato chiesa, centro-periferia, capitale-lavoro, ecc.), le quali generano confini e appartenenze. Sulla base di questa riflessione, si intende indagare in che modo alcune policies strutturano il sistema partitico italiano, evidenziando le posizioni *dei* e *nei* partiti rispetto alle singole questioni.

Prima parte

1.1. Ragioni storiche della disunità nazionale e della frammentazione partitica: un breve *excursus*

Per comprendere le ragioni della frammentazione del sistema partitico italiano occorre, molto brevemente, guardare indietro nel tempo. Pensiamo sia importante tornare a riflettere sulle peculiari fratture socio-politiche che attraversano una nazione fragile, che nel corso della sua breve storia si è quasi sempre contraddistinta per l'assenza di progetto unitario e l'incertezza dei protagonisti della sua vita pubblica.

Come nasce la nazione italiana? Due sono i processi costitutivi che ne marcano, fin dalle origini, la vicenda storico-politica. In *primo luogo*, il fatto di nascere, per iniziativa del Regno sabauda di Piemonte e Sardegna, a seguito di un processo di incorporazione di diversi stati. Una costruzione istituzionale del tipo *top-down*, condotta dall'aristocrazia e dalla borghesia piemontese, che resta il tratto caratterizzante dell'unificazione nazionale, anche a prescindere dell'effettivo contributo fornito da alcuni settori di una nascente borghesia di ispirazione radical-democratica, diffusa soprattutto fra le giovani generazioni di allora. La costruzione del paese, avvenuta lungo linee evolutive riconducibili ad un semplice processo di aggregazione territoriale – secondo il principio dell'annessione ad uno stato egemone, ben diverso dalla formazione dei grandi stati nazionali – abbraccia un arco temporale molto ampio (l'attuale conformazione geografica si realizza dopo più di cinquant'anni, fra il 1859 e il 1918), accompagnato da forti tensioni originate dall'inclusione di minoranze etniche, regionaliste e linguistiche, che da principio si opponevano duramente alla nascita del nuovo stato.

In *secondo luogo*, il fatto di aver sperimentato un processo di democratizzazione lento e non lineare, che nel corso del tempo ha condotto l'Italia dapprima al consolidamento delle istituzioni liberali dello Stato unitario nella forma della monarchia costituzionale, poi alla parentesi del regime di mobilitazione fascista e, infine – dopo l'esperienza della lotta di liberazione – alla costruzione del regime democratico, nelle due successive varianti della “prima” e “seconda” fase repubblicana. Un processo contraddistinto da squilibri e battute di arresto, dal brigantaggio di fine Ottocento al trasformismo della sinistra storica, dal biennio rosso all'avvento del fascismo, dai rischi di golpe degli anni Sessanta alla stagione del terrorismo, dalla democrazia bloccata della Prima Repubblica alla frammentazione partitica della Seconda.

Alla precarietà del percorso unitario, si aggiunge la difficoltà congenita a definire un progetto di nazione e una conseguente identità collettiva, ciò che peraltro tuttora impedisce al nostro paese di ritrovarsi intorno ad un'idea condivisa di ciò che esso è, e che al tempo stesso si trova all'origine della congenita fragilità istituzionale che da sempre contraddistingue il sistema politico italiano e allo scarso senso dello Stato (Galli della Loggia, 1998). Una debolezza che amplifica gli effetti delle divisioni presenti nel paese, esponendolo all'uso strumentale e politico delle istituzioni, così come all'esasperazione ideologica che ancora oggi ne contraddistinguono in negativo il confronto politico¹.

1.1.1. *Quale identità nazionale?*

Ma per meglio comprendere il quadro che si è appena sinteticamente delineato, occorre adottare due prospettive di osservazione per poi, a partire da quelle, ricostruire i tratti somatici, e di conseguenza le patologie, che assillano la politica italiana. La prima prospettiva di osservazione riguarda le forme dell'identità nazionale: divisa e contraddittoria, negata e parziale, la debole identità italiana è il primo degli ingredienti politico-culturali che contribuiscono a fare dell'Italia un paese in assenza di progetto. La seconda prospettiva di osservazione riguarda le fratture che demarcano le linee di conflitto pervasive alla società italiana, le divisioni che traggono origine dalle discrepanti condizioni economiche, territoriali, culturali, religiose che hanno attraversato le vicende del nostro paese, nel segno più profondo della sua storia e che i partiti, nel corso del tempo, hanno contribuito a strutturare e organizzare nella forma di aggregazioni collettive.

Prendiamo dapprima in considerazione l'identità nazionale. Vent'anni dopo la nascita dello stato italiano, il discorso pubblico sulla costruzione nazionale aveva trovato una sua originaria forma retorica di auto-rappresentazione, incentrata sul trinomio *patria, monarchia e liberalismo*, in cui si riconoscevano soprattutto le élite aristocratiche e borghesi del Piemonte sabauda e che era riuscito a veicolare soprattutto grazie al contributo proveniente dalla prima fase del processo di scolarizzazione di massa e da alcuni settori intellettuali ed accademici di stampo liberale e moderato (De Bernardi e Ganapini, 2010). Era questa la prima vera immagine di identità nazionale di cui poteva disporre l'Italia, che trovava un'adeguata cassa di risonanza nella letteratura (Carducci) e nell'editoria (Sozegno, Hoepli, Zanichelli, Treves), e che veniva magnificata dalle classi dirigenti dell'epoca

¹ A tal proposito, in chiave meramente divulgativa, ma utile per comprendere l'evoluzione storico-politica e sociale del nostro Paese, si veda il catalogo della Mostra presso le Officine Grandi Riparazioni di Torino, *Fare gli Italiani 1861-2011. 150 anni di Storia Nazionale*, Silvana Editoriale, curato da Giovanni de Luna e Walter Barberis.

attraverso la realizzazione delle prime grandi opere pubbliche. Ma non era destinata a durare a lungo, poiché già fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento si affermava un'immagine alternativa, prodotta dalla prima vera generazione post-risorgimentale, che contrapponeva alla narrazione liberal-moderata della formazione dello stato unitario una lettura radical-democratica che aveva i suoi ingredienti fondamentali nel culto di Mazzini, nel recupero della figura rivoluzionaria di Garibaldi e nell'esaltazione dei moti del 1848/49 (le Cinque giornate di Milano, le Dieci giornate di Brescia, la Repubblica romana e la Repubblica di Venezia). Ne emergeva un'idea del Risorgimento come frutto di una mobilitazione popolare sotto la guida di una piccola borghesia intellettualizzata consapevolmente orientata in senso progressista. Esempi di questa rappresentazione fuori dal coro si trovano soprattutto nella letteratura di fine Ottocento e inizi Novecento, in particolare nella Scapigliatura, dove si affermava una critica nei confronti della cultura ufficiale italiana che aveva fra i suoi bersagli privilegiati il Romanticismo e il Risorgimento. Lo scontro fra liberal-moderati e radical-democratici, che era anche lo scontro fra due diverse idee dell'Italia unita, si trasferiva nel campo della memoria collettiva, investendo soprattutto quello che fin dai primi anni di vita, appariva come il terreno conteso di un progetto nazionale assai precario. Da questo confronto si usciva con una rivalutazione del ruolo istituzionale, in qualità di garante *super partes*, della Monarchia e con un'idea di patria in cui l'esaltazione iconografica di figure risorgimentali quali Cavour, Mazzini e Garibaldi rappresentava in chiave simbolica il compromesso fra liberalismo e repubblicanesimo che dava forma alla memoria collettiva, in occasione della celebrazione del Primo giubileo della nazione nel 1911. Sebbene ancora una volta si trattasse di un equilibrio fragile ed incompleto, poiché la nascita del movimento socialista aveva nel frattempo contribuito a rimettere in discussione l'interpretazione mazziniana del Risorgimento come movimento di popolo, alla quale veniva contrapposta l'idea classista di un Risorgimento esclusivamente borghese, per sua stessa natura elitario e antipopolare. E la successiva evoluzione del movimento socialista in direzione del marxismo, contribuiva a rimarcare questa lettura in maniera ancora più critica, attribuendo alla borghesia liberale e democratica la responsabilità per aver fatto del Risorgimento un'occasione mancata, per l'incapacità di rimuovere i molti privilegi di classe diffusi nella società italiana. Secondo una lettura che resterà centrale nella retorica della sinistra italiana e che Gramsci rielaborerà nei termini della cosiddetta "rivoluzione mancata", alimentando un filone interpretativo che caratterizzerà larga parte del dibattito storiografico del dopoguerra. Questa terza lettura assume peraltro un'importanza particolare, perché è all'origine delle congenite difficoltà della sinistra socialista e comunista italiana a elaborare una concezione positiva della nazione.

All'indomani della parentesi della dittatura fascista, con la nascita della Repubblica, si prefigura una nuova, importante, finestra di opportunità per dare all'identità nazionale contorni più precisi e contenuti condivisi. Questa occasione non viene però colta, poiché il vuoto di potere lasciato dal crollo del fascismo e dalla fine della Monarchia non viene colmato in maniera spontanea dall'antifascismo, ma viceversa da una collezione di forze e culture politiche molto ampia e differenziata, ciascuna delle quali caratterizzata da una propria separata legittimazione. Con ciò, il campo antifascista, sebbene fosse quello in cui collocavano le energie più utili alla ricostruzione del paese, si differenzia oltremodo attraverso una composizione politica molto disomogenea – che va dall'internazionalismo social-comunista al cattolicesimo democratico, passando attraverso l'azionismo e la cultura laica e liberale – proprio per questo incapace di realizzare una saldatura fra lotta di liberazione nazionale e mobilitazione anti-fascista. E dal momento che anche la Resistenza assume esplicitamente i caratteri di una guerra civile, dove si scontrano visioni antagoniste e reciprocamente irriducibili di nazione, risulta chiaro perché la costruzione dell'Italia repubblicana si sviluppa su un terreno estremamente sdruciolevole, ovvero privo di una condivisa legittimazione politica. Del resto, la mobilitazione antifascista conteneva in sé differenti idee di nazione democratica, attraversate da una netta cesura che opponeva coloro che riconoscevano nella nascente repubblica un solido punto di approdo e coloro che viceversa non erano disposti a riconoscerci altro che un provvisorio punto di partenza. Per questi motivi, una volta conclusa la fase costituente, che permise comunque ai partiti antifascisti di riconoscersi in un compromesso politico in grado di ancorare al campo delle democrazie occidentali e atlantiche la formazione delle istituzioni dell'Italia repubblicana (Scoppola, 1997), il nostro paese si ritrova, all'inizio di una nuova fase della propria storia, senza un chiaro progetto nazionale. Anzi, diviso fra coloro che difendono la Costituzione e coloro che la considerano un vecchio arnese del passato, così come fra coloro che si ritengono strenui difensori dell'anticomunismo e coloro che faticano a lasciarsi alle spalle l'eredità di una sinistra che è stata comunista più che socialista o riformista. L'avvio della "seconda" Repubblica è stato proprio questo, riproponendo quel clima da guerra civile a bassa intensità (Fasanella e Pellegrino, 2005) che trovava negli opposti estremismi la sua rappresentazione più nitida e che si riproponeva dopo Tangentopoli attraverso la trincea che opponeva berlusconismo ad antiberlusconismo.

La costruzione della nuova comunità democratica è per lo più l'esito di un processo di integrazione indiretto e parziale, mediato da diverse sub-culture politiche di massa (social-comunista e democristiana, principalmente) e dall'appartenenza politica ai partiti che ne erano l'espressione rappresentativa (PCI, PSI e DC), che a loro volta vivevano della luce riflessa – cioè della legittimazione indiretta – da parte di due grandi istituzioni extra-statali,

quali la Chiesa cattolica e il movimento operaio internazionale (Panebianco, 1982). In questo quadro, l'elaborazione in chiave storica della retorica antifascista, se da un lato si traduce nella metafora dell'arco costituzionale, che fa da sfondo per oltre quarant'anni alla cosiddetta Repubblica dei partiti, dall'altro fa emergere una frattura fra comunismo e anticomunismo che, nell'orizzonte del bipolarismo delle relazioni internazionali, favorisce il coagulo di un complesso di forze che vanno da quelle che si richiamano al fascismo sociale di Salò, ai movimenti monarchici, financo ad alcuni settori moderati presenti nel PLI e nella Democrazia cristiana. L'anticomunismo viscerale e l'atlantismo reazionario che caratterizzano la posizione politica di queste forze è quindi all'origine del rifiuto della retorica antifascista, che nella prima fase della storia repubblicana si esprime in maniera minoritaria e antisistema, mentre nella seconda fase si rappresenta attraverso la critica radicale alla Repubblica dei partiti. E proprio quest'ultima fa riemergere divisioni sopite o latenti dalla fine del fascismo e della monarchia, alimentando le fratture sul piano dei valori condivisi che ben conosciamo, a partire dalla desacralizzazione del 25 aprile, alla base di quella radicale contrapposizione fra i nuovi schieramenti di centro-sinistra e centro-destra che ha ripolarizzato ideologicamente il confronto politico degli ultimi venti anni (Mattioli, 2011).

Il processo di formazione dell'identità nazionale, costellato dalle fragilità che abbiamo illustrato, ha come prima conseguenza il contesto istituzionale scarsamente legittimato che noi tutti conosciamo. Un ambito che non solo è privo della necessaria cornice di valori e regole condivise, ma che è anche terreno di scontro fra partiti politici che non esitano a strumentalizzare gli organi dello stato per la propria battaglia di parte (Galli della Loggia, 1998). La frammentazione derivata dalle fragilità di un'identità nazionale dalle sfaccettature difficilmente componibili, si associa a un sistema politico attraversato fin dalle sue origini da importanti fratture, vere e proprie faglie che marcano nella profondità l'evoluzione dell'arena politica e che nel corso di un secolo e mezzo di storia determinano i caratteri fondamentali a partire dai quali si aggregano i soggetti politici di ieri e di oggi (Fasano e Pasini, 2004a). Un paese contraddistinto da un contesto istituzionale fragile, spesso agito in maniera strumentale da partiti che costruiscono le proprie linee di rappresentanza a partire da fratture che accentuano divisioni di natura strutturale – territoriali, confessionali, economiche, ideologico-culturali – così da polarizzare il conflitto politico e favorire la rendita di posizione.

1.1.2. *Quali partiti politici? Verso nuove funzioni sociali*

Certamente abbiamo di fronte agli occhi lo spettacolo di un paese che mentre festeggia l'Unità d'Italia (2011) deve ancora porre a tema la sua unificazione. Una sorta di paradosso. Con la politica a far la parte della grande accusata: corrotta, inefficace e inefficiente, dallo "sguardo corto" e particolaristico. E dentro la crisi della politica, ad alimentarne la virulenza, un sistema dei partiti in eterna transizione la cui liquefazione appare come il principale epicentro del sisma politico italiano. Una crisi che va interpretata con uno "sguardo lungo" che la inserisca nel paradosso mondiale di una democratizzazione mai così estesa, ma anche mai così debole e sfiduciata (Morlino, 2008). E' interessante chiedersi: perché in Italia la lunga marcia del partito verso la sua legittimazione come organo fondamentale della rappresentanza politica (Ignazi, 2004) è stata più difficile che altrove (Bertolino, 2009)? La centralità dei partiti nel sistema politico arriva tardi, all'indomani della seconda guerra mondiale, ereditando molte delle logiche di nazionalizzazione delle masse introdotte dal partito-providenza nel ventennio. A rendere le cose più difficili non è solo la polarizzazione ideologica che confina un grande partito di massa, il PCI, nel recinto della *Conventio ad excludendum*, ma il persistere di una frattura territoriale che piega il governo di partito "reale" alla forza delle tradizioni clientelari e localistiche anche nell'epoca d'oro della rappresentanza partitica. A dispetto delle immagini di grande forza e compattezza veicolate dai partiti nei "trenta gloriosi" del secondo dopoguerra, le loro basi sociali e le culture politiche si sono sempre adattate in modo plastico alla forza delle diversità territoriali.

Semplificando al massimo, se tra gli anni '50 e '80 del secolo scorso, quindi, i partiti di massa raggiungono la loro massima espansione organizzativa, istituzionale e culturale, oggi quei partiti non esistono più (Morlino, 2008: 377 e ss.). Lo *shock* di Tangentopoli, la svolta "maggioritaria" e la personalizzazione della politica, il cambiamento delle basi culturali ed economiche, nonché di classe della società italiana, insomma l'affermarsi di una realtà sociale in cui dominano individualizzazione e frammentazione delle identità, spingono i partiti verso una trasformazione funzionale profonda. Da agenzie di socializzazione alla politica orientate a far uscire le masse dalla loro tradizionale passività e diffidenza verso le istituzioni, i partiti si trincerano nella sfera istituzionale limitandosi alle funzioni di governo e (sempre più) di sottogoverno (Martinelli, 2002). Per poi trasformarsi, soprattutto nell'ultimo decennio, in macchine al servizio della leadership personale il cui ingresso nella politica italiana rappresenta la vera novità di fine secolo (Calise, 2000). Deboli, frammentati, rissosi, oggi i partiti sono percepiti al più come "un male necessario" per far funzionare la democrazia.

Oggi la crisi organica della democrazia italiana ha nell'incapacità (impossibilità?) di sostituire alla forza integratrice dei grandi partiti una altrettanto forte capacità di coesione da parte di istituzioni statuali che nel nostro paese non

hanno mai goduto di grande legittimità. Alla “democrazia dei partiti” non si è sostituita, se non molto parzialmente e in ristretti nuclei di opinione colta e urbana, la “democrazia del pubblico” fondata sul pilastro del buon cittadino caratterizzato da civismo, fiducia, responsabilità (Manin, 2010), come nelle vulgate neoliberali che tanta parte hanno giocato nella vicenda delle “riforme istituzionali”. L’evoluzione in senso post-materialista della cultura politica di massa in Italia non ha favorito una prospettiva progressista (Fasano e Pasini, 2004a). E’ invece cresciuta, soprattutto nelle classi popolari, una mentalità fatta di orientamenti “materialisti” e securitari che hanno ampliato la platea di chi dalla globalizzazione e dalla società dell’immigrazione si percepisce minacciato (si veda nella seconda parte il paragrafo dedicato alla *policy* dell’immigrazione). Anche perché le tradizioni civiche dell’Italia delle mille città che tanta parte hanno avuto nel costituire l’*humus* territoriale in cui i partiti di massa (e la democrazia) hanno affondato le loro radici (Putnam, 1993; Cartocci, 2007 e 2000; **Almagisti, 2008**), traevano il loro appeal di massa da culture politiche, quella marxista e quella cattolica, storicamente esterne alle mille varianti del riformismo liberale diventato dominante dagli anni ’80 in poi.

L’Italia di oggi è invece caratterizzata dalla convivenza conflittuale tra diversi poteri dello stato, ciascuno dei quali si intende impropriamente portatore di una superiore concezione della democrazia (si veda lo scontro fra Magistratura e politica); da una democrazia plebiscitaria a sfondo mediatico e personalistico fatta di leader, primarie di facciata, discorsi e partiti del “predellino”; e da una contro-democrazia radicale di movimenti che uniscono anti-politica e autonomia delle comunità locali (dalla TAV al “grillismo”). Tutte queste concezioni sono unite però dalla critica ai partiti e all’idea stessa di rappresentanza. Debole e sfibrata, invece, è la democrazia “normale” del governo di partito responsabile, aperta alle istanze della società e praticata nelle opportune sedi istituzionali.

1.1.2.1. Basi sociali e territorio: riallineamento e meridionalizzazione dei partiti

Un primo elemento da cui partire per capire che cosa sono oggi i partiti in Italia rimane il fattore territorio o più esattamente il cambiamento delle basi territoriali della politica italiana. Siamo sicuri, infatti, che la politica abbia perso il territorio come da più parti si è detto? Almeno sul piano organizzativo, nonostante l’impatto del fenomeno mediatico, la tesi è discutibile. Ciò che è avvenuto è che nel corso dell’ultimo ventennio si è prodotto un poderoso riallineamento del rapporto tra fratture sociali e forma-partito. Nonostante l’apparente immutabilità delle geografie elettorali, per cui le vecchie zone rosse continuano ad essere dominate dagli eredi della ex-sinistra come nel 1948, la Lega Nord e PdL domina(va)no nelle antiche zone bianche del Nord Est (Diamanti, 2009; Bellucci e Segatti, 2011).

Sotto questo strato di apparente assenza di movimenti territoriali nelle dinamiche del voto, le tradizionali divisioni geopolitiche che distinguevano una zona bianca e una rossa da un nord ovest metropolitano e industriale e da un sud della frammentazione sociale e culturale non tengono più. Alla divisione tra zone subculturali, corrispondente all’antica territorializzazione dei *cleavages* di classe e religioso, subentra la rinnovata centralità di due antiche fratture, quella tra nord e sud e tra città e campagna (Fasano e Pasini, 2004a); quest’ultima intesa come divisione tra sistemi metropolitani diffusi e periferie non urbanizzate. Le basi sociali e territoriali dei partiti sono attraversate da nuove linee di divisione spaziale:

- a) un sud in cui la mediazione partitica mantiene tuttora una sua forza organizzativa, corroborata anche dal consenso;
- b) un centro-nord delle aree metropolitane sia nelle regioni del nord ovest sia nelle piccole metropoli diffuse, dove le due vecchie aree subculturali in cui i processi di modernizzazione e di crescita della società civile hanno prodotto un forte sradicamento delle organizzazioni di partito, sono sostituite nella funzione di canalizzazione della domanda sociale da parte di altre forme partecipative;
- c) infine una provincia diffusa, costituita da tutte quelle aree periferiche² dove identità definite in contrasto ai processi della globalizzazione trovano un luogo privilegiato di insediamento. Una provincia fatta di ceti e aree economico-sociali sfidate dalla globalizzazione di mercato e che sembra produrre nuove forme quasi-subculturali di appartenenza di tipo populista.

Questo riallineamento tra territorio e politica è avvenuto seguendo due processi distinti. In primo luogo, si è prodotto un allineamento nei modelli di partecipazione tra il nord ovest metropolitano e le aree più intensamente urbanizzate delle due vecchie aree subculturali, quella “bianca” del Nord Est e quella “rossa” del Centro (Diamanti, 2009). Qui le forme tradizionali di partecipazione vengono progressivamente erose se non addirittura sostituite da legami associativi di tipo diverso: culturale, di volontariato, sindacale, professionale, di movimento ecc. Gli anni novanta del secolo scorso non passano invano nemmeno nelle apparentemente immobili ex-regioni “rosse”, dove nelle aree più urbanizzate e tra le generazioni più giovani nuove forme partecipative tendono a

² Si pensi alle vallate alpine o alle aree delle dorsali appenniniche, ma anche a molte province pedemontane ad industrializzazione diffusa ma a struttura urbana poco sviluppata.

scalzare la tradizionale presa dei partiti della sinistra (Bertolino, 2009). Il partito diventa agenzia territoriale poco capace di suscitare identificazioni, ma ancora in parte efficiente nel garantire integrazione sistemica e servizi, compreso il governo del territorio. L'appartenenza subculturale e la funzione di rappresentanza vengono laicizzate e poi surrogate dal rapporto con il governo locale e dalla funzione di coordinamento delle istituzioni e delle amministrazioni locali (Gelli, 2005).

In secondo luogo, dalla metà degli anni '90 del XX secolo il baricentro organizzativo dei partiti nazionali si meridionalizza. I partiti iniziano a pesare di più nella società civile del Sud che in quella del Nord: tra 1987 e 2003 le regioni del Mezzogiorno sono le uniche ad aumentare la loro incidenza sul complesso delle iscrizioni ai principali partiti (Bardi, Ignazi e Massari, 2007; www.cattaneo.org). Per molti versi è una svolta perché riguarda soprattutto il centro-sinistra. Se per postdemocristiani e postsocialisti la transumanza verso Sud è affare di vecchia data, per gli eredi del PCI l'accesso ai governi locali e alle connesse risorse di patronato trascinano la crescita di consenso e adesioni.

La "meridionalizzazione" però non è un fenomeno neutrale perché al sud prevale un tipo di partecipazione passiva in cui alti tassi di adesioni convivono con un bassissimo interesse per la politica: muta il significato dell'adesione e del rapporto di rappresentanza. L'adesione diventa sempre più un elemento di scambio strumentale di benefici tra classe politica locale e clientele; scambio in cui essa rappresenta il necessario biglietto di accesso alla distribuzione dei benefici da parte di una classe politica collocata in posizioni cruciali per l'elargizione di risorse sia pubbliche (si pensi ai flussi finanziari provenienti dalla UE) sia private. La mobilitazione della partecipazione diventa più una funzione di supporto all'appel del leader. Napoli *docet*, con la trasformazione del 'bassolinismo' da macchina della rappresentazione del rinnovamento civico a "Tammany Hall" clientelare: con gli immigrati cinesi reclutati per votare alle primarie. Per non parlare del caso dell'UDEUR mastelliana o della "cattura" dei "patronati" siciliani da parte del risorgente notabilato del "partito del Sud". E d'altronde il tasso di adesione ai principali partiti cresce proprio in quelle regioni del Mezzogiorno in cui i livelli di capitale sociale, partecipazione elettorale, interesse per la politica e rendimento istituzionale dei governi locali sono più bassi. La propensione dei cittadini ad iscriversi ad un partito da indicatore di tono democratico e civismo si trasforma in indicatore di vivacità delle reti di *patronage*.

La "meridionalizzazione", quindi, produce la trasformazione dei partiti da macchine programmatiche a macchine centrate sulla distribuzione delle risorse e sulle attività di *patronage*. Anche perché, a fronte della saldezza della presa elettorale del centro destra nelle aree del profondo nord e di converso della stabilità delle ex zone rosse, sempre più il meridione diventa il principale spazio aperto e competitivo, ago della bilancia in grado di determinare gli equilibri politici nazionali e, quindi, terra di conquista da mantenere attraverso attente politiche distributive e volte al consenso.

1.1.2.2. L'anomala statalizzazione dei partiti italiani

Il crollo della Prima Repubblica non ha significato il venir meno della presa dei partiti sullo stato quanto una sua trasformazione. Forse in peggio. Il declino organizzativo, la frammentazione e personalizzazione hanno portato i partiti italiani (anche quelli più antipartitocratici, si veda il caso emblematico della Lega Nord) a utilizzare le posizioni pubbliche come moneta di scambio per il consenso. I partiti diventano così *public utilities* la cui unica funzione non è più di rappresentare le domande sociali, ma di offrire un servizio di integrazione sistemica gestendo la manutenzione delle reti della *governance* istituzionale. E' però una statalizzazione per lo più di basso conio quella dei partiti della cosiddetta Seconda Repubblica, fatta di *patronage* e distribuzione minuta di risorse e lavoro (e di carriere e arricchimenti a volte fulminei; Verzichelli, 2010), ma che riesce sempre meno ad influire in termini di indirizzo sugli apparati della burocrazia statale e delle tecnocrazie dell'impresa; dai quali, anzi, dipende sempre più per la risorsa informazione e per l'implementazione delle decisioni. E' questa una prova di forza? Se ne può dubitare. Nel caso italiano assomiglia più ad una sorta di privatizzazione del pubblico e delle sue risorse, quasi che abbandonato il terreno delle funzioni tradizionali, delegate al sistema mediatico, i partiti siano ormai approdati alla terra promessa della trasformazione in burocrazia 'paraelettiva'.

La sua statalizzazione ha comportato per il partito politico il crescere di un'inedita sfida portata dalla diffusione di una cultura anti-politica di marca populista di destra e di sinistra; le due mitologie, solo apparentemente opposte, del leader e della società civile, ne hanno eroso potentemente le basi di legittimità. Lo stesso ciclo di riforme istituzionali, che negli anni Novanta muta le regole elettorali in senso quasi maggioritario e personalizza la competizione (su scala nazionale, regionale e locale) cerca, magari inconsapevolmente, di rafforzare le tendenze a sostituire la rappresentanza organizzata via partito con il riconoscimento della figura personale del leader. La caratterizzazione sempre più multilivello delle istituzioni politiche, il ruolo della *governance* europea, la crescente influenza sull'agenda politica e sui processi di implementazione delle politiche pubbliche di soggetti sociali diversi dai partiti (terzo settore, rappresentanze d'interesse ecc.), spingono in direzione di una erosione della capacità di

integrazione sistemica e istituzionale da parte dei partiti stessi, la cui capacità di integrazione sociale e culturale è stata già fortemente indebolita (Cotta e Verzichelli, 1996).

Complessivamente, il vero tema che l'evoluzione dei partiti post-Tangentopoli ci pone non pare tanto lo sradicamento territoriale dei partiti quanto la trasformazione dei loro apparati territoriali da associazioni di cittadini, come nella tradizione del partito di massa, in *cliques* di professionisti o semi-professionisti della politica locale in competizione tra loro (si vedano le diverse correnti organizzate quasi esclusivamente allo scopo di reperire risorse, soprattutto in città come Milano, Napoli, Bari); in strutture di gestione del consenso più che di controllo e pressione dal basso. Tuttavia, il persistere di una diversità di modelli rende la statalizzazione all'italiana un processo largamente disomogeneo e dalle forme cangianti. La persistente rilevanza del fattore territorio induce a ritenere che la tendenza alla statalizzazione sia filtrata dal ruolo delle reti notabiliari locali: è sul territorio che l'accesso alle risorse pubbliche diventa veicolo fondamentale della mobilitazione del consenso e influisce sui processi di rappresentanza. Più che di statalizzazione dei partiti forse dobbiamo parlare di una crisi verticale della capacità delle organizzazioni politiche nel definire un proprio ordine normativo distinto ed autonomo rispetto alle reti e agli interessi presenti sul territorio (Ciapetti, 2008). Quasi un ritorno (in chiave postmoderna) alla prevalenza di quel modello di partito a rappresentanza individuale, legame debole e a carattere localistico, centrato sulla mediazione delle risorse pubbliche, che la storiografia da sempre ha indicato come causa della debolezza della forma-partito agli albori della vicenda unitaria (Bertolino, 2009).

Come osservato da Lanzalaco (2012: 286), il successo di un processo di consolidamento democratico non dipende soltanto dalle condizioni di legittimazione del regime, ma anche dalle forme di ancoraggio (Morlino, 2008) che riconnettono la società civile allo stato democratico. Nel caso italiano, partiti politici e legami clientelari, la cui evoluzione nel corso della vicenda dello stato unitario abbiamo molto sinteticamente cercato di tratteggiare, hanno rappresentato e continuano a rappresentare un ancoraggio fragile e dalla funzione ambivalente, laddove in altri contesti di democratizzazione, hanno senza dubbio assicurato una maggiore efficacia ed efficienza al sistema politico complessivamente inteso.

2.2 Il sistema di partito fra Prima e Seconda repubblica. Bipolarismo imperfetto *vs* multipartitismo polarizzato: ipotesi interpretative a confronto

Quale scenario? (da rivedere: dove inserirlo?)

In Italia, agli inizi degli anni '90, dopo il collasso del sistema politico e dopo le elezioni dagli esiti maggioritari avvenute nel periodo 1993-94, prende corpo una lunghissima fase di transizione, che nelle aspettative di molti (attori e osservatori) avrebbe dovuto condurre ad un consolidamento del sistema politico in chiave bipolare. Tale transizione interessava più dimensioni, di natura politico-amministrativa, sociale ed economica. Sul versante politico, essa ha avuto a che fare con diversi aspetti: di carattere istituzionale, relativi alla forma di stato e di governo; di carattere politico-partitico, riconducibili al mutamento dell'offerta politica, anche in conseguenza (o come presupposto) della riforma della legge elettorale. Di qui, il tentativo di ristrutturare il precedente sistema partitico indirizzandolo verso un modello di democrazia competitiva maggioritaria, al fine di creare non solo le condizioni per una maggior stabilità ed efficienza governativa e amministrativa, ma anche per approdare a un sistema politico dichiaratamente bipolare.

Se è vero che gli anni '80 sono stati caratterizzati da forte instabilità governativa e, in generale, da un sistema politico piuttosto anomalo (democrazia senza alternanza) e malato (alto livello di corruzione, elevato debito pubblico, forte permeabilità dell'esecutivo rispetto alle pressioni di gruppi di interessi, pubblica amministrazione deficitaria nella fase dell'implementazione ecc.), la crisi e la transizione della democrazia italiana muovono i primi passi solo a seguito del collasso del sistema partitico, che ha luogo all'inizio degli anni '90, causato da fattori precipitanti sia di carattere internazionale sia di carattere domestico. Il crollo del Muro di Berlino e la fine del bipolarismo internazionale USA/URSS (1989), il referendum sulla preferenza unica del 1991, l'indagine di Manipolite sugli scandali di Tangentopoli (1992), i vincoli esterni imposti dal Trattato di Maastricht (1992), il successo elettorale della Lega Nord - come forza politica *anti-establishment* - (1992), il referendum sulla legge elettorale (1993). Queste alcune delle cause all'origine del passaggio di fase; altre ne seguiranno, nel corso dei quasi venti anni di incompiuta transizione italiana, a contrassegnare i diversi momenti salienti di questo lungo periodo storico. Questi fattori sono all'origine di problemi di natura diversa che, nel tempo, si sono intrecciati fra loro, con conseguenze inedite sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta politica.

L'esito di questa lunga vicenda, che ha accompagnato gli ultimi venti anni della storia del nostro paese, è stato contrario alle aspettative che l'avevano inaugurata. L'impossibilità di approdare ad un vero modello di democrazia competitiva e maggioritaria, a causa soprattutto della **mancanza di valori condivisi**, ha rappresentato, anche dal punto di vista simbolico, l'aspetto in cui maggiormente si traduce

nonostante il tentativo di una parte di opinione pubblica – minoritaria – di ricucire la frattura politica che porta entrambi gli schieramenti a un dualismo radicale e a un paese diviso in due, dove l'incomunicabilità fra le parti diventa una caratteristica del sistema. Prendendo come esempio la legittimità a governare da parte dell'attuale Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, in merito alla sua posizione 'anomala' dovuta al conflitto di interessi, ci troviamo di fronte a una **frattura insanabile**. Tale dissenso si presenta sia a livello di *élite* (classe dirigente in senso lato, dall'economia alla magistratura ecc.) sia a livello di massa (Sartori, 1982) anche se - almeno a partire dal crollo del Muro di Berlino - all'interno della comunità politica il nostro paese sembra aver risolto il problema della presenza dei partiti anti-sistema.

Il quesito per noi interessante riguarda l'interpretazione data dalle due (ora forse tre) coalizioni e dai rispettivi elettorati al concetto e alla qualità di democrazia e a quello relativo alla legittimità a governare. A nostro avviso, siamo di fronte a problemi strutturali di cultura politica, con residui che affondano proprio nelle tradizioni ideologiche passate e che riflettono processi storico-politici molto complessi, problemi che poi sfociano nella delegittimazione reciproca da parte delle coalizioni in competizione. Di qui, è dirimente parlare di quale Unità d'Italia, questa incompiuta!

Seconda Parte

2.1. Bioetica e sistema partitico: Eluana Englaro e Testamento Biologico, casi emblematici di questioni politicamente scivolose e deflagranti.

La controversia politica sviluppatasi in seguito alla morte di Eluana Englaro (EE) mostra che si è certamente trattato di un caso di etica pubblica. Intorno al caso Englaro si è innescato un dibattito sull'opportunità o meno di consentire agli individui di esprimere anticipatamente le loro volontà in merito alle cure che vogliono - o non vogliono - ricevere in situazioni di incapacità decisionale, predisponendo un cosiddetto Testamento Biologico (TB). Il dibattito pubblico, come si ricorderà, si è acceso anche in altri frangenti, come la discussione sulla legge 40/2004 "Norme in materia di procreazione medicalmente assistita", o ancora, più recentemente, sulla liceità di ricorrere alla pillola Ru486 per interrompere farmacologicamente la gravidanza. In generale, diciamo che le questioni di bioetica sono questioni di etica pubblica in quanto si tratta di entrare nel merito di scelte collettive, di quelle scelte che riguardano tutti nella veste di cittadini. Il caso Englaro mostra inoltre come nel nostro Paese le questioni bioetiche occupino ormai una posizione rilevante nella scala delle priorità dell'agenda politica. Temi che fino a poco tempo fa erano relegati ad una dimensione strettamente individuale, familiare o medica, assurgono a questioni pubbliche. Leggendo il caso Englaro sotto un'altra luce, non si tarda a vedervi anche un caso di conflitto morale e politico: si sono confrontate, e non di rado scontrate, opposte visioni del "bene" e della "vita buona", divergenti visioni del giusto, dei significati stessi di vita e di morte. Sullo sfondo di questo conflitto si pone il pluralismo dei valori, delle norme, delle culture, degli stili di vita. Il fatto del pluralismo, a prescindere dalla valutazione se sia anche un valore, è certamente un elemento distintivo delle società liberal-democratiche e forse ancora, per certi versi, la loro sfida maggiore e più significativa. Conflitti politici di questo tipo, che si originano dallo scontro tra posizioni morali differenti e contrastanti, esprimono il difficile equilibrio tra autonomia individuale e scelte collettive, la cui realizzazione e il cui mantenimento sono tra i compiti più difficili della politica e del diritto. Anche sulla capacità di raggiungere e conservare un tale equilibrio si valutano i regimi liberal-democratici nonché la loro preferibilità rispetto ad altri.

Ai fini del nostro lavoro, non verrà fatta una ricostruzione della vicenda di EE. Non si cercherà, quindi, di fare emergere le relazioni, in gran parte conflittuali, tra i diversi attori istituzionali e non, in merito alla questione della sospensione dell'idratazione e dell'alimentazione artificiale in soggetti incapaci di esprimere la loro volontà. Si procederà, invece, in quanto pertinente allo scopo del paper, con l'analisi del dibattito e delle diverse posizioni assunte dai partiti politici sia sul caso Englaro sia, più in generale, in riferimento al TB. Infine, a partire da questo caso, si pone la questione circa l'esistenza di una potenziale frattura (bio)etica tra partiti politici e coalizioni, in competizione tra loro per il consenso.

La discussione intorno al TB è stata a lungo rinviata e, per dir così, tenuta in stato di latenza nel dibattito politico italiano. Proprio la vicenda di EE ha permesso di portare alla luce i nodi cruciali della questione nonché mostrare le divergenze tra le diverse posizioni morali e politiche; è diventata alla fine terreno di scontro tra i diversi soggetti istituzionali, in particolare tra potere giudiziario e potere politico nelle loro rispettive articolazioni.

Il 9 febbraio 2009, alla vigilia del voto al Senato e all'antivigilia del voto alla Camera sul TB, Eluana morì. Il 26 Marzo 2009 fu approvato in Senato il ddl sul TB. La disputa riguardava l'alimentazione e l'idratazione artificiali, che vengono definite «forme di sostegno vitale». Esse non possono essere oggetto di Dat (Dichiarazione anticipata di trattamento), «trattandosi di atti eticamente e deontologicamente dovuti». Sono, quindi, escluse dalle terapie di cui il cittadino potrà richiedere la sospensione in previsione dell'eventuale perdita delle capacità di intendere e di volere. Il soggetto, è scritto nella Dat, «non può in alcun modo esprimere desideri che siano contrari alle norme giuridiche vigenti nel nostro paese, chiedendo e ottenendo interventi eutanasi o che possano configurarsi come suicidio assistito». Allo stesso modo si vuole «vietare ogni forma di accanimento terapeutico, sottoponendo il soggetto a trattamenti futili, sproporzionati, rischiosi o invasivi».

L'andamento del processo decisionale, ma soprattutto lo scontro istituzionale tra Governo e Presidente della Repubblica ha suscitato ampia riflessione, anche per l'assenza di precedenti in Italia di un simile accanimento mediatico e politico. Qualcuno ha parlato di ferita inferta alle istituzioniⁱ, mettendo in evidenza come, di fatto, l'estrema politicizzazione della vicenda di Eluana abbia portato alla luce atteggiamenti, intenzioni e comportamenti da "guerra di religione"ⁱⁱ, condotta in modi a dir poco dignitosi per l'intera classe politica italianaⁱⁱⁱ. In effetti, la morte di Eluana, per quanto affermarlo possa sembrare paradossale dopo tutto il travaglio subito da lei e dai suoi familiari, ha colto tutti di sorpresa. Ha sorpreso il momento della morte, che ci si aspettava più tardivo, per permettere alla maggioranza di Governo Berlusconi quella corsa contro il tempo per approvare in pochi giorni una legge così fondamentale come quella sul TB, che invece avrebbe meritato un dibattito serio e rispettoso delle varie posizioni morali.

2.1.1. Dibattito parlamentare e posizioni partitiche

Sulla vicenda Englaro i diversi partiti politici hanno espresso posizioni assai differenziate, anche al proprio interno. La questione ha creato raggruppamenti trasversali rispetto alle posizioni ufficiali dei partiti e delle coalizioni, resisi evidenti dopo la morte di Eluana. L'iter procedurale del ddl sul testamento biologico presentato nella primavera del 2009 dal Senatore Raffaele Calabrò (Partito della libertà - Pdl) iniziato presso la Commissione igiene e sanità del Senato^{iv}, proseguito in aula e ora in discussione per l'approvazione della Camera, ha reso evidente la trasversalità di questa materia rispetto al sistema dei partiti esistente. Il ddl afferma il principio dell'indisponibilità della vita umana come prevalente sul principio della libertà personale quando quest'ultimo si presenti in contrasto con il bene comune e quello del paziente.

Alla vigilia del voto in Senato sul testamento biologico, il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi inviò una lettera a tutti i parlamentari del Pdl nella quale, pur ribadendo la loro *libertà di coscienza*, sottolineava come il testo della legge si doveva incaricare di tradurre in norma alcuni dei valori fondamentali quali il diritto di famiglia e le questioni di inizio e fine vita tipici della "famiglia spirituale" di un certo popolarismo europeo^v. La votazione, avvenuta il 26 Marzo 2009, ha avuto l'esito di approvare il testo proposto con 150 voti a favore, 123 contrari e 3 astenuti; tuttavia, alcuni senatori hanno votato in difformità rispetto all'indicazione dei rispettivi gruppi, sia all'interno del Pdl sia dentro il Pd^{vi}.

È opportuno, quindi, presentare le posizioni espresse dai vari partiti italiani sul TB - a partire dal dibattito politico e parlamentare svoltosi proprio a partire dal caso Englaro - posizioni per certi versi rispettose della dialettica interna e delle sensibilità individuali dei dirigenti e dei rappresentanti nelle istituzioni.

A seguito della vicenda EE, gli interrogativi principali su cui è stata fatta una riflessione sono i seguenti:

a) dovrebbe la legge vietare in tutti i casi la sospensione dell'idratazione e della nutrizione artificiale, quale che sia la volontà del malato?

b) la legge dovrebbe porre qualche limitazione alle volontà del malato, benché queste siano state formulate nel suo testamento biologico?

c) come viene definito il ruolo dei medici e dei parenti, al fine di stabilire se possano interferire o meno con le volontà del paziente?

Partendo dalla posizione del **Partito della Libertà (Pdl)**, si ritiene che le Dat non debbano riguardare idratazione e nutrizione, sostenendo che queste non possano in alcun modo essere equiparate a trattamenti medici che prevedono l'assunzione di farmaci. Questa linea di pensiero considera tali cure come sostegni vitali che non possono essere negati né tolti ad alcuno e che devono perciò essere imposti anche in caso di volontà contraria. Altra questione è quella delle terapie mediche che i pazienti hanno la facoltà di rifiutare. Ritiene che il parere del medico, in caso di testamento biologico riguardante le terapie, debba essere determinante e che costui, pur tenendo conto della volontà del paziente, non debba essere vincolato ad eseguirla. Tuttavia, la posizione all'interno del partito, che nella primavera del 2009 ha anche svolto il primo Congresso di fondazione, è eterogenea, essendo le tradizioni politico-culturali al suo interno assai differenti, come si vedrà tra poco.

Venendo alla posizione della **Lega Nord (LN)**, essa chiede di introdurre nel testo di legge la possibilità di interrompere l'alimentazione forzata nel caso di perdita della capacità di assimilazione del nutrimento. La posizione del partito, alleato del Pdl e parte determinante dell'allora maggioranza, è abbastanza omogenea.

La posizione dell'**Unione di Centro (Udc)** è sostanzialmente favorevole al testo proposto dal Pdl: si tratta di un partito a forte orientamento cattolico che, pur all'opposizione del Governo Berlusconi, concorda con la maggioranza sulle questioni etiche e nel caso specifico.

Passando alla posizione avanzata da **Italia dei Valori (IdV)**, il partito lascia completa libertà di coscienza e di voto ai suoi parlamentari, così da far emergere opinioni disomogenee sulle questioni di natura bioetica. In generale, però, la posizione più diffusa è contraria a quella sostenuta dall'allora maggioranza, proclamando la libertà di decisione come ineludibile per la dignità degli individui.

Il **Partito democratico (Pd)** mantiene una posizione che, pur non essendo completamente coesa al proprio interno, si schiera a favore della libertà di scelta dell'individuo, nel rispetto del diritto alla cura. Nello specifico, la libertà di autodeterminazione è riconosciuta anche in merito a nutrizione e idratazione, sottolineando come al paziente spetti la facoltà di decidere, pur con l'ausilio di competenze mediche, a quali trattamenti sottoporsi. Nutrizione e idratazione dovrebbero, in base a questo ragionamento, essere sempre assicurate, salvo il caso in cui siano espressamente rifiutate nelle Dat. Come si può vedere, le posizioni, persino all'interno delle singole formazioni politiche, sono non di rado conflittuali, a dimostrazione dell'influenza delle diverse tradizioni politico-culturali che queste accolgono.

In vista delle elezioni primarie del Pd svoltesi il 25 ottobre 2009, adottate come strumento partecipativo per designare il nuovo Segretario del partito, i tre candidati Dario Franceschini, Pierluigi Bersani e Ignazio Marino si sono espressi come segue: Franceschini, segretario in carica in quel momento, ha sostenuto che la volontà scritta del malato è solo un elemento della decisione, che dovrebbe tenere conto anche dell'opinione dei medici e dei

parenti. Bersani, attuale segretario del partito, ha invece ritenuto che la decisione dovesse essere presa dal medico e dalla famiglia sulla base della volontà, qualora espressa, del malato, cui si riconosce un carattere di centralità. Per Marino, infine, la legge non dovrebbe porre limitazioni alle volontà del malato, una volta esplicitamente formulate nel testamento biologico; è tuttavia auspicabile che tale documento indichi anche un fiduciario, nominato dal malato e scelto tra le persone con le quali ha un legame affettivo, in grado di interpretare le sue volontà alla luce delle innovazioni della medicina. In generale, il Pd è stato oggetto di divisioni interne spesso penalizzanti, come è dimostrato ad esempio dagli attriti tra la maggioranza del partito e la componente, sia pur minoritaria, denominata Teodem, corrente cattolica fortemente impegnata sulle questioni bioetiche, a dimostrazione di un'amalgama difficile tra laici e cattolici.

Come già accennato, tutti i partiti in generale hanno rilevato al proprio interno ampio dissenso. Questa situazione di fluidità, trasversale a tutti i gruppi, ha indotto alcuni a parlare di una "terza via" bipartisan sulle questioni di fine-vita, in grado di trovare una mediazione, per quanto ardua, tra i valori dell'autodeterminazione e della dignità della persona da un lato, e quelli della sacralità e indisponibilità della vita dall'altro.

Esempio di posizione critica e onestamente aperta alla ricerca di una soluzione conciliante e rispettosa della dialettica tra maggioranza e opposizione, è quella del presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini. Egli, pur essendo stato il co-fondatore del Pdl (poi uscito formando il partito **Futuro e Libertà per l'Italia – FLI**), ritiene sia doveroso lasciare che la singola persona, i suoi familiari e il medico curante decidano sulle questioni di fine-vita. In varie occasioni Fini ha espresso convinzioni e pareri eccentrici rispetto a quelli espressi dall'allora maggioranza, in particolare nel Pdl, specie sulle questioni cosiddette "sensibili" e sui cosiddetti "nuovi diritti"; basti ricordare il suo "sì" al referendum abrogativo di stralci della legge sulla procreazione assistita, peraltro fallito, fino alle più recenti aperture verso le coppie di fatto nonché, infine, all'invito rivolto alla Camera a non approvare leggi che siano espressione di credenze religiose, di cui quella sul TB è la più palese manifestazione. Sembrerebbe che Fini volesse preservare il Pdl da deviazioni confessionali per assimilarlo il più possibile a quel popolarismo liberal-democratico europeo che ha mostrato di saper raccogliere nuove sfide nell'ambito delle cure e ha rifiutato l'arroccamento attorno a un conservatorismo difensivo. Nella strategia che il presidente della Camera sembrava avere in mente, il Pdl avrebbe potuto allargare su questi temi il consenso alle urne, affrontando con maggiore sensibilità, e con maggiore attenzione nei confronti delle opinioni diffuse nella società, i temi etici più urgenti, dalla regolamentazione delle coppie di fatto al TB e molti altri ancora, temi che sono stati tradizionalmente appannaggio delle forze progressiste. Contro le posizioni di Fini si sono espressi vari parlamentari del Pdl che lo hanno accusato di esprimere il proprio personale parere laddove invece, per il ruolo istituzionale che ricopre, avrebbe dovuto astenersi dal farlo.

Per citare altre posizioni di aperto dissenso rispetto alla linea del proprio partito, vale la pena di accennare a quella di Dorina Bianchi, il cui passaggio dal Pd all'Udc viene motivato anche sulla base di una profonda divergenza sulle questioni di bioetica: secondo Bianchi nutrizione ed idratazione devono essere considerate primario assolvimento delle funzioni vitali ed in nessun caso "accanimento terapeutico". Seguono invece convintamente la linea "ideologica" espressa nel ddl Calabrò il senatore Gaetano Quagliariello e il deputato Maurizio Gasparri (entrambi Pdl), i quali sottolineano come si sia deciso di legiferare su un argomento tanto delicato, nonostante sarebbe stato più opportuno non farlo, per rispondere alla "sfida" lanciata dalla magistratura, come a loro avviso è accaduto nel caso Englaro. Allo stesso modo, ma dal fronte opposto, sono concordi sulla linea scelta dal loro partito Anna Finocchiaro ed Enzo Bianco. Finocchiaro accusa il Pdl di voler approvare ad ogni costo un testo che va contro l'articolo 32 della Costituzione, dal momento che vi si nega la libertà delle cure; Bianco dal canto suo ha annunciato che, in caso di approvazione della legge così come è stata pensata dalla maggioranza, avrebbe fatto ricorso alla Corte costituzionale e si sarebbe adoperato per organizzare un referendum abrogativo.

Il ddl approvato al Senato è stato successivamente inviato alla Camera, Commissione Affari Sociali, che ha concluso nell'ottobre 2009 il dibattito generale, iniziato nel luglio dello stesso anno, sul TB. Dopo l'audizione di esperti ed associazioni, oltre al ddl approvato al Senato sono stati presentati altri 12 ddl sullo stesso tema, anche se il relatore del provvedimento, Domenico Di Virgilio (Pdl), ha sempre sostenuto che il punto fermo è il ddl approvato in Senato, ribadendo che la legge debba saper dire "no" all'eutanasia, "no" all'abbandono terapeutico, "no" all'accanimento terapeutico e che il diritto di autodeterminazione, per non divenire "costrizione tirannica" contro gli interessi della persona stessa, deve sempre lasciare uno spiraglio alla revisione da parte di terzi di quanto da costei deciso in precedenza. Ora, nonostante lo spiraglio di revisione adombrato dallo stesso Di Virgilio, autore di un emendamento che prevede – in casi circoscritti ed eccezionali – la sospensione di alimentazione e idratazione artificiali, laddove queste non comportino più miglioramenti sostanziali per la salute dell'individuo, sono stati oltre 2600 gli emendamenti al testo sul testamento biologico presentati in Commissione Affari Sociali della Camera e più precisamente 2400 da parte dei radicali, 103 da parte del Pd, 57 da parte dell'Idv e 5, infine, da parte dell'Udc. L'ex radicale Benedetto Della Vedova, allora *liberal* del Pdl e ora membro di FLI, ha

presentato un testo alternativo al ddl Calabrò, sostenuto da una quarantina di parlamentari (o ex) del Pdl, molti dei quali politicamente vicini a Fini, che, pur prevedendo un doppio “no” all’eutanasia e all’accecamento terapeutico, stabilisce però che, in caso di contesa, venga privilegiato il giudizio dei familiari in accordo con il medico, il quale “è tenuto ad astenersi da trattamenti straordinari non proporzionati, non efficaci, o non adeguati alle condizioni cliniche dei pazienti”. Nelle sedute del dicembre 2009 è stato esaminato il primo dei sei articoli della legge. Sono stati respinti tutti gli emendamenti, tranne quello, a firma Livia Turco (Pd), che prevede(va) in particolare che “il paziente affetto da dolore acuto persistente o cronico ha diritto a essere protetto con un’adeguata terapia contro il dolore e con quanto previsto dai protocolli delle cure palliative. Nei casi dei malati terminali il medico può utilizzare le terapie farmacologiche che rientrino in un idoneo percorso terapeutico per il controllo del dolore”. Durante il mese di gennaio 2010, in attesa che il ddl approdasse in aula, i radicali hanno ritirato gli oltre 2.400 emendamenti che avevano presentato, con l’intenzione di ripresentarli successivamente in aula.

Il 23 febbraio 2010, la Commissione Affari Sociali della Camera ha approvato a maggioranza l’emendamento del relatore Domenico Di Virgilio che modifica il comma 5 dell’articolo 3 della proposta di legge sul biotestamento; si tratta di un emendamento che va ad incidere sull’ossatura del testo uscito dal Senato (ddl Calabrò), escludendo dalla Dat la possibilità di sospensione dell’alimentazione e dell’idratazione artificiale. La modifica prevede invece che alimentazione e nutrizione “devono essere mantenute fino al termine della vita ad eccezione dei casi in cui le medesime risultino non più efficaci nel fornire al paziente i fattori nutrizionali necessari alle funzioni fisiologiche essenziali del corpo”. Contro l’emendamento ha votato il Pd e Idv. Livia Turco sostiene che la maggioranza ha fatto “un pasticcio”, votando un emendamento che da una parte “non sposta niente” rispetto al testo originario e dall’altra, per come è formulato, è “peggiore” rispetto ad altri presentati dall’opposizione, che ora chiede una riformulazione del testo in aula. Sotto accusa la genericità dell’emendamento che non specifica, accusa l’opposizione, in quali casi concreti sia possibile la sospensione e chi la decida. “Una modifica che è certo molto meno efficace degli emendamenti proposti dall’Italia dei Valori allo stesso articolo 3 - sostiene Antonio Palagiano, capogruppo Idv in Commissione Affari Sociali - e che risulta troppo vaga in quanto ribadisce, in sostanza, che alimentazione ed idratazione non potranno essere oggetto di dichiarazione anticipata di trattamento poiché sono forme di sostegno vitale. Ragionando in questi termini non si comprende perché non lo sarebbe l’apporto di aria o di sangue nei soggetti emorragici o, perfino di antibiotici, che però possono essere oggetto di testamento biologico”. Critiche analoghe sono state espresse anche da alcuni esponenti della maggioranza come Alessandra Mussolini e Melania Rizzoli, così come è critico anche il “laico” (allora Pdl) Benedetto Della Vedova: “Si è trattato di un tentativo lodevole ma ingabbiato e reso sterile dall’impianto complessivo della legge. È lodevole da una parte che il relatore si sia posto la questione su questo punto molto delicato, dall’altra però ha prodotto un risultato contraddittorio che finisce per non migliorare la legge. (...) Infine l’emendamento del relatore non affronta il nodo della decisione: non fa riferimento a chi sia il medico e non contempla familiari e tutori”. Di tutt’altro avviso sono il sottosegretario alla Salute Eugenia Roccella e il relatore del testo Di Virgilio, i quali ritengono che l’emendamento è stato introdotto per rendere il testo più “coerente” in previsione di un allargamento dei destinatari ad includere anche i pazienti in fase terminale che non sono in grado di intendere e di volere. Tuttavia, Roccella ribadisce che in Aula ci sarà spazio per migliorare il testo: “Dobbiamo produrre un testo più condiviso possibile che sia rispettoso dei principi di tutela della vita, diritto alla cura e non discriminazione che abbiamo fissato. Poi, vedremo se c’è la possibilità di studiare una formulazione che possa garantire meglio quello che vogliamo ottenere. Abbiamo tempo”³.

A conclusione del dibattito, il 12 maggio 2010 la Commissione Affari Sociali della Camera ha approvato il disegno di legge sul TB sostenuto dalla maggioranza di governo: a favore si sono schierati Pdl, Lega e Udc, contro Pd e Idv. Il testo, che riprende in gran parte il ddl Calabrò già approvato dal Senato, è passato all’esame dell’aula per la sua approvazione entro la fine del 2010.⁴ Dopo l’approvazione alla Camera, ora il testo è al

³ Per un’ampia rassegna del dibattito, si vedano i resoconti aggiornati delle sedute della XII COMMISSIONE (AFFARI SOCIALI) della CAMERA dedicate all’esame dei disegni di legge A.C. 2350 e abb. - Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento (alla pagina: <http://www.astrid-online.it/Libert--di/TESTAMENTO/Atti-parla/Disposizio/A-C--2350-/>) nonché gli emendamenti presentati, approvati e riformulati (alla pagina: <http://www.astrid-online.it/Libert--di/TESTAMENTO/Atti-parla/Disposizio/A-C--2350-/>).

⁴ Come ha spiegato il presidente della Commissione Giuseppe Palumbo all’agenzia ASCA, “il testo non è stato stravolto, ma ci sono state delle modifiche importanti che lo hanno cambiato un po’ senza mutarne la struttura”. “La differenza con il testo Calabrò - ha spiegato, sempre all’Asca, il relatore Domenico Di Virgilio - è che in caso di una disputa interverrà un collegio di medici il cui parere sarà vincolante perché si tratta di una valutazione clinica. Se il medico curante non condividerà la scelta del collegio, potrà benissimo non applicarla e rinunciare al suo mandato”. Livia Turco, capogruppo Pd in Commissione Affari Sociali di Montecitorio, ribadisce che “il testo della legge sul testamento biologico non rispetta la volontà del paziente e non prevede la sua presa in carico e la valorizzazione della relazione di fiducia tra medico e lo stesso paziente. Rimane da parte nostra una valutazione profondamente negativa dei contenuti del Ddl Calabrò. Rivendichiamo il lavoro fatto in questi mesi per tentare di migliorare il testo imposto dalla Destra che affronta un tema così delicato con un approccio ideologico. Da parte della maggioranza c’è stato un atteggiamento di arrogante chiusura e totale sordità alle proposte del

Senato, ma, dopo le dimissioni del Governo Berlusconi e la nascita del Governo Monti, il tema non è più stato ripreso.

Tabella 1. Il testo del disegno di legge approvato dalla Commissione Affari Sociali della Camera

Principali novità introdotte:

ALIMENTAZIONE E IDRATAZIONE

Non sono considerate terapie, come previsto nel ddl Calabrò, ma potranno essere sospese se dovessero risultare non più efficaci nel fornire al paziente i fattori nutrizionali necessari o addirittura dovessero danneggiarlo.

ALLARGAMENTO DELLA PLATEA

La legge non è rivolta solo ai pazienti in stato vegetativo, ma anche a chi si trova nell'incapacità permanente di comprendere le informazioni circa il trattamento sanitario e le sue conseguenze.

MODALITA'

Valide solo le Dat espresse nelle forme previste dalla legge: solo in forma scritta o dattiloscritta con la firma autografata del 'paziente'. Sono, quindi, esclusi video o ricostruzioni postume.

ASSISTENZA A STATI VEGETATIVI NEI LEA

Ai pazienti in stato vegetativo sarà garantita l'assistenza ospedaliera, residenziale o domiciliare, prevista nei Livelli essenziali di assistenza (Lea).

FAMILIARI

Se un paziente non dovesse nominare un fiduciario, i suoi compiti saranno adempiuti dai familiari nell'ordine previsto dal Codice Civile.

COLLEGIO MEDICO

Le volontà espresse dal paziente nelle dichiarazioni anticipate di trattamento restano non vincolanti per il medico curante. Infatti, in caso di controversie tra medico e fiduciario interverrà un collegio di medici il cui parere sarà vincolante.

Fonti: <http://salute.aduc.it>; Agenzia di Stampa Asca_ (www.asca.it), 13 maggio 2010.

Nel frattempo, durante l'iter parlamentare, alcuni rappresentanti più 'moderati' di entrambi gli schieramenti hanno tentato di andare oltre la vicenda Englaro, in ottemperanza alla distinzione tra convinzioni etiche e responsabilità giuridiche. In tal senso si erano pronunciati Eugenio Mazzarella (Pd) e Fabio Granata (allora Pdl) con un articolo a firma congiunta su *Il Sole 24Ore* del 15 novembre 2009: "Le opzioni etiche sono le più diverse, ed un loro corretto confronto arricchisce lo spazio della riflessione morale. (...) Ma lo spazio etico è cosa diversa dallo spazio giuridico. Nello spazio giuridico può esserci una legislazione della responsabilità e non della convinzione, per quanto animata dalle migliori intenzioni".

Molti autorevoli commentatori e studiosi si sono posti questo interrogativo: alla fine, prevarrà una *hard law*, come attualmente riportata in alcuni articoli del ddl all'epoca della prima approvazione al Senato, oppure una *soft law* basata su principi generali per poi decidere caso per caso, come alcuni membri di entrambi gli schieramenti hanno tentato di fare durante i lavori in Commissione Affari Sociali della Camera? Le conseguenze sarebbero

Pd". Prosegue: "La norma che, di fatto, impone l'accanimento terapeutico - incalza - per legge è stata corretta solo marginalmente e in modo pasticciato. Quella mostruosità viola il rispetto della libertà di scelta della persona e l'autonomia professionale dei medici che, per noi, sono i due punti di riferimento fondamentali per una legge umana sul fine vita. Da parte nostra continueremo la battaglia durante la discussione in Aula". Il senatore Ignazio Marino, presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul Ssn in seguito all'approvazione del ddl sul testamento biologico di oggi ritiene che "il Pdl non ha voluto modificare la sostanza della legge sul testamento biologico, ribadendo una posizione che va contro la libertà di scelta degli individui e va contro la costituzione che sancisce invece tale diritto. I deputati della Destra si sono dimostrati ciechi e sordi non solo verso le proposte del Pd, che non sono state accolte solo per logiche di schieramento, ma anche verso la società civile. I medici hanno, infatti, in più occasioni affermato la loro contrarietà ad applicare l'articolo 3 della legge che impone la nutrizione e l'idratazione artificiale contro la volontà espressa dal paziente. Lo hanno ribadito pubblicamente anche di recente al congresso della CIC, la società che riunisce tutti i chirurghi italiani". Prosegue: "Ora l'ultima speranza è che emerga un po' di ragionevolezza nel dibattito in Aula. Rivolgo fin d'ora un appello a tutti i deputati, soprattutto a coloro che nel Pdl rivendicano una cultura laica e liberale: che lo Stato imponga una terapia ad un essere umano è profondamente illiberale, è un'imposizione inaccettabile che porterà ad una legge che i cittadini rifiuteranno e che i medici cercheranno in ogni modo di aggirare per non venire meno alla loro etica professionale". Domenico Di Virgilio, deputato del Pdl e relatore del ddl sul bio-testamento in Commissione Affari Sociali della Camera ritiene che "l'approvazione odierna del testo sul cosiddetto testamento biologico dimostra che esso è equilibrato e finalizzato al bene del paziente. Lo spazio concesso alla discussione, oltre dieci mesi e 43 sedute, sottolinea che il dibattito ha avuto ampio spazio, è stato libero e partecipato e con l'intervento di chiunque abbia voluto esporre le proprie idee. Inoltre, le norme previste dal testo approvato in Commissione hanno confermato 'i paletti' previsti dal testo licenziato dal Senato, come l'eutanasia, l'abbandono terapeutico e il rispetto della vita umana. Da sottolineare che la legge si fonda su tre punti fondamentali ed irrinunciabili, un'alleanza terapeutica tra medico e paziente indispensabile base per un corretto rapporto di fiducia, su norme precise sul consenso informato, per la prima volta previsto in una legge dello Stato e sulle dichiarazioni anticipate di trattamento (Dat), rispettose della convenzione di Oviedo, dell'autonomia dell'individuo e del ruolo del medico. Le norme approvate sono state sostenute da tutta la maggioranza senza nessun cedimento alle varie componenti in un equilibrio finalizzato ad un testo rispettoso della dignità del paziente e del rispetto della vita umana".

molto differenti, dal momento che, se prevarrà la *hard law*, possiamo dire che il risultato della battaglia civile portata avanti dal signor Englaro potrebbe portare ad un esito opposto a quello atteso: anziché ottenere una legge che affermi il diritto sia pur temperato all'autodeterminazione, si avrebbe una regolazione restrittiva del principio di libertà individuale. L'effetto paradossale sarebbe quello di ridurre i margini di discrezionalità (libertà non in senso astratto, ma in senso concreto, giurisprudenziale, caso per caso) che prima, nell'assenza di un quadro normativo certo, in un territorio al di qua della legge, erano assicurati, in quella che, usando le parole di Panebianco, è una zona grigia di ipocrisia. Secondo Panebianco si tratta però di un'area 'salutare' proprio perché costituirebbe uno spazio in grado di tenere il diritto e la politica lontani dalle "questioni ultime". Spuntare le armi degli avversari (una legge "repressiva" da una parte, un referendum abrogativo dall'altra) attraverso una mediazione in Parlamento potrebbe essere un ragionevole compromesso⁵.

In generale, possiamo dire che la politica (i partiti), a prescindere dagli schieramenti, non è stata finora in grado – almeno finora - di offrire un quadro normativo certo, tale da mettere l'individuo al riparo dai conflitti ideologici e, forse, dalle stanze private in cui si decide, con buona dose di omertà ed ipocrisia, al di qua della legge e nell'apparente difesa di principi morali. Il ddl sulle Dat uscito dal Senato sembra così l'esito di spinte contrapposte, talmente depotenziato da rendere il TB inefficace ed inutile, non solo per le numerose limitazioni previste, per l'obbligo del rinnovo triennale, per l'esclusione assoluta dell'alimentazione e idratazione artificiale, ma anche per la mancanza di una sua "vincolatività" (nella pratica l'ultima parola spetterebbe al medico). La "legge-manifesto" si è mutata in "legge-diga", trasformando e svuotando il testamento biologico della sua ragione d'essere, per il timore che esso dia il via a un inesorabile scivolamento lungo il piano inclinato che conduce alla legalizzazione dell'eutanasia.

La maggioranza di allora ha ritenuto che questa è la legge che il paese si merita. Come uscirà la legge dal Senato? Alla fine prevarrà quella parte della classe politica che nutre la convinzione che la società italiana non sia pronta per il TB e che i cittadini non debbano essere messi nelle condizioni di 'maneggiare' legalmente la vita e la morte?

2.1.2. *Questioni bioetiche e fratture nel sistema dei partiti*

La vicenda di EE e la discussione intorno al TB hanno messo in luce quanto trasversali siano le questioni di bioetica rispetto al sistema attuale dei partiti. La dimostrazione è la lettera inviata all'allora presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, da parte di 20 parlamentari del Pdl in cui si chiede la revisione del testo approvato al Senato, per evitare di emanare una legge che pretenda di regolare una materia nei confronti della quale, a detta degli scriventi, la politica dovrebbe mantenersi esterna, essendo di pertinenza dei singoli cittadini^{vi}. È opportuno ribadire le ragioni addotte dai difensori della legge così come è uscita dalle aule del Senato: per costoro un intervento legislativo si impone per arginare l'eccessiva 'spavalderia' della magistratura nell'interpretare in modo sostanzialmente arbitrario la volontà del legislatore. È, quindi, la necessità di non lasciare il tema nelle mani del potere giudiziario l'argomento utilizzato dai sostenitori della legge. Le defezioni rispetto alle linee dettate dalle segreterie di partito, intraviste già nella votazione al Senato e accentuatesi alla Camera, così come l'emergere di segnali di non omogeneità interna dei partiti su questa questione, solleva il dubbio circa l'esistenza di una frattura, o *cleavage*, trasversale rispetto all'attuale confine dei partiti e che investe non solo il tema del testamento biologico ma in generale le questioni bioetiche. L'idea è che in Italia una simile frattura sui temi bioetici esista già e si sia peraltro palesata con una certa intensità in alcuni momenti della vita politica recente. Si pensi alle vicende connesse al referendum sulla fecondazione assistita, ai temi di fine-vita o, ancora, all'interruzione volontaria di gravidanza. Sono temi che entrano prepotentemente nell'agenda politica e, quando ciò avviene, sembrano capaci di mostrare la permeabilità dei confini tra i diversi partiti, nonostante l'affermazione di strategie condivise al loro interno. Questa capacità rende assai difficile per i partiti realizzare una sintesi interna; in alcuni casi è lasciata libertà di voto ai singoli membri o rappresentanti e, in altri casi, si tenta la via della negoziazione che, data la materia del contendere, finirà inevitabilmente per scontentare qualcuno, o una parte più o meno grande del partito.

In ogni caso, la citata frattura aprirebbe uno spazio politico suddiviso tra chi ritiene che la politica debba evitare di intromettersi nelle scelte individuali e chi ritiene invece opportuno se non doveroso per la politica occuparsene. In effetti, il caso Englaro e il dibattito relativo al TB dimostrano che si è di fronte al problema di stabilire chi e con quale autorità possa prendere decisioni collettive. Si tratta di essere consapevoli come, in una

⁵ A tal proposito, il vicepresidente dei senatori del Pdl Gaetano Quagliariello, durante il Convegno del 6 febbraio 2010 a Udine al titolo "Eluana: il passato e la speranza", organizzato dal Pdl cittadino, ribadiva che "è credibile che la legge vada in aula alla Camera subito dopo le elezioni regionali e che prima dell'estate possa essere effettivamente varata. (...) La linea intrapresa a Montecitorio sarà quella inaugurata al Senato. Il che non vuol dire che il testo debba rimanere identico. Una legge come questa è sempre perfezionabile, perché legiferare sul confine tra la vita e la morte è cosa quanto mai complessa. Se la Camera migliorerà la legge lasciando fermi i capisaldi che sono stati fissati al Senato, credo che i senatori non potranno che esserne contenti".

società pluralistica come quella italiana, la posta in gioco consista nel decidere a chi affidare la soluzione di questioni moralmente rilevanti, se a qualche autorità sulla base di una pretesa conoscenza di che cosa siano il bene e la vita buona, se agli esiti della deliberazione pubblica cui partecipano rappresentanze legittimamente elette in seno al Parlamento o se, ancora, agli individui, perché ciascuno possa, in ragione della propria libertà, trovarla da sé. In una società liberale e democratica gli individui pretendono il riconoscimento di diritti inviolabili, diritti non alienabili da alcuna autorità e che anzi l'autorità deve rispettare e proteggere. Nessuna interferenza può quindi, in un contesto liberale e democratico, essere legittimamente intrapresa nei confronti di chiunque, in assenza di un suo consenso. A seconda del prevalere di libertà o autorità prevarrà uno o l'altro di due paradigmi in ambito bioetico^{viii}: il paradigma dell'*autonomia*, intesa come capacità di pensare se stessi e gli altri in quanto soggetti che esigono eguale considerazione e rispetto; e il paradigma che potremmo chiamare paternalistico, che individua in una determinata idea del bene il bene per tutte le persone. È nello spazio lasciato immune dallo scontro tra questi due paradigmi, uno spazio peraltro difficile da delimitare, che potrà esercitarsi quella riflessione critica che permette al legislatore di fare scelte collettive equanime ed equilibrate. Per ora il Paese su queste vicende etiche si è spaccato, gli schieramenti politici si sono in parte sfaldati rimescolando sensibilità laiche e sensibilità religiose.

2.2. Immigrazione, opinione pubblica, sistema politico. Una frattura “primaria” per il sistema partitico italiano?

L'immigrazione è uno dei temi principali su cui, negli ultimi anni, si sono concentrate le attenzioni e le preoccupazioni di una parte crescente della popolazione italiana. A queste preoccupazioni, la politica ha dato alcune risposte in termini di *policy*, soprattutto di tipo regolativo, tese a limitare il fenomeno e a favorire l'integrazione, nel tentativo di costruire una posizione che rispecchi le preferenze del proprio elettorato.

Un approccio di analisi delle politiche pubbliche, volto a sottolineare la natura processuale dell'oggetto d'indagine, analizza come è stato inquadrata e definita la 'questione' immigrazione. Un approccio politologico di stampo tradizionale invece tende a visualizzare le politiche pubbliche come *output* del sistema politico e a collegarlo a variabili come la struttura del sistema partitico, il livello di sviluppo economico, il colore delle maggioranze al Governo. Non si tratta di approcci contrapposti, ma di studiare elementi diversi dello stesso oggetto d'indagine.

Qui l'obiettivo è evidenziare come il sistema partitico italiano si pone nei confronti delle tematiche relative all'immigrazione. Posta la rilevanza del tema per i cittadini-elettori, le organizzazioni chiamate a creare consenso attorno alle proprie proposte politiche (i partiti) non possono ignorare una questione così fondamentale. Come spesso accade, su temi come l'immigrazione, esistono sensibilità e posizioni diverse non solo tra i partiti, ma anche all'interno degli stessi. Quando un tema divide i diversi orientamenti della società, il sistema partitico tende a strutturarsi attraverso fratture socio-politiche, le quali generano confini e appartenenze.

Sulla base di questa riflessione, s'intende indagare in che modo l'immigrazione struttura il sistema partitico italiano, evidenziando le posizioni *dei* e *nei* partiti rispetto alle singole questioni. Per fare ciò si provvederà, innanzitutto, a evidenziare la centralità del tema immigrazione nell'agenda politica italiana. Secondariamente, tenteremo di inquadrare l'atteggiamento dei partiti di fronte ad alcuni avvenimenti del 2010. Inoltre, verrà proposta un'analisi dei programmi elettorali presentati per le elezioni regionali del marzo 2010 e per le elezioni comunali del 2011, al fine di indagare se il tema dell'immigrazione è stato declinato coerentemente su scala nazionale, regionale e locale. Infine, si proporranno alcune riflessioni sulla natura della frattura socio-politica e sulla strutturazione del sistema partitico.

2.2.1. Il posizionamento dei partiti politici su alcune vicende del 2010

I risultati di un'indagine⁶, svolta nel maggio 2008, evidenziano che le opinioni sull'immigrazione, suddivise artificialmente tra “immigrazione come pericolo/immigrazione come risorsa” mettono in luce come il 44,5% percepisca soprattutto i pericoli che questa comporta, mentre il 44,6% ne intraveda soprattutto le opportunità. I dati propongono anche le caratteristiche socio-economiche dei rispondenti e le loro inclinazioni politiche. Le categorie che vedono maggiori porzioni di opinioni che collegano l'immigrazione al pericolo sono: la fascia d'età 45-54 anni, le casalinghe, i lavoratori autonomi, i residenti nelle regioni del Centro Italia. Le categorie che evidenziano un maggior numero di rispondenti che collegano l'immigrazione a una risorsa sono: le fasce d'età comprese tra 25-34 anni e 45-54 anni, i liberi professionisti e gli impiegati, i residenti nel Nord Est. Ai nostri fini, è interessante esaminare in profondità le intenzioni di voto e la percezione degli stranieri.

⁶ Demos (2008), *VI rapporto su immigrazione e cittadinanza in Europa*, in www.demos.it.

Tab. 2 - Percezione dell'immigrazione, valori percentuali. Anno 2008

<i>Intenzioni di voto</i>	<i>Immigrati come pericolo</i>	<i>Immigrati come risorsa</i>
PD	34,7	63,4
IdV	33,4	55,1
PdL	55,6	37,7
Lega Nord	48,6	31,1
Sinistra Arcobaleno	20,5	59,6
UdC	39,9	39,7
Altro	66,7	37,1
Astenuti, incerti	43,4	38,9

Fonte: www.demos.it (2008)

Sono soprattutto gli elettori di centro-destra a intravedere nell'immigrazione un pericolo. Questo fatto evidenzia una forte coerenza tra l'opinione pubblica e la struttura del sistema di partiti (in questo caso di coalizioni) rispetto al tema dell'immigrazione.

In questo paragrafo analizzeremo ora le posizioni espresse dai principali partiti del panorama politico italiano su quattro avvenimenti, legati all'immigrazione, occorsi nel 2010. Il primo è relativo alla discussione parlamentare sul disegno di legge sulla cittadinanza, il secondo sono le reazioni ai disordini verificatisi a Rosarno, il terzo è l'approvazione del permesso di soggiorno a punti, il quarto è l'introduzione del tetto del 30% di immigrati nelle classi scolastiche.

Rispetto alla questione della *cittadinanza* sono due i principali testi oggetto di attenzione. Il primo è la proposta di legge bipartisan Granata-Sarubbi⁷ (il primo allora nel PdL e il secondo nel PD). Il secondo testo è il disegno di legge sulla cittadinanza (sintesi delle quindici proposte pervenute) elaborato in Commissione Affari Costituzionali e firmato dall'on. Isabella Bertolini (PdL). Solo quest'ultimo testo è riuscito ad arrivare in aula, il 22.12.2009. In sostanza il testo "mantiene invariate le norme vigenti rendendole in parte più restrittive"⁸. La maggioranza parlamentare, in particolare il PdL, non ha mostrato una posizione unanime sul testo presentato. Alcuni settori dell'allora PdL (oggi collegabili al neonato gruppo Futuro e Libertà, Fli), quelli più legati al Presidente della Camera, on. Gianfranco Fini, hanno esibito posizioni contrarie agli aspetti più restrittivi contenuti nel disegno di legge. La Lega Nord si è invece mostrata assolutamente compatta nel supportare e caldeggiare il provvedimento. Il giudizio del PD rispetto al testo in discussione è stato negativo. L'IdV, con Di Pietro, valuta che

L'immigrazione è sicuramente un vantaggio per il nostro paese. È la criminalità conseguente all'immigrazione che deve essere combattuta e noi la combattiamo senza fare differenze tra atti compiuti da immigrati o da cittadini nostrani.

L'UdC si è espresso in maniera meno negativa esplicitando l'intenzione di "non mettere i bastoni tra le ruote ritenendo necessarie nuove regole di fronte a un nuovo straordinario fenomeno come quello dell'immigrazione nel nostro paese"⁹ evidenziando gli aspetti positivi del fenomeno migratorio sulla spesa pensionistica e auspicando l'introduzione dello *ius soli*. L'esito di tali posizioni è stato il ritorno, dopo la discussione generale, del provvedimento in Commissione per prevederne la ripresa dopo le elezioni regionali¹⁰. Nel maggio, dopo le elezioni regionali, alcune dichiarazioni del Presidente della Camera hanno rimesso in agenda il tema della cittadinanza. L'auspicio dichiarato era di arrivare all'approvazione di un testo prima dell'estate anche se il tema "rappresenta un problema politico che al momento divide maggioranza e opposizione e la stessa maggioranza al suo interno"¹¹. La posizione dell'on. Fini è vicina ai contenuti della proposta Granata-Sarubbi. Proposta non condivisa da Lega Nord¹² e parte del PdL.

⁷ I punti principali di questo testo sono: la riduzione da 10 a 5 anni del periodo di tempo necessario a uno straniero per poter chiedere di diventare cittadino italiano e il passaggio dallo *ius sanguinis* allo *ius soli* per i figli di genitori legalmente soggiornanti e residenti in Italia da 5 anni.

⁸ Da *Cittadinanza, il Ddl arriva alla Camera. Lega: "Nessuna agevolazione agli immigrati"*, in "Repubblica", 22.12.2009.

⁹ Da *Cittadinanza in aula, PdL diviso*, in "La Stampa", 23.12.2009.

¹⁰ Da *Cittadinanza: stop al Ddl fino alle regionali*, in "Il Sole24Ore", 12.1.2010.

¹¹ Da *Fini: cittadinanza anche senza intesa*, in "Il Sole24Ore", 7.5.2010.

¹² Da *Maroni e la cittadinanza breve: con noi al Viminale non passerà*, in "Corriere della Sera", 10.5.2010.

All'inizio di gennaio 2010, *Rosarno*, una cittadina nella Piana di Gioia Tauro, è divenuta teatro di violenti disordini. Da una parte immigrati impiegati in agricoltura e dall'altra italiani residenti nella zona. A far scoppiare la protesta il ferimento di due immigrati a colpi di arma a fuoco. I disordini sono durati diversi giorni e si sono conclusi con il trasferimento degli immigrati. Le reazioni dei partiti sul tema sono state molto differenti. Mentre il Presidente della Repubblica ha messo in evidenza la necessità di fermare senza indugio ogni forma di violenza, il Ministro dell'Interno Maroni (Lega Nord) ha dichiarato che "in questi anni c'è stata troppa tolleranza", il Segretario del PD Bersani ha accusato il Ministro di scaricare le responsabilità, il Ministro della Difesa La Russa si è dichiarato d'accordo con Maroni. Donadi (IdV) ha giudicato grave incolpare l'immigrazione clandestina, mentre Anna Maria Bernini (PdL) individua nelle condizioni di "schiavitù" cui sono sottoposti alcuni immigrati le cause dei disordini¹³. Come in altre situazioni legate al fenomeno migratorio, anche sui fatti di Rosarno le gerarchie ecclesiastiche hanno espresso la loro opinione evidenziando come i disordini fossero il frutto delle condizioni di "sfruttamento" cui sono stati sottoposti i lavoratori immigrati e non del presunto clima razzista che si respirerebbe a Rosarno¹⁴. Dopo alcuni giorni dai fatti, le valutazioni dei diversi partiti non sembrano mutare: mentre il PD evidenzia l'inadeguatezza delle norme in vigore, Fini (allora PdL) sottolinea come gli immigrati debbano avere dei doveri, ma non possano essere privati dei diritti umani fondamentali. Di Pietro (IdV) evidenzia il fatto che a Rosarno si è avuta "una rivolta degli schiavi". Tosi (Lega Nord) dichiara la mancata applicazione della legge Bossi-Fini. Anche il Vaticano è intervenuto pubblicamente sul tema: il Papa ha chiesto ufficialmente rispetto per gli immigrati¹⁵. Infine, il mondo sindacale ha inquadrato i disordini di Rosarno come un fatto legato allo sfruttamento del lavoro immigrato; da qui la decisione di organizzare la manifestazione del Primo Maggio proprio nella Piana di Gioia Tauro.

Il terzo episodio preso in considerazione è il *permesso di soggiorno a punti*. All'inizio di febbraio, subito dopo i fatti di Rosarno, il ministro dell'Interno Maroni e quello del Welfare Sacconi hanno presentato il nuovo accordo d'integrazione, in cui è contenuto il "permesso di soggiorno a punti". Nel maggio 2010 il regolamento relativo ai crediti del permesso di soggiorno a punti per gli immigrati è stato approvato dal Consiglio dei Ministri. Il PD, per bocca dell'on. Livia Turco, ha dichiarato che con questa misura "l'integrazione diventerà una corsa ad ostacoli"¹⁶. Il via libera del Governo è arrivato dopo alcune modifiche proposte dai ministri Meloni e Carfagna, oltre che dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta, tese ad "ammorbire" il testo. Pur con le citate modifiche l'opposizione (PD e IdV) rimane contraria al testo.

L'ultimo caso è l'introduzione del *teito del 30%* degli stranieri per classe. Il provvedimento proposto dal Ministro dell'Istruzione Gelmini, determina che la percentuale di alunni con cittadinanza non italiana per ogni classe non possa superare il 30%. Il Ministro, nell'illustrare tale provvedimento, ha dichiarato che "la presenza di stranieri nella scuola italiana non è un problema di razzismo, ma un problema didattico"¹⁷. La posizione del PD, sostenuta da Francesca Pugliesi, è quella di considerare inadeguato il provvedimento in quanto, per evitare classi-ghetto, si limita l'accesso all'istruzione che è un diritto garantito costituzionalmente. Meglio sarebbe aumentare le ore di compresenza. Per l'IdV si tratta di una proposta pericolosa perché fatta in nome "della salvaguardia della specie e dell'identità nazionale"¹⁸. Il Ministro, nello spiegare il senso della sua posizione sottolinea come

esiste un problema di distribuzione degli alunni stranieri nelle aule. Il pericolo, specie nelle zone dove la presenza degli stranieri è più forte, è quello delle classi-ghetto, l'esatto opposto dell'inclusione (Sangris, 2010: 41).

Le vicende qui ricostruite sono state presentate in quanto utili a mappare i posizionamenti dei partiti politici italiani sulle maggiori questioni legate all'immigrazione emerse all'attenzione del pubblico nel 2010. È evidente che rappresentano aspetti differenti (anche se collegati) della questione. In realtà, appare sensato approfondire il tema del posizionamento dei partiti sulla discussione del disegno di legge sulla cittadinanza, in quanto capace di riassumere, a nostro avviso, il loro posizionamento sulla questione migratoria *tout court*. Il lato debole di questa analisi è il fatto che il dibattito parlamentare non si è tradotto in una votazione che avrebbe messo in chiaro le preferenze dei singoli parlamentari e, dunque, la coesione dei diversi partiti sul tema. Il fatto comunque di aver scelto di far tornare in Commissione il provvedimento, dove si trova mentre si scrive, suggerisce la consapevolezza dell'inesistenza di una maggioranza parlamentare in grado di approvare il Ddl Bertolini così

¹³ Da Maroni: *Clandestini troppo tollerati*, in "Corriere della Sera", 8.1.2010.

¹⁴ Da *Immigrazione, il grido dei vescovi: Rosarno non è razzista*, in "la Repubblica", 9.2.2010.

¹⁵ Da *Napolitano: Oscurati legalità e solidarietà*, in "la Repubblica", 11.1.2010.

¹⁶ Da *Il CdM approva il permesso a punti. Il PD: sarà una corsa a ostacoli*, in "la Repubblica", 20.5.2010.

¹⁷ Da *Gelmini: Dall'anno prossimo tetto del 30% per gli stranieri*, in "la Repubblica", gennaio 2010.

¹⁸ *Ibid.*

come era uscito dalla Commissione. Di seguito si rappresenta la posizione dei diversi partiti nel dibattito parlamentare sulla cittadinanza.

Tab. 3 - Coesione dei partiti rispetto alla discussione parlamentare sulla cittadinanza

Partito	Posizione	Coeso
Italia dei Valori	Giudizio negativo del Ddl Bertolini, giudicato troppo restrittivo.	SI
Lega Nord	Giudizio positivo sul Ddl Bertolini. Contrari a ogni ammorbidimento dello <i>status quo</i> in materia di cittadinanza.	SI
Partito Democratico	Giudizio negativo sul Ddl Bertolini considerato troppo restrittivo. Sostegno alla proposta di legge Granata-Sarubbi.	SI
Popolo della Libertà	Giudizio positivo sul Ddl Bertolini della maggioranza del partito. L'ala finiana ha presentato una proposta di legge alternativa e più morbida.	NO
Unione di Centro	Giudizio equidistante dalle due proposte. Propone lo <i>ius soli</i> .	SI

I diversi partiti appaiono essere generalmente coesi al proprio interno rispetto al giudizio dato sulle proposte oggetto di discussione. L'unica eccezione è il PdL, che è risultato essere diviso sulle due opzioni alternative in tema di cittadinanza, quella più "veloce" della proposta Granata-Sarubbi e quella più "lenta" del Ddl Bertolini.

2.2.2. Un'analisi multilivello tra policy e politics: immigrazione e elezioni regionali 2010

Il tema dell'immigrazione, come abbiamo visto, è tra le principali preoccupazioni degli italiani. Essi, quindi, si aspettano risposte rassicuranti da parte dei partiti politici. Il momento principale in cui i partiti e i loro candidati sono chiamati a spiegare quali soluzioni proporrebbero per i problemi collettivi sono le campagne elettorali. Nel 2010, il 28 e 29 marzo, si sono svolte le elezioni regionali. Sebbene i livelli regionali di governo non abbiano l'importanza che ha il governo centrale nella definizione di politiche per l'immigrazione, è interessante analizzare le proposte presentate dai candidati presidenti sull'immigrazione durante la campagna elettorale. Se è vero infatti che il governo del flusso migratorio non è di competenza regionale, lo sono invece tutta una serie di politiche legate al welfare (tra cui possono anche considerarsi specifiche azioni per l'integrazione) che intersecano le politiche migratorie nel momento in cui le Regioni sono chiamate a stabilire i criteri di accesso a taluni servizi e prestazioni. A questo proposito è utile segnalare come esistano approcci differenti al tema nelle diverse regioni italiane, in parte collegati alla *politics*, ossia al tipo di coalizione di partiti al governo della singola Regione. Tali differenti approcci sono diventati anche oggetto di scontro con il livello centrale di governo. Vediamone, di seguito, alcuni esempi.

Tab. 3 - Contenziosi tra Regioni e Stato sull'erogazione di servizi per gli immigrati

Regione	Legge
Emilia Romagna	La legge regionale del 2004 è tra le prime a riconoscere ai cittadini stranieri una serie di diritti di partecipazione e accesso a servizi o strutture di edilizia pubblica. Il Governo ricorre ma la Consulta, nel 2005, giudica legittima la legge.
Liguria	Dichiarata illegittima la norma del 2009 che ribadiva la indisponibilità della Liguria ad avere sul proprio territorio centri di trattamento e identificazione dei cittadini stranieri immigrati.
Toscana	La legge n. 94 del 2009 che assicura l'assistenza sanitaria anche agli immigrati irregolari è stata giudicata legittima dalla Corte.
Marche	Il Governo centrale aveva fatto ricorso contro una norma che agevolava il soggiorno anche a stranieri in attesa di regolarizzazione. Il testo è stato modificato dalla Regione e il Governo ha rinunciato al ricorso.
Lazio	La legge regionale del 2008 riconosce una serie di possibilità di accesso a prestazioni socio-assistenziali anche a immigrati irregolari. Si attende una conferma o meno di queste norme dalla nuova Giunta regionale.
Puglia	Il Governo ha impugnato la legge regionale n. 30 del 2009 che riguarda anche gli immigrati irregolari, estendendo loro alcuni servizi destinati finora a chi ha il permesso.

Fonte: Il Sole24Ore, 8.8.2010

Dopo aver evidenziato i contenziosi aperti tra Stato e Regioni rispetto all'erogazione di servizi per immigrati, viene di seguito proposta un'analisi dei programmi elettorali dei candidati alla Presidenza di quattro Regioni: la Lombardia, il Piemonte, la Puglia, il Lazio. La scelta delle Regioni è stata fatta miscelando due criteri. Il primo ha a che fare con la necessità di scegliere regioni di un certo "peso". Il secondo è collegato all'esigenza di esplorare i differenti atteggiamenti dei partiti di fronte all'immigrazione; di qui la scelta di regioni in cui i candidati Presidenti non appartenessero solo ai due partiti maggiori (PdL e PD). Dopo aver selezionato le regioni abbiamo analizzato i programmi elettorali.

Lombardia. Nel programma elettorale del presidente Roberto Formigoni (PdL), candidato per il centro-destra, non c'è una sezione esplicitamente dedicata all'immigrazione. Sono presenti alcuni impegni ad affrontare insieme con lo Stato centrale la questione della regolazione dei flussi per cercare di favorire un tipo di immigrazione qualificata e adatta alle richieste del mercato del lavoro lombardo. Si tratta delle politiche di integrazione da implementare per favorire l'inserimento degli immigrati nel tessuto lombardo.

Nel programma del candidato della coalizione di centro sinistra, Filippo Penati (PD), l'immigrazione è al punto 8 del programma. La sezione che se ne occupa è intitolata "Immigrazione: percorsi di integrazione". Le proposte riguardano tre filoni: il primo relativo alla lotta all'immigrazione irregolare attraverso la lotta al lavoro nero; la seconda relativa alla necessità di far emergere e regolarizzare il mercato dell'assistenza familiare, oggi popolato da lavoratori immigrati non in regola; la terza è l'istituzione di un fondo per finanziare progetti di integrazione.

Piemonte. Scorrendo il programma di governo del presidente della Regione Piemonte Roberto Cota (Lega Nord), il tema dell'immigrazione non risulta nelle titolazioni dei diversi paragrafi in cui è stato organizzato. Anche nel testo il tema non sembra essere presente in maniera specifica. Alcuni accenni vengono fatti rispetto alla necessità di essere risolti nella espulsione dei clandestini e alla necessità di alcuni progetti di integrazione per ricomporre un tessuto urbano che in alcuni casi vede la presenza di aree isolate e ghettizzate rispetto al resto. Nella versione *short* del programma elettorale, quella più comunicativa, il primo dei dieci punti segnalati si intitola "Prima i nostri", riferito ai beneficiari delle varie politiche sociali regionali.

Il programma elettorale della candidata Mercedes Bresso (PD) presenta un riferimento esplicito all'immigrazione all'interno della sezione dedicata alle politiche sociali, individuando le persone immigrate come target specifico. Vengono identificate azioni trasversali ai diversi settori di *policy* con l'obiettivo di evitare la creazione di ghetti urbani. Integrazione sembra essere la parola chiave.

Lazio. Il programma elettorale del presidente della Regione Lazio, Renata Polverini (PdL), non contiene, nelle sue 48 pagine, il termine immigrazione. Si fa un breve accenno alle politiche per l'integrazione degli immigrati laddove si esplicita la necessità di integrare le politiche sociali per renderle più efficaci. Un ulteriore elemento è rappresentato dall'attenzione nel garantire o favorire la continuità lavorativa dei lavoratori stranieri

Nel programma elettorale del candidato Emma Bonino (PD), l'immigrazione occupa il titolo di un paragrafo all'interno del capitolo dedicato al tema della sicurezza. In questo paragrafo si illustra la necessità di adottare politiche di integrazione fondata sul rispetto delle regole di uguaglianza, solidarietà e accoglienza. Anche nel capitolo del welfare c'è un box dedicato all'immigrazione in cui si fanno proposte finalizzate all'integrazione (istituzione di una consulta, introduzione dei mediatori culturali).

Puglia. Nel programma elettorale del presidente della Puglia Nichi Vendola (SeL), il tema dell'immigrazione è toccato in maniera piuttosto chiara. L'obiettivo è quello di garantire la salute dei migranti anche sui luoghi di lavoro e di garantire i servizi sanitari anche agli immigrati irregolari.

Nel programma del candidato del centro-destra, Rocco Palese (PdL), il termine immigrazione non è citato, così come integrazione. Nel sintetico programma elettorale non c'è traccia di riferimenti al fenomeno migratorio.

La rapida analisi dei programmi elettorali per le elezioni regionali che è stata proposta risente, ovviamente, delle competenze che le Regioni hanno in tema di immigrazione. Le competenze non sono direttamente collegate alla gestione dei flussi e, quindi, le proposte sono tarate sulle politiche di integrazione, con una declinazione particolare riferita al mercato del lavoro e alle sue necessità oppure, nel caso piemontese di Cota, sulla limitazione dei benefici del *welfare state*. In generale le diverse proposte non si discostano molto tra di loro, a prescindere dal partito che le propone. Insomma, la *politics*, in questo caso, non sembra produrre o proporre soluzioni molto distanti.

2.2.3. L'offerta politica nei programmi elettorali delle elezioni comunali 2011

Abbiamo visto come l'offerta politica si rende evidente soprattutto durante le campagne elettorali. Nel momento in cui partiti, coalizioni e candidati formulano proposte per conquistare il consenso dell'elettorato. Nel 2011 si sono svolte le elezioni amministrative in molti comuni italiani. Tra questi sono stati eletti i sindaci delle quattro principali città dopo la capitale: Milano, Napoli, Torino Bologna.

L'esame dei programmi elettorali delle coalizioni che si sono misurate nel maggio 2011 ha l'obiettivo di identificare il tipo di offerta politica prodotta sull'immigrazione che, insieme alla crisi economica, rimane uno dei temi fonte di maggiore preoccupazione degli italiani.

Per il Comune di *Milano*, a contendersi la guida della città erano Giuliano Pisapia (centrosinistra) e Letizia Moratti (centrodestra). Nel programma elettorale del primo, per Milano 2011-2016 c'è la volontà di creare una città "in cui nessuno si senta straniero". Nella parte più "operativa" del programma elettorale emergono alcune linee guida per l'azione: 1) il controllo del "lavoro nero" è lo strumento più efficace per governare l'immigrazione irregolare; 2) i diritti fondamentali (diritto alla qualità della vita, al lavoro, alla salute, alla casa, all'educazione, alla libertà di culto, alla propria cultura, alla sicurezza) devono essere riconosciuti a tutti i cittadini, quelli di origine italiana e quelli di altre nazionalità; 3) l'esperimento di via Padova si configura come un laboratorio per l'integrazione; 4) la realizzazione di un grande centro di cultura islamica che comprenda, oltre alla moschea, anche spazi di incontro e aggregazione, che possa essere non solo l'esercizio di un diritto, ma anche una grande

opportunità culturale per Milano. Nel programma elettorale di Letizia Moratti per gestire l'immigrazione si insiste su: "accoglienza nella legalità". Nel concreto poi vengono individuate tre linee di azione: 1) favorire l'integrazione degli immigrati regolari, attivando una rete integrata di servizi per l'apprendimento dell'italiano, l'orientamento al lavoro, il sostegno all'auto-imprenditorialità e alla creazione di impresa, le informazioni sull'accesso ai fondi pubblici e al microcredito; 2) promozione delle iniziative culturali delle comunità internazionali presenti a Milano; 3) definizione di uno strumento di coinvolgimento e consultazione delle comunità straniere.

A *Torino* invece si sfidavano Piero Fassino (centrosinistra) e Michele Coppola (centrodestra). Molto sintetico è il programma di Fassino, anche sull'immigrazione. Il tema è stato inserito nel capitolo "Torino capitale della sicurezza" e non in quello "Torino capitale della fraternità", il che indica una precisa definizione della *issue*. Tra le proposte: integrazione per i cittadini stranieri legali che rispettano le regole e amano la città in cui vivono e promozione di progetti per la convivenza (scuola, casa, luoghi di culto). Per quanto riguarda invece il programma di Coppola, la logica generale che ispira le proposte è racchiusa nella seguente frase: "sì alla legalità e alla qualità della vita. In un contesto di legalità e di rispetto delle regole, la sicurezza e la coesione sociale devono diventare per la nuova Amministrazione l'obiettivo principale in ogni ambito: nelle scuole, nelle fabbriche, negli uffici, nelle strade". Seguono alcune proposte sulla legalità e l'integrazione multi-etnica.

A *Bologna* la competizione è stata tra Virginio Merola (centrosinistra) e Manes Bernardini (centrodestra). Nel programma elettorale del centrosinistra il tema dell'immigrazione ha un grande spazio. Esso è compreso nel capitolo "Bologna dell'innovazione e dei diritti" che ha, al suo interno, l'obiettivo di costruire una città del dialogo e dell'incontro. Cinque sono le azioni individuate: 1) costruire insieme agli immigrati reali opportunità di integrazione e nuove politiche per la città interculturale, anche rilanciando le consulte dei cittadini stranieri nei Quartieri; 2) promuovere l'apprendimento della lingua italiana per i bambini migranti e le loro famiglie; 3) sostenere il dialogo interculturale e il contrasto alle discriminazioni ed al razzismo; 4) promuovere informazione e orientamento su diritti e doveri degli stranieri creando sinergie fra URP, sportelli sociali e sanitari; 5) promuovere un ruolo della città nell'organizzazione del pensiero non violento per la soluzione dei conflitti, nella promozione di azioni concrete per prevenirli, come luogo in cui svolgere incontri che attivino azioni diplomatiche e di dialogo fra parti. Diametralmente opposta la proposta del candidato di centrodestra, Bernardini, esponente della Lega Nord. Il tema è affrontato in maniera sintetica e senza ambiguità in diverse parti del documento programmatico. Nel capitolo "Bologna finalmente sicura" c'è un richiamo alla lotta all'immigrazione clandestina. Nella parte dedicata all'assegnazione delle case popolari si propone un concetto: "prima i bolognesi", attraverso criteri legati all'anzianità di residenza. Lo stesso concetto è ribadito nel capitolo sul sistema sociale bolognese, laddove viene richiamata la necessità di introdurre criteri legati alla residenza non solo per le politiche sociali, ma anche per gli incentivi alle attività imprenditoriali.

Nelle elezioni di *Napoli* l'immigrazione non sembra essere stato tra i temi più importanti del confronto, almeno dalla lettura dei programmi elettorali dei due principali candidati: Luigi De Magistris (centrosinistra) e Gianni Lettieri (centrodestra). Nel programma elettorale del primo, la *issue* immigrazione risulta completamente assente. In quello del secondo è declinata in maniera eccentrica rispetto alle altre tre città oggetto di questa analisi. Ci sono due proposte: la prima è un piano per la creazione di spazi ad hoc per mercatini etnici e venditori ambulanti, la seconda è la creazione di sportelli comunali che offrono corsi di lingua e raccolgono offerte di lavoro e di affitto per gli immigrati, in stretta collaborazione con il tessuto associazionistico.

L'immigrazione, Napoli a parte, è stata centrale nell'offerta politica alle elezioni comunali. In quelle milanesi, lo spazio dedicato al tema è stato maggiore nel programma di Pisapia. In termini di contenuti le differenze tra le due coalizioni apparivano chiare: da una parte (centrosinistra) la parola più frequente era "integrazione". Dall'altra (centrodestra) il termine più usato era "legalità". In quelle torinesi lo schema, dal punto di vista dei contenuti delle proposte, sembra essere abbastanza simile. Integrazione e legalità sono le due parole d'ordine chiamate a competere. Nelle elezioni bolognesi, invece, se la parola d'ordine del candidato del centrosinistra era "integrazione", quella del centrodestra era "prima i bolognesi" (e non "legalità"). Tali differenze sono forse in parte collegabili all'appartenenza partitica dei diversi candidati sindaco anche se questa affermazione vale maggiormente per il centrodestra: per i casi analizzati, quando il candidato sindaco era del PDL la parola d'ordine è stata "legalità", mentre quando il candidato sindaco era della Lega Nord la parola d'ordine è stata un'altra: "prima i nostri".

2.2.4. Partiti, immigrazione e opinione pubblica. Una frattura coerente?

Le analisi che abbiamo proposto contribuiscono a identificare l'immigrazione come un tema su cui la competizione elettorale tende a focalizzare in maniera decisa la propria attenzione.

Anzitutto l'opinione pubblica italiana sembra aver definito in maniera evidente quali sono le priorità rispetto al fenomeno migratorio. L'aumento delle persone che associano l'immigrazione alla minaccia per la sicurezza

testimonia il fatto che immigrazione per una parte consistente della popolazione voglia dire soprattutto insicurezza. In questo senso, nel tempo, il cambiamento dei *frame* cognitivi attraverso cui i *policy maker* hanno formulato le politiche di controllo del fenomeno migratorio sono abbastanza coerenti. Opinione pubblica e schemi cognitivi utilizzati sembrano andare nella stessa direzione. Al di là dell'efficacia delle singole misure, i *policy maker* sembrano dare le risposte che i cittadini chiedono¹⁹.

Il secondo aspetto che intendiamo qui analizzare ha a che fare con il posizionamento dei partiti sul tema, al fine di verificare se tale posizionamento rispecchia la struttura del sistema partitico attuale o tende invece a metterne in crisi i confini e le rispettive appartenenze. I sistemi partitici infatti nascerebbero e si strutturerebbero attraverso l'esibizione di diverse posizioni su singoli temi (Fasano, Pasini, 2004a e 2004b). Tali posizioni configurerebbero l'esistenza di fratture, *cleavages*, capaci di dare forma al sistema partitico. Naturalmente i temi che hanno potere "strutturante" non sono infiniti. Di più, le fratture in grado di incidere sul sistema partitico mutano nel tempo. Può darsi che una frattura con potere strutturante nel periodo *t* perda questo potere nel periodo *t'*, semplicemente perché il tema non è più così centrale nell'agenda politica o perché i partiti si sono riposizionati rispetto a esso e non sono più facilmente distinguibili posizioni diverse. In sostanza, ci sono questioni pubbliche che non ammettono eterogeneità di posizioni all'interno dei partiti, addirittura all'interno di coalizioni di partiti. Ce ne sono altre che invece ammettono tale eterogeneità senza produrre conseguenze sul sistema partitico²⁰.

Il fatto che si tratti di una questione che sta in cima all'agenda politica e alle preoccupazioni e aspettative dei cittadini fa supporre che il tema immigrazione abbia, in questo periodo, un potere strutturante non secondario. E, quindi, si avanza l'ipotesi che, se le posizioni di partiti o coalizioni di partito non sono coese rispetto a questo tema e alle sue soluzioni, è probabile che il sistema partitico attuale sia destinato a modificarsi, per potersi riallineare in maniera più coerente rispetto alla frattura strutturante.

Il quadro entro cui vorremmo far muovere queste considerazioni conclusive è quello appena presentato. Di certo, a questo fine, sono utili le posizioni dei partiti sul Ddl cittadinanza e la verifica dei programmi elettorali per le regionali e per le elezioni amministrative sono utili in senso confermativo delle posizioni ricavate dalla prima analisi. La posizione espressa da una parte del PdL (che in seguito si frantuma) non solo travalica i confini della maggioranza del partito, ma anche quelli della coalizione di partiti che forma la maggioranza in parlamento. Al tempo stesso, l'uniformità e la coesione interna mostrate dagli altri partiti indicano come, probabilmente, il tema immigrazione confermi e rafforzi il sistema partitico nell'attuale conformazione, eccezion fatta per il PdL. Insomma, si tratta di una frattura che è quasi del tutto coerente con il sistema partitico (e di coalizioni) attuale. PD e IdV su posizioni simili, UdC su posizioni più sfumate e intermedie, Lega Nord e PdL ("finiani" a parte, poi confluiti in Fli) su posizioni favorevoli al Ddl Bertolini.

Il percorso d'analisi che è stato qui proposto ha anzitutto confermato come, nel biennio 2010-2011, il tema dell'immigrazione abbia avuto un'importanza rilevante. Tre sono, a nostro avviso, gli elementi principali che sono emersi. Il primo è relativo all'opinione pubblica: l'immigrazione è, soprattutto in Italia, una preoccupazione primaria, anche se rispetto al passato la sua intensità è leggermente in calo così come è parzialmente mutato il modo in cui il fenomeno si declina (gli immigrati sono sempre meno percepiti come un rischio per il proprio lavoro; molti reputano giusto dare agli immigrati il diritto di voto alle elezioni comunali). Il secondo elemento deriva dai contenuti dell'offerta politica. L'immigrazione è presente nei programmi elettorali e le risposte che sono proposte dai due schieramenti sono state decisamente diverse. Una considerazione, che andrebbe però indagata con maggiore sistematicità e rappresentatività, è dettata dal fatto che le parole d'ordine che riassumono i programmi variano, nel centrodestra, a seconda del partito del candidato sindaco, mentre nel centrosinistra la parola d'ordine sembra essere indipendente dal partito cui appartiene il candidato sindaco. Infine, il terzo elemento, è relativo alle conseguenze sul processo decisionale della centralità di questa *issue*: il processo decisionale risente molto della vicinanza (o lontananza) delle scadenze elettorali.

Riferimenti bibliografici

Bardi L., Ignazi P. e Massari O. (2007), *I partiti italiani. Iscritti, dirigenti, elettori*, Università Bocconi Editore, Milano
Bellucci P. e Segatti P. (a cura di) (2011) *Votare in Italia: 1968-2008. Dall'appartenenza alla scelta*, il Mulino, Bologna

¹⁹ Va evidenziato come l'aver constatato l'esistenza di questa convergenza non dice molto sulla direzione della relazione tra "umori opinione pubblica – tipo di risposte dei *policy maker*". Non sempre il primo è la causa e il secondo è l'effetto. I partiti infatti oltre a produrre risposte, enfatizzano i problemi (per i quali hanno le risposte), cercano di educare il proprio elettorato. In altre parole influenzano l'opinione pubblica.

²⁰ Da questo punto di vista, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, i temi (bio)etici sembrano essere una questione che genera posizioni trasversali rispetto al sistema di partiti attuale, non solo in un partito ma quantomeno nei due maggiori (PD e PdL) senza avere, per ora, conseguenze sulla strutturazione del sistema partitico (Pasini, 2010).

- Bertolino S. (2009), "La democratizzazione difficile". *La lunga marcia del partito politico in Italia dal 1861 a oggi*, in Bonomi A., Pasini N., Bertolino S. (a cura di), *La struttura della società. Valori, istituzioni, politica*. Volume V, Utet, Torino, pp. 248-285
- Calise M. (2000), *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari
- Cartocci R. (2000), *Chi ha paura dei valori? Capitale sociale e dintorni*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol. XXIX, n. 3, dicembre, pp. 423-474
- Cartocci R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Ceccanti S., Vassallo S. (a cura di) (2004), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna
- Ciapetti L. (2008), *Lo sviluppo locale. Capacità e risorse di città e territori*, Il Mulino, Bologna
- Cotta M., Verzichelli L. (2008), *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna
- Cotta M., Verzichelli L. (1996), "La classe politica: cronaca di una morta annunciata?" in Cotta M., Isernia P. (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla. Le ragioni della crisi della prima repubblica: partiti e politiche dagli anni '80 a Mani pulite*, Il Mulino, Bologna, pp. 373-408
- De Bernardi A. e Ganapini L. (2010), *Storia dell'Italia Unita*, Garzanti, Milano
- Diamanti I. (2009) *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro ... e Tricolore*, il Mulino, Bologna
- Eurobarometer (2011a) *Public opinion in European Union*, n.75, Spring 2011
- Eurobarometer (2011b) *Europeans and the European Union Budget*, n.75, Spring 2011
- Farneti P. (1993), *Il sistema dei partiti in Italia, 1946-1979*, Il Mulino, Bologna
- Fasanella G. e Pellegrino G. (2005), *La guerra civile*, BUR Rizzoli, Milano
- IlSole24ore (2011) *Lavoro e sviluppo le priorità*, articolo di Fabrizio Forquet, 26/4/2011, pp. 12
- Galli Della Loggia E. (1998), *L'identità italiana*, Il Mulino, Bologna
- Gelli F. (2005), *La democrazia locale fra rappresentanza e partecipazione*, F. Angeli, Milano
- Lanzalaco L. (2012), *Scienza politica e caso italiano. Alla ricerca di una tradizione di ricerca*, RISP, Anno XL
- Manin B. (2010), *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna
- Martinelli A. (2002), "Il sistema politico e la centralità dei partiti", in Martinelli A., Chiesi A.M., *La società italiana*, Laterza, Roma-Bari, pp.193-228
- Mattioli A. (2011), "Viva Mussolini". *La guerra della memoria nell'Italia di Berlusconi, Bossi e Fini*, Garzanti, Milano
- Morlino L. (2008), *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Il Mulino, Bologna
- Osservatorio Europeo sulla sicurezza (2011) *La sicurezza in Italia e in Europa. Significati, immagine e realtà*, Report 1/2011, luglio
- Osservatorio Politico CISE (2011) *I temi etici e l'immigrazione*, aprile <http://cise.luiss.it/cise/2011/04/26/osservatorio-politico-temi-etici-e-immigrazione/4/>
- Panebianco A. (1982), *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna
- Pasquino G. (a cura di) (1985), *Il sistema politico italiano*, Laterza, Roma-Bari
- Scoppola P. (1997), *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna
- Verzichelli L. (2010), *Vivere di politica. Come (non) cambiano le carriere politiche in Italia*, Il Mulino, Bologna

Sitografia

<http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/>

<http://cise.luiss.it/cise/>

www.consiglio.regione.lombardia.it

www.consiglioregionale.piemonte.it

www.consiglio.regione.toscana.it

www.consiglio.veneto.it

<http://www.demos.it/>

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

www.gianniletteri.it

www.cattaneo.org

www.letiziamoratti.it/

www.manesbernardini.it

www.michelecoppola.it

www.normattiva.it/

www.pierofassiniosindaco.it/

www.pisapiaxmilano.com

www.sindacopernapoli.it/

<http://www.virginiomerola.it/>

ⁱ S. Folli, *Il Sole 24Ore*, 7 febbraio 2009.

ⁱⁱ L. La Spina, *La Stampa*, 7 febbraio 2009.

ⁱⁱⁱ "La frittata è fatta". Con queste parole inizia l'articolo di A. Panebianco, *Corriere della Sera*, 23 febbraio 2009.

^{iv} Nel voto sulla questione del “consenso informato” dei 9 senatori Pd presenti in commissione 6 votarono contro, 3 si astennero dichiarando di ritenersi comunque soddisfatti del compromesso raggiunto.

^v P. Conti, *Corriere della Sera*, 19 marzo 2009.

^{vi} A. Trocino, *Corriere della Sera*, 27 marzo 2009. In particolare, abbiamo assistito ad alcune opinioni dissenzienti, precedentemente poco pubblicizzate: si sono, infatti, astenuti per il Pd Luigi Lusi e per il Pdl Laura Bianconi, mentre nel Pdl Marcello Pera, Antonio Paravia e Ferruccio Saro hanno votato contro il ddl proposto da un membro del loro partito. Ancora, per il Pd hanno votato in modo difforme Emanuela Baio e Claudio Gustavino (quest’ultimo è tra i fondatori di Alleanza per l’Italia – Api, nell’autunno 2009).

^{vii} Simile è la posizione assunta da A. Panebianco, *Corriere della Sera*, 30 settembre 2009.

^{viii} Cfr. P. Borsellino, *Bioetica tra “moralì” e diritto*, Cortina Editore, Milano, 2009; M. Mori, *Il caso Elnana Englaro*, Edizioni Pendragon, Bologna, 2008.