

II

RIFORME ISTITUZIONALI E MITO DELL'AUTORIFORMA DEI PARTITI

CARLO FUSARO *

1. L'AUTORIFORMA TRADITA

Mi sono convinto che ciò cui assistiamo è niente di diverso da una fase della lunga e comparativamente ritardata modernizzazione italiana. Procediamo recalcitranti, da incalliti e prudentissimi conservatori quali siamo, verso l'indispensabile adeguamento dei nostri meccanismi di assunzione delle decisioni pubbliche (cioè di quelle «tecnologie politico istituzionali», secondo la efficace formula di Mastropaolo, delle quali ci serviamo per governare noi stessi): anche se il disincanto verso la democrazia non è una nostra esclusiva, il caso italiano ha sue specificità.

Ho usato la prima persona plurale: ma in effetti chi davvero resiste al cambiamento sono le élites partitiche tradizionali decise a difendere se stesse e di nuovo in grado di rappresentare quegli interessi che, dopo una breve stagione in cui i rischi delle riforme politiche erano parsi minori di quelli della difesa dell'esistente, hanno preso atto che il cambiamento ha un prezzo e hanno deciso di non avere alcuna voglia di pagare la propria quota.

Per «élites partitiche tradizionali» intendo quelle tramandatesi per cooptazione nel quadro del sistema di partiti che si è sviluppato nei primi cinquanta anni di democrazia repubblicana, trasformatesi in vere e proprie *oligarchie*, quasi ad inverare il modello teorizzato da Roberto Michels più di ottanta anni fa (il suo libro sui partiti è del 1911).

È ciò che residua di queste oligarchie, non a caso, a evocare frequentemente il

* Professore di Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Scienze politiche «Cesare Alfieri» nell'Università di Firenze.

fantasma di una improbabile democrazia senza partiti. In realtà non c'è all'orizzonte alcun tramonto dei partiti. Piuttosto è in corso una ridefinizione del ruolo dei partiti nell'ordinamento italiano, nel quadro di una più complessiva revisione dei rapporti fra cittadini e istituzioni. Naturalmente i difensori del vecchio sistema partitico fanno fatica ad ammettere che la democrazia non si identifichi in esso: e tendono a scambiare il processo in corso per una sorta di attentato al partito politico in quanto tale (dunque alla democrazia e alla costituzione, immaginata e interpretata come la suprema garanzia d'una specifica forma di governo, *rectius* di un vero e proprio regime, la c.d. «repubblica dei partiti» per citare Scoppola, fondata, appunto, su un elevatissimo tasso di mediazione partitica).

Tale impostazione risponde dunque ad una ben precisa concezione della democrazia e dei partiti. Essa porta ad atteggiamenti fortemente conservatori quando non restauratori rispetto alle evoluzioni in corso nel sistema politico istituzionale italiano nella sua fase di transizione e può essere agevolmente colta in molte posizioni assunte (a) in ordine alla legislazione ordinaria (in materia elettorale, in materia di mass media e informazione, in materia di campagne elettorali); (b) in ordine all'interpretazione della costituzione; (c) in ordine alle proposte di riforme (costituzionali e non) con le quali completare e perfezionare il mutamento avviato con i referendum elettorali; (d) in ordine alle scelte politiche contingenti (appoggio al governo Dini, scioglimento delle Camere).

La mia opinione è che la fase di transizione cui assistiamo dipende nella sua durata, nella problematicità dei suoi esiti e, in qualche modo, nel suo stesso esser percepita come vera e propria crisi della democrazia (crisi che pure non andrebbe enfatizzata al di là del giusto: prima di tutto prendendo atto senza provincialismi del generale disincanto verso la democrazia che pervade in questi anni proprio le democrazie più consolidate e forti, v. il saggio di Pierre Rosanvallon su *La déception démocratique* pubblicato in Italia nel 1994 appunto col titolo *Prefazione a una teoria della disillusione verso la democrazia*) proprio dal rifiuto dei partiti politici tradizionali complessivamente considerati di assecondare o, meglio ancora, pilotare essi stessi il proprio rinnovamento di pari passo con il rinnovamento e il rafforzamento dei meccanismi politico istituzionali di assunzione delle decisioni pubbliche. Dipende, per cosiddire, dal tradimento del *mito dell'autoriforma dei partiti*.

2. UN GOVERNO DI PARTITO DEL TUTTO ANOMALO

Non è necessario riproporre qui l'ennesima ricostruzione delle origini e dell'evoluzione del sistema politico istituzionale italiano nel secondo dopoguer-

ra. Gli storici della politica e delle istituzioni ne hanno da tempo descritte e spiegate le caratteristiche principali. In particolare è stato efficacemente messo in luce il ruolo avuto sin dall'inizio dai partiti politici elementi essenziali della costituzione materiale dell'Italia repubblicana (uso il termine non nel significato distorto in voga negli ultimi tempi, ma in quello attribuito ad esso da Mortati: come il complesso dei valori di fondo che sottendono la costituzione in senso formale e delle forze politico-sociali che concordano nell'affermarlo e difenderlo). Così è stato pure messo in luce il progressivo istituzionalizzarsi dei partiti politici italiani i cui quadri dirigenti via via sempre più vicini gli uni agli altri nella condivisione di quello che si potrebbe definire il privilegio partitico (ritaglio di quote di risorse pubbliche a proprio beneficio, sia legali – finanziamento diretto, finanziamento elettorale, finanziamento all'editoria di partito – sia illegali; diritto di automatica presentazione delle candidature; vantaggi previdenziali per il proprio personale e via dicendo).

È stato altresì descritto il quadro istituzionale di riferimento, caratterizzato dall'insoluto problema del potere democratico. Vale tuttora, e a maggior ragione, per l'Italia ciò che Pierre Rosanvallon ha scritto per la Francia: «... il passaggio a una democrazia governante ha sempre costituito un problema. In altri termini, la democrazia ha trionfato molto presto come religione, ma solo tardivamente si è imposta come regime. Si è infatti dovuto attendere la costituzione della Quinta repubblica per poter ricollocare in prospettiva il senso della sovranità popolare ...». In Italia attendiamo ancora. La debolezza di esecutivi fondati su governi di coalizione per 49 anni incentrati sul medesimo partito è stata da un lato resa possibile dalle soluzioni giuridiche consacrate nella parte seconda della Costituzione del '48, dall'altro accentuata dalle caratteristiche assunte dal sistema partitico italiano.

Ferma restando la denuncia maraniniana della «partitocrazia» (la quale, a posteriori, risulta profetica a molti che, quando fu alzata, non vollero ascoltarla: essi oggi ne trascurano i limiti esattamente come ieri ne ignorarono i meriti), c'è tuttavia da domandarsi se quello conosciuto in Italia sia stato vero e proprio *governo di partito* secondo il modello proposto, per esempio, da studiosi come Robert Katz o Theodore Lowi (o, in Italia, Mauro Calise e Salvatore Vassallo): un sistema in cui i governanti sono reclutati dai partiti e ai partiti, prima di tutto, rispondono; in cui le decisioni sono prese per lo più da uomini di partito eletti; in cui sono i partiti a decidere le politiche che contano; in cui, infine, i partiti operano con coerenza per attuare le politiche che hanno deciso.

La mia opinione è che quella italiana sia stata una forma anomala di *governo di partito*, per le ragioni che qui sintetizzo: (a) si è trattato di un *governo multipartitico* con elevato tasso di concorrenzialità infra e interpartitica (anche all'interno delle coalizioni di Governo: esplosa quest'ultima soprattutto dalla seconda

metà degli anni settanta); (b) è stato un governo di partito senza reale identificazione fra partito e Governo (quella che proprio Katz chiama «party governmentness»): infatti la stessa Dc, per poco meno di mezzo secolo partito di maggioranza relativa, perno di tutte le coalizioni di governo fino al 1994, non ha mai accettato di «schiacciarsi» con la necessaria lealtà su quegli stessi governi che tramite suoi uomini essa stessa guidò per 44 anni su 49; (c) è stato un governo di partito virtualmente privo di leadership, con le sole eccezioni del quinquennio degasperiano e del triennio craxiano. In sintesi, il nostro sistema politico istituzionale non ha mai conosciuto quel collegamento stretto fra esecutivo e sua maggioranza parlamentare proprio del governo di partito (si è tentato di rafforzare tale collegamento solo a partire dalla metà degli anni ottanta pervenendo a qualche risultato a fine decennio: mi riferisco, in particolare, alla legge sulla presidenza del Consiglio e alla riforma dei regolamenti parlamentari). Infine, è stato un governo di partito senza vera opposizione almeno a partire dalla metà degli anni settanta, dunque per quasi venti anni.

Il fatto è che il sistema dei partiti italiani si è caratterizzato per una circolazione delle élites particolarmente limitata. Nei partiti (in tutti i partiti) si sono affermate delle vere e proprie oligarchie, gruppi dirigenti chiusi, che procedevano nel tempo a limitate e controllatissime cooptazioni, che non conoscevano alcun ricambio interno radicale (così come la classe dirigente di governo non conosceva, a sua volta, veri e propri ricambi). Emergeva evidente un processo di sostituzione dei fini per cui l'organizzazione diventava da mezzo fine. Così si potevano agevolmente riscontrare tendenze fondamentalmente conservatrici, accompagnate da una differenziazione clamorosa fra aspettative degli iscritti e degli elettori da una parte e quelle dei dirigenti dall'altra e, nel contempo, dal potenziamento della funzione di distribuzione di *provisions*, unita a sostanziale incapacità (o non volontà) di assicurare, piuttosto, *entitlements* (per riprendere la coppia concettuale elaborata da Ralf Dahrendorf).

In altre parole parrebbero riconoscibili molte delle tendenze individuate a suo tempo, appunto, da Roberto Michels come proprie delle oligarchie di partito: burocratizzazione, riduzione della lotta politica per un verso a tattica per un verso ad amministrazione, trasformazione della mobilitazione della base in partecipazione passiva e istituzionalizzata, competizione senza ricambio, deresponsabilizzazione.

Non sono però quelli descritti processi inevitabili, tanto meno necessari perché un'élite lungimirante può ben perseguire i propri interessi perseguendo quelli di lungo periodo dei propri ceti di riferimento: invece è difficile negare, specie alla luce di quanto emerso nel triennio 1992-1995, che i gruppi dirigenti dei partiti italiani (specialmente ma non solo quelli delle antiche maggioranze) si siano trasformati in oligarchie inamovibili accomunate l'una all'altra da stili di vita e

comportamenti uniformi, tutte ugualmente isolate da gran parte di quella stessa società c.d. civile con la quale pure intessevano fitti scambi politici (voti per *provisions*; debiti per bot). Come ha scritto Sola: «una vera e propria casta che, all'interno del partito di massa, riproduce la divisione fra governanti e governati, trasformando i delegati in sovrani e i gestori del partito in padroni». I quadri dei diversi e pur formalmente contrapposti partiti, anche ai livelli più bassi, finivano per assomigliarsi tutti fra loro vuoi nei rapporti con i militanti di base e con i cittadini non schierati, vuoi negli atteggiamenti rispetto alle questioni che insorgevano, vuoi nella esibita condivisione di piccoli ma evidentissimi privilegi. Finiva così violato uno dei presupposti stessi che definiscono la democrazia: il fatto che in una democrazia «i sudditi e i sovrani non sono altro che gli stessi uomini considerati sotto rapporti differenti» (Jean-Jacques Rousseau nella *Lettera a D'Alembert sugli spettacoli*).

Il riferimento principale è ai tre partiti maggiori dell'epoca, i tipici partiti di massa e d'integrazione sociale, che, come è stato messo in luce, si sono sviluppati nel nostro paese con ritardo rispetto al resto delle democrazie occidentali (avevano appena avuto il tempo di cominciare, subito stroncati dalla prima guerra mondiale e dal fascismo).

Quanto agli altri partiti, si trattava di forze con radicamento sociale limitatissimo sia pure in qualche caso innescato su una tradizione storica autentica (si pensi ai repubblicani e ai liberali), la cui dimensione ne faceva sigle di copertura di ristrette élites che li usavano per veicolare la propria possibilità di influenzare la politica nazionale o, in qualche caso, preda di spregiudicati *imprenditori politici* (Panebianco).

3. LA MANCATA CIRCOLAZIONE DELLE ÉLITES

Su questo modo di configurarsi del sistema partitico italiano l'influenza esercitata dalla legislazione elettorale voluta dai partiti nel secondo dopoguerra è stata decisiva. E lo è stata, fra i tanti profili che sono stati studiati, soprattutto per questo: la legislazione elettorale italiana dal 1946 al 1993 ha costituito un formidabile impedimento alla *circolazione delle élites* (dentro i partiti e dentro le istituzioni: i due aspetti si influenzano l'un l'altro).

In effetti, solo in misura relativa e marginale il corpo elettorale si è trovato nella possibilità concreta di determinare col proprio voto il ricambio del personale politico alla guida del paese e alla guida dei singoli partiti politici: pur nel succedersi dei governi alla media di uno ogni 11 mesi, è ben presente a tutti la straordinaria stabilità e continuità del personale di governo che il paese ha conosciuto, con

carriere durate svariati decenni (se Giulio Andreotti è il nome più celebre e più frequentemente richiamato, si potrebbero citare altri personaggi sulla breccia per un tempo di poco più breve da Emilio Colombo a Francesco Cossiga, per fare solo due nomi). Poco diverso il caso dei partiti: il Pci conobbe nel dopoguerra solo cinque segretari, dei quali tre sostituiti per morte (Togliatti, Longo, Berlinguer) ed uno per malattia (Natta); il Psi ne ebbe, in pratica, solo tre; i repubblicani altrettanti; la Dc ne ebbe un numero molte volte superiore ma sempre nel quadro d'uno stesso gruppo dirigente, parsimoniosamente adeguato, nel tempo, per cooptazione: erano essenzialmente gli equilibri interni ad esso che, nel rispetto della forza delle correnti, determinavano il rinnovamento della segreteria in modo da corrispondere in senso lato al mutamento della pubblica opinione, ma solo in rarissimi casi come diretto effetto di pronunciamenti del corpo elettorale. Lo stesso tramonto della segreteria Fanfani è una conferma di ciò che cerco di dire: esso si deve alla fallita prova referendaria del 1974, cioè non a un'elezione politica ma a un tipo di voto in cui, come dicono i politologi, il gioco è a somma zero. Diversamente le elezioni politiche italiane fino al 1993 sono state l'esatto contrario: una sorta di polizza assicurativa contro la mobilità al vertice, perché anche quando si perdevano voti, percentuali e seggi, le conseguenze in termini di potere erano limitate e, in termini di immagine, era sempre possibile invocare le particolari condizioni in cui la campagna elettorale si era svolta. Sicché ogni gruppo dirigente poteva sostenere che, a ben vedere, la sconfitta era da considerarsi un successo. Infatti, tornando alla Dc, lunga è la lista dei segretari sostituiti senza alcun riferimento a prove elettorali (basti pensare alla rimozione di Ciriaco De Mita nel 1989).

La conseguenza di questo modo di configurarsi del nostro sistema politico istituzionale è stata duplice: da un lato si è avuta una conferma della difficoltà (per non dire del carattere velleitario) di realizzare una democrazia di massa fondata sulla partecipazione e si è avuta anzi conferma dell'assunto in base al quale, soprattutto in una democrazia di massa, sono le élite ad esercitare funzioni di governo; dall'altro si è attenuata, fino ed oltre la soglia di pericolo, la effettiva competizione per il potere fra le élite.

Ma la *teoria elitista della democrazia* (cioè il tentativo di rendere il governo delle élite compatibile con la democrazia, v. Schumpeter, Sartori) si fonda sul carattere (a) pluralistico e (b) competitivo della concorrenza fra élite. Non conta tanto la distribuzione del potere ma l'uguale possibilità di accesso al potere; si rinuncia all'idea di democrazia come governo diretto del popolo in cambio della democrazia come governo approvato dal popolo. Diventano meno cruciali valori e obiettivi quali la partecipazione e la stessa democrazia interna di partito. L'aspetto decisivo è però che una pluralità di élite possa competere liberamente per la conquista del consenso dei cittadini. I requisiti perché sia effettivamente così sono: che l'elettorato possa scegliere fra più élite; che nessuna coalizione di

sostegno di un'élite possa diventare in permanenza predominante; che non sia impedito il sorgere di nuove élite; che non vi sia un'alleanza fra tutte le (principali) élite.

Orbene: proprio mentre in Italia ci si andava velleitariamente illudendo di poter sviluppare una democrazia partecipativa di massa all'avanguardia rispetto alle altre democrazie dell'epoca (penso, per esempio, alla c.d. rete delle assemblee elettive istituite a tutti i livelli: v. per tutti, le tesi di Pietro Ingrao, esposte fra l'altro nel libro «Masse e potere»), in realtà il suo sistema politico istituzionale falliva nel garantire, più modestamente, il presupposto essenziale dell'elitismo democratico cioè la pratica di una vera competizione fra élite: soprattutto, una competizione fra élite periodicamente arbitrata dal corpo elettorale.

4. LE CAUSE DELL'INSUFFICIENTE COMPETITIVITÀ DELLA DEMOCRAZIA ITALIANA

Sono note le cause che sono state evocate per giustificare tale tendenza, che cominciò a delinarsi sempre più a partire dalla sconfitta del tentativo maggioritario (costruito intorno e a favore della Dc) del 1953, e fondata, non a caso, sulla progressiva proporzionalizzazione virtualmente integrale di tutta la legislazione elettorale (con la sola eccezione dei comuni sotto i 5.000 abitanti), aggravata dalla debolezza politica e istituzionale degli esecutivi, dalla frammentazione del sistema partitico della quale era espressione e occasione al tempo stesso, dalla scarsa coesione interna dei maggiori partiti di Governo, dalla difficile identificabilità e sanzionabilità delle responsabilità politiche ai diversi livelli. Col fallimento (non importa qui discutere per quali ragioni e come) del tentativo maggioritario del 1953, tramonta la strategia politica fondata sul presupposto di un centrismo reso autosufficiente dalla modifica delle regole del gioco iniziali, e si avvia quella fondata sul c.d. «allargamento della base democratica», cioè la politica volta a sottrarre il Psi al frontismo per inserirlo nelle coalizioni di governo imperniate sulla Dc, dando ormai per scontata l'impraticabilità (e, per molti, anche l'inopportunità e, per lungo tempo, la presunta incostituzionalità) di incisive modifiche di quelle regole del gioco e quindi dello schema di rapporti fra partiti che esse incentivavano o, almeno, rendevano possibile.

Si è chiamata in causa la suddivisione in blocchi dell'Europa e il carattere di democrazia a sovranità limitata dell'Italia (fenomeno in parte esogeno, in parte certamente endogeno); si è chiamato in causa il carattere disomogeneo della società italiana il quale avrebbe reso prioritario assicurare, attraverso l'esaltazione del momento rappresentativo a spese delle esigenze dell'azione di Governo, la funzione di integrazione sociale (necessaria appunto in una società dipinta come

percorsa da fratture sociali, territoriali, politiche difficilmente componibili); si sono evocate ricorrenti «emergenze», diverse nella loro origine ma omogenee nel loro effetto di consolidare il Governo affidato a un centro immutabile e insostituibile, garante dell'esclusione da qualsiasi Governo delle estreme di destra e di sinistra: e perciò stesso politicamente irresponsabile. Irresponsabile, si badi bene due volte: sia in quanto non soggetto ad esclusione, elettoralmente sancita, dal governo del paese sia in quanto costretto a patti coalizionali con alleati nel tempo sempre più concorrenziali. Il fenomeno del progressivo imbarbarirsi dei rapporti all'interno delle coalizioni di governo è troppo noto per dover essere qui illustrato.

La conseguenza di tutto ciò fu una complessiva inadeguatezza nell'azione di governo del paese in senso lato che cominciò ad apparire evidente sin dai primi anni settanta (quando, al contrario delle altre democrazie occidentali l'Italia si rivelò impotente da un lato a dare risposte all'altezza della doppia sfida posta alla fine del decennio precedente da studenti e operai, dall'altro a contrastare le autonome strategie reazionarie di servizi segreti che non si è mai riuscito a chiarire a chi rispondessero).

Pur evocato da minoranze intellettuali anche prestigiose, oltre che da estreme minoranze politiche relegate ai margini della vita politica nazionale per il solo fatto di aver avanzato proposte del genere (del resto prive di vero seguito popolare), il tentativo di affrontare tali inadeguatezze in via istituzionale non fu mai fatto proprio dai partiti politici i quali ritenevano, nella loro stragrande maggioranza, che si dovesse dare a tali problemi, come usava (e talora usa ancor oggi) dire, «risposta politica»: cioè una risposta integralmente rimessa all'evoluzione dei rapporti fra le forze politiche parlamentari.

Alla base di questo atteggiamento vi erano certamente, *in apparenza*, motivazioni che si possono definire di cultura politica: è giustificata la critica verso la costante sottovalutazione degli aspetti istituzionali della c.d. governabilità che sembra aver accompagnato sin dall'immediato secondo dopoguerra le vicende italiane. Da parte di molti uomini di partito si sarebbe sottostimato il contributo che adeguate soluzioni istituzionali possono dare sia come apparati di incentivazione di comportamenti virtuosi sia come strumenti simbolici di integrazione.

In realtà, tuttavia, è mia opinione che i gruppi dirigenti di partito, ben al di là della convinzione che la politica venisse prima di tutto (la «politique d'abord» evocata spesso da un padre della Repubblica, Pietro Nenni), e anche al di là dell'eterna difficoltà ad approntare riforme che non fossero (o non apparissero) partigiane, hanno sempre preferito assicurarsi le mani libere evitando innovazioni istituzionali le quali avrebbero necessariamente finito col tradursi in vincoli destinati a ridimensionarne la libertà di manovra.

È questo un punto che merita di essere brevemente approfondito e che ri-

guarda, nell'ambito più generale del riformismo istituzionale, quelle scelte che più direttamente erano e sono suscettibili di incidere sul rapporto cruciale fra cittadini, partiti, istituzioni. È infatti evidente che tanto più un ordinamento si presenta *debole*, nel senso di «privo di istituti in grado di incanalare e istradare su binari predeterminati l'azione delle forze politiche», tanto più liberi sono i gruppi dirigenti di quelle stesse forze nell'utilizzo delle risorse politiche di cui dispongono (il che equivale a dire che tanto maggiori risultano quelle risorse). Al contrario regole del gioco «stringenti» che rendono un ordinamento *forte*, nel senso appunto di «dotato di istituti in grado di costringere le forze politiche ad agire entro canali e binari predeterminati», limitano (nel tempo e nello spazio, per così dire) l'iniziativa (la «capacità di movimento», verrebbe fatto di dire) dei gruppi dirigenti di partito. Ciò può avvenire in forme diverse: eliminando il c.d. potere di coalizione di determinati partiti; ridimensionando tale potere attraverso una concentrazione dell'esercizio di esso nel solo momento pre-elettorale ovvero nel solo momento di investitura dell'esecutivo; sottraendo ai gruppi dirigenti di partito la formazione e la modificazione delle maggioranze di sostegno dell'esecutivo (ovvero, di nuovo, semplicemente rendendo non permanente l'esercizio di tale funzione); trasferendo potere decisionale da organi più fortemente influenzabili dalle dirigenze di partito ad organi istituzionalmente meno influenzabili da esse; e così via.

Riassuntivamente. Se teniamo fermo che, in qualsiasi ordinamento democratico moderno, i partiti politici esercitano una insostituibile funzione di intermediazione nel circuito che, appunto passando per i partiti, parte dal popolo (corpo elettorale) e arriva alle istituzioni di governo, sarebbe difficile negare che nell'Italia repubblicana la funzione di intermediazione assolta dai partiti politici ha conosciuto un'estensione particolarmente ampia: tale ampiezza ha riguardato sia l'ambito materiale sia l'ambito temporale sia il numero dei soggetti partitici in grado di esercitare un'influenza rilevante nel processo decisionale pubblico ai vari livelli. Sicché qualsiasi innovazione concepita allo scopo di rendere meno debole (nel senso sopra sommariamente definito) il sistema delle decisioni pubbliche avrebbe comportato, nel complesso e per definizione, una qualche riduzione del tasso di intermediazione partitica e dunque un ridimensionamento del ruolo dei singoli gruppi dirigenti (a seconda del tipo di innovazione solo di alcuni ovvero di tutti).

A una scelta del genere, che avrebbe rimesso in discussione le risorse potenziali ed effettive di influenza di ciascuna oligarchia di partito, e che dunque avrebbe presupposto la disponibilità a mettere in discussione il proprio ruolo, cioè alla propria autoriforma, i partiti italiani, considerati nel loro complesso, pur parlandone spesso, non sono stati disponibili fino a quando era ormai troppo tardi. Né contraddice tale affermazione il fatto che singole personalità lo fossero.

Del resto, pur fra ricorrenti e impegnate eccezioni che non è questa la sede per censire, fino a tutti gli anni sessanta il riformismo istituzionale come sforzo per rafforzare le prestazioni del sistema democratico italiano fu identificato (in parte si lasciò identificare) con le posizioni della destra antisistema (si vedano sul punto le ricostruzioni di Roberto Chiarini); mentre si dovrà attendere fino alla seconda metà degli anni settanta perché il riformismo istituzionale diventasse materia in grado di sollevare il reale interesse della pubblica opinione. Quando ciò infine avverrà (appunto a cavallo fra anni settanta ed anni ottanta) l'argomento diventerà finalmente oggetto e strumento di lotta politica, senza peraltro, che si passi dai progetti e dai dibattiti alle innovazioni concrete.

5. LA SOLUZIONE TARDIVA DEL MAGGIORITARISMO FUNZIONALE

Il decennio ottanta è il decennio del *maggioritarismo funzionale*. Archiviata la politica di solidarietà nazionale, grazie alla quale erano state poste le basi per sconfiggere il terrorismo e per rinviare, provvisoriamente, la crisi della finanza pubblica, la nuova fase politica si fonda sull'alleanza competitiva fra Dc e Psi. Sotto il profilo istituzionale si procede secondo l'unica strategia che potesse essere condivisa da una coalizione costituita dai cinque partiti alleati nelle coalizioni chiamate appunto di *pentapartito*: si cerca di introdurre modificazioni ordinali in grado rafforzare il sostegno parlamentare all'azione del Governo nonché il ruolo monocratico del presidente del Consiglio quale effettivo titolare di una funzione di garante della coesione dell'azione del Governo e delle politiche generali fissate in Consiglio dei ministri. Il maggioritarismo funzionale o procedurale comporta lo sforzo di assicurare all'esecutivo e alla sua maggioranza gli strumenti giuridici per tradurre in decisioni (almeno nel circuito delle assemblee rappresentative) l'indirizzo politico concordato fra i partiti e presentato all'atto del conferimento della fiducia iniziale. Ne sono espressione il complesso delle riforme regolamentari che trasformano i regolamenti del 1971 (dal 1981 al 1990); la legge sulla presidenza del Consiglio (400/88); l'istituzione della cosiddetta legge comunitaria (86/89); la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (142/90).

Se non che, simili innovazioni, che sarebbe sbagliato sottovalutare, giungono tardive, quando non sono più sufficienti a contrastare il processo di disgregazione competitiva interno a quelle stesse coalizioni di Governo che fortemente le vollero. Esse, del resto, a conferma del nostro assunto di fondo, si fermano proprio dove andare oltre avrebbe comportato incidere sulle possibilità d'influenza dei singoli gruppi dirigenti di partito. In altri termini il *maggioritarismo funziona-*

le viene presentato e perseguito come rigidamente alternativo a qualsiasi innovazione nella direzione del *maggioritarismo strutturale o di composizione*: cioè relativo alla stessa composizione delle assemblee rappresentative e alla formazione degli organi esecutivi. Tutto poteva essere messo in discussione tranne il ruolo centrale delle oligarchie partitiche nella cruciale funzione di investitura dell'esecutivo: così il governo Andreotti, ministro dell'interno Antonio Gava, arriva a porre per quattro volte di fila la questione di fiducia per imporre la decadenza degli emendamenti favorevoli all'elezione diretta del sindaco nel corso dell'esame in Aula, alla Camera, della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (inizi del 1990). Tale rigidità dimostra che c'erano sia la piena consapevolezza dell'importanza, per le strutture partitiche tradizionali, dei livelli locali, sia la ferma determinazione di evitare ogni «contagio» fra livello locale e livello nazionale.

Una crisi di funzionalità diventa così, in breve, una vera e propria crisi di legittimazione della «repubblica dei partiti». Ad essa concorrono, non determinandola (ci sarebbe stata comunque), bensì potentemente accelerandola ed erodendo in tempi sorprendentemente brevi le basi d'un consenso che era parso fino a poco tempo prima appena scalfito, una serie ulteriore di fattori che sono stati a mio avviso sopravvalutati fino al punto da farne, secondo alcune interpretazioni, la causa principale di quanto avvenuto: mi riferisco alla c.d. caduta del muro di Berlino, cioè al superamento della frattura Est-Ovest che certamente aveva concorso a influenzare fortemente la politica italiana (soprattutto negli anni dal 1947 fino alla *perestroika* gorbacioviana); mi riferisco alla crisi finanziaria dello Stato e all'esaurirsi di ogni possibilità di continuare a fondare la ricerca del consenso politico su «micropolitiche distributive» (secondo la definizione di Maurizio Cotta); mi riferisco, infine, alla concorrenza nell'ormai realizzato mercato unico europeo che aveva eroso i margini un tempo disponibili per gli scambi occulti fra politica e affari.

I partiti italiani considerati come sistema (fermo restando il diverso grado di responsabilità delle singole élite partitiche) si dimostrano incapaci (e indisponibili) sia ad adeguare il sistema politico istituzionale italiano rispetto alle esigenze del governo di partito classico, sia ad affrontare la trasformazione di quel sistema secondo le linee già impostesi nelle altre democrazie occidentali. Ciò che mi preme sottolineare è che un problema di adeguamento del sistema dei partiti costruito nel secondo dopoguerra (in ritardo rispetto al resto d'Europa) e poi sclerotizzatosi nelle forme che si conoscono, vi sarebbe stato in ogni caso, al di là di eventi esterni. Come ha scritto Samuel Barnes, l'Italia era stata l'ultimo paese in cui aveva operato il modello di mobilitazione affermatosi a cavallo di questo secolo grazie ai partiti d'integrazione di massa. Questo modello (che comporta certi livelli organizzativi dei partiti e quindi certe strutture partitiche) altrove è tramontato da tempo: compiuto quel processo di democratizzazione della società e

dello stato in vista del quale erano sorti, i partiti politici ovunque si sono trasformati. In Italia questo fenomeno non avrebbe dunque in alcun caso potuto evitarsi stante la profonda trasformazione della società italiana avvenuta nel cinquantennio repubblicano. Non averlo compreso, o, pur avendolo compreso, essersi illusi prima di poter impedire, poi di poter ritardare la modernizzazione, è ciò che, insieme alla pretesa di volerla a proprio esclusivo vantaggio, ha impedito di fatto la gestione del mutamento e ha finito col travolgere i partiti su cui si era fondata la democrazia italiana nel secondo dopoguerra.

Ciò spiega la rapidità e l'intensità della crisi, consumatasi nel corso di un biennio dalla primavera del 1992 alla primavera del 1994, anche se segnali significativi erano stati il referendum sulla preferenza unica per l'elezione della Camera (1991) e, prima ancora, il crescente seguito d'un partito antisistema capace di rivolgersi ai ceti moderati del Settentrione come la Lega Nord.

6. EVOLUZIONE SOCIALE E MODELLI DI PARTITO

Una società laicizzata (quale aveva cominciato a rivelarsi sin dagli anni settanta: referendum su divorzio e aborto), più individualista, mediamente più prospera, meglio informata (e forse persino più colta), una società nella quale i mezzi di comunicazione di massa hanno via via assunto il ruolo centrale che i più ad essi riconoscono (talvolta con enfasi eccessiva e una certa dose di compiaciuta sopravvalutazione) non poteva che comportare un mutamento nel rapporto fra cittadini e partiti e fra istituzioni e partiti (in questo senso c'è del vero nell'affermazione secondo la quale il successo elettorale di Forza Italia sarebbe stato il frutto, più che dell'uso delle reti Fininvest nei primi mesi del 1994, di 15 anni di televisione privata, figlia e madre d'una società più individualistica e più consumistica, più egoista e più libera).

Alcuni aspetti di un'evoluzione del genere sono stati da tempo descritti sulla base di un'analisi di tipo essenzialmente comparato: il tramonto del voto c.d. di appartenenza, la maggiore mobilità al momento del voto, l'attenzione al momento programmatico, la ricerca del voto «utilitaristico»; l'abbandono delle vecchie forme di mobilitazione e la ricerca sia di forme nuove sia di organizzazioni ad esso funzionali (attenzione alle *issues*, movimenti c.d. «biodegradabili», superamento della sezione territoriale, superamento del tesseramento chiuso, elezioni primarie o comunque allargamento del processo di selezione delle candidature); la crescente personalizzazione della competizione politica (anche quando e là dove non ve ne erano le condizioni istituzionali) in larga misura dovuta alla centralità assunta nelle campagne elettorali dai *mass media*; il conseguente minore ri-

corso a una funzione di mediazione più o meno istituzionalizzata fra cittadini e loro rappresentanti, fra cittadini e chi li governa, fra cittadini e istituzioni.

Da ciò il profilarsi d'un modello di partito diverso da quello che si era diffuso in Europa (e fino a qualche decennio fa anche in Usa) a partire dai primi anni del secolo: adesso volto più a coordinare efficacemente una pluralità di organizzazioni elettorali parzialmente autonome che ad assicurare mediante un tentacolare apparato burocratico fortemente centralizzato una pervasiva presenza sul territorio; guidato da un numero relativamente ristretto di professionisti coadiuvati da specialisti esterni, esperti in organizzazione, mobilitazione, *marketing* politico, *fund raising* piuttosto che fondato su una nomenclatura di controllori di tessere maestri nell'alchimia dell'eterno fare e disfare combinazioni parlamentari; funzionale essenzialmente alla predisposizione del manifesto elettorale contenente l'elenco ragionevolmente puntuale delle politiche da attuare in caso di vittoria (a) e alla complessa procedura di selezione dei candidati (b) piuttosto che all'invasione programmata di ogni ambito sociale e istituzionale; in grado di agevolare la costruzione di una forte *leadership* prima, e poi di assecondarne l'ascesa e l'affermazione senza indulgere in frazionismi autodistruttivi.

A ben vedere, al centro del progetto istituzionale dei promotori dei referendum elettorali del 1991 e 1993, vi era il fine di creare in Italia i presupposti di una democrazia realmente competitiva, secondo un'aggiornata interpretazione dell'elitismo democratico, nella speranza di conferire al potere democratico capacità minime di efficienza ed efficacia e di rilegittimarlo. Funzionale a ciò era lo sforzo di trasformare da mediata a (relativamente) immediata la nostra forma di governo (per usare la terminologia di Duverger) ovvero da consensuale a maggioritaria (per usare quella di Lijphart). Sarebbe stato, anche, il modo di rileggere l'art. 1 della Costituzione in tutte le sue non nascoste, e nondimeno per lo più sottovalutate (o addirittura neglette) potenzialità: quali non erano sfuggite ad alcuni dei più insigni maestri del diritto costituzionale contemporaneo (da Esposito a Mortati passando per Vezio Crisafulli).

Non c'è alcun bisogno, a ben vedere, di mettere in dubbio il carattere di democrazia prevalentemente rappresentativa dell'ordinamento italiano per recuperare in pieno il significato di un'affermazione (quella contenuta nel comma 2 dell'art. 1) che non si limita a riconoscere la *titolarità* della sovranità al popolo (*leggi corpo elettorale*), ma gliene attribuisce espressamente l'*esercizio*. Solo un'interpretazione distorta di ciò che è chiarissimamente espresso può indurre a considerare il fatto che ciò (come recita il seguito del comma) debba avvenire «nelle forme e nei limiti della Costituzione», alla stregua di un virtuale svuotamento del contenuto della solenne affermazione principale e come inespresso ma implicito divieto di qualsiasi sviluppo in direzione di una democrazia meno mediata (quasi che il testo recitasse «la sovranità appartiene al popolo che la *delega* nelle for-

me e nei limiti della Costituzione»!). Tanto più che il testo iniziale dell'art. 1, significativamente emendato in Assemblea costituente, faceva riferimento oltre che ai limiti e alle forme previsti dalla Costituzione stessa, anche a quelli previsti «dalle leggi dello Stato»: il fatto che tale formulazione fu consapevolmente espunta la dice lunga sulle intenzioni del costituente e permette di affermare che deve ritenersi non solo conforme a costituzione, ma addirittura suggerita dalla costituzione la ricerca di innovazioni (in via legislativa, convenzionale o di prassi), che accentuino la diretta assunzione di responsabilità da parte del corpo elettorale in nome del popolo sovrano. Tanto più quando in discussione è, ad esempio, la questione se il potere d'investitura dell'esecutivo debba essere delegato al binomio Presidente della Repubblica-Parlamento (cioè ai partiti) ovvero debba, quanto meno ordinariamente, essere sottratto a questi e riconosciuto al corpo elettorale.

Ciò coinvolge, naturalmente e inevitabilmente, il ruolo di tutti gli organi costituzionali, ma prima di tutto quelli direttamente funzionali all'esercizio della funzione di governo: Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo. Proprio per questo tocca appunto il ruolo dei partiti nel sistema politico istituzionale. Torniamo qui al punto di partenza: e possiamo comprendere in che senso riformare le istituzioni significava e significa riformare il ruolo dei partiti e dunque quello di coloro che ne erano e ne sono alla guida, gli uni e gli altri giudici in causa propria come in poche altre circostanze è dato immaginare. Di qui l'impossibilità (ad oggi) di attuare un coerente disegno di riforma dotato di soluzioni ragionevolmente organiche; di qui lo scontro durissimo fra tendenze contrapposte; di qui quel complesso di spinte e contropunte che non permettono di prevedere l'esito del processo avviato con i referendum elettorali. Che la nostra sia destinata a diventare una democrazia maggioritaria è largamente incerto, così come è incerto il tipo di democrazia maggioritaria che sapremo, nel caso, costruire. Per dirla con le parole di Angelo Panebianco: nessuno può sapere se vincerà la continuità (governo debole, predominio della mediazione parlamentare, dunque delle oligarchie multipartitiche) ovvero la discontinuità autoritaria o semiautoritaria (governo forte ma senza contrappesi adeguati) ovvero ancora la sognata discontinuità democratica (governo forte, parlamentarismo corretto, semipresidenzialismo o presidenzialismo).

7. PARTITI E RIFORME ISTITUZIONALI

Esaminerò brevemente, infine, tre aspetti che riguardano il rapporto fra riforme istituzionali e sistema partitico, proprio allo scopo di meglio lumeggiare quel-

le spinte e contropinte delle quali ho parlato e che caratterizzano la transizione in corso. Mi riferisco

- (a) a come i partiti hanno operato ai fini del varo delle nuove leggi politiche
- (b) a come tali riforme, una volte varate e sperimentate, hanno influito sul sistema partitico
- (c) a come i partiti hanno successivamente operato ai fini dell'interpretazione del quadro costituzionale dopo le prime riforme.

7.1. *I partiti e le riforme avviate*

Già chiarito che i partiti tradizionali hanno sostanzialmente subito la spinta riformatrice nella direzione della democrazia competitiva espressa dall'iniziativa referendaria (senza della quale i tempi del processo sarebbero certamente stati diversi), si deve altresì rilevare che ciò non li ha indotti a rinunciare a una strategia difensiva del proprio ruolo quale conosciuto fino a ieri.

Le tracce di una tale strategia sono rinvenibili in tutta una serie di provvedimenti i quali, pur incidendo in misura rilevante sull'assetto precedente, nondimeno contengono elementi, talora anche caratterizzanti, i quali sono volti a difenderne comunque alcuni aspetti essenziali. Posso citare:

- legge elettorale locale (legge n. 81 del 1993): lo specifico sistema previsto per i comuni oltre 15.000 abitanti (coalizioni di liste piuttosto che liste di coalizione), strenuamente difeso in occasione del referendum del giugno 1995 (con prevalenza di strettissima misura dei «no» all'estensione a tutti i comuni del vero e proprio sistema maggioritario dei comuni minori);
- legislazione elettorale nazionale (leggi n. 276 del 1993 e n. 277 del 1993) con la previsione non solo di significative quote proporzionali, ma con c.d. scorporo parziale o totale dei voti conseguiti nei collegi uninominali e doppia scheda per la Camera;
- legislazione sulle campagne elettorali (legge n. 515 del 1993) che prevedeva forme rilevanti di finanziamento pubblico (sia pure sotto forma di rimborso delle spese elettorali, peraltro poderosamente aumentato nella sua entità) con disposizioni di netto favore per i partiti politici e scarsi vincoli in materia di controllo dei tetti di spesa, pure introdotti: legislazione ulteriormente rafforzata in occasione del varo della legge elettorale regionale e dei decreti sulla c.d. «par condicio» del 1995 nonché in occasione della tentata riconferma del finanziamento della stampa di partito (perfino quella di veri e propri partiti virtuali, v. 7.2) (per una lettura della legge n. 515, v. il n. 3 della «Riv. it. sc. pol.», 1994);

- fallimento del tentativo di riformare l'art. 122 Cost. per rendere possibile l'elezione diretta del presidente della regione;
- costante prassi di dimezzamento del numero delle firme necessarie per la presentazione delle candidature, sia nel 1994 sia nel 1995 (elezioni politiche e regionali);
- legislazione elettorale regionale (legge n. 43 del 1995), giustificata con la presunta mancanza di tempo a disposizione, e tutta orientata in realtà a delineare una vera e propria *riforma elettorale alternativa* rispetto a quella basata sui collegi uninominali per il Parlamento: non a caso subito evocata come modello per eventuali riforme della riforma elettorale politica; si ricorda solo che si tratta di una formula la quale, al di là di evidenti difetti tecnici effettivamente dovuti a frettolosa elaborazione (mai legge elettorale nacque in così poco tempo), si caratterizza per: impostazione proporzionale con premio di maggioranza, liste provinciali, mantenimento delle preferenze, virtuale rinuncia a qualsiasi sbarramento, lista di coalizione regionale destinata ad assicurare comunque rappresentanza a un'ampia pluralità di forze politiche. Nel complesso un meccanismo che si fonda su una logica diametralmente opposta rispetto a quella proposta dal movimento referendario: non radicale ricostruzione del sistema politico intorno a pochissime grandi forze politiche rilevanti (in prospettiva solo due), bensì rilancio del governo di coalizione multipartitica sia pure non più affidato solo alle combinazioni assembleari.

La vera cartina di tornasole è rappresentata a mio avviso dalla legge elettorale regionale, come confermato proprio dal ricorrente riproporsi di essa come modello per una riforma della legge elettorale nazionale. Sarebbe una legge elettorale nazionale modellata su quella regionale ad assicurare ai partiti *quali essi sono* lunga vita e per le oligarchie che li controllano prospettive di mantenuta influenza (dietro il vessillo della difesa della «ricchezza» di una molteplicità di distinte *identità*); sarebbe una legge di tal fatta a garantire ed anzi esaltare quella frammentazione che è sempre stata una caratteristica del sistema italiano e che la riforma del 1993 con la sua prima applicazione del 1994 (avvenuta ovviamente «al buio») aveva solo cominciato a ridimensionare (subito frenata nei suoi effetti dai comportamenti delle forze politiche, da regolamenti parlamentari non aggiornati, dal rilancio del multipartitismo favorito dalla legge regionale stessa); sarebbe, infine, una legge di tal fatta un freno potente al già difficile processo di ristrutturazione del sistema partitico italiano in direzione prima bipolare poi bipartitica.

Il vero è che la riforma elettorale fondata su collegi uninominali mette in discussione, se non subito, in tempi relativamente brevi i partiti: ed è appunto ciò che fa paura a tutti (come ha recentemente osservato Augusto Barbera). Ciò spie-

ga perché si è potuta registrare sin dall'inizio una propensione davvero eccessiva a rilevare i difetti della legislazione del 1993 (difetti seri che certamente vi sono): solo raramente, peraltro, nella prospettiva di un completamento della svolta maggioritaria, bensì appunto in quella di una strategia alternativa caratterizzata da una maggiore continuità con la storia e l'evoluzione del sistema politico italiano (per una impostazione di questa tematica si consenta il rinvio al mio *Le regole della transizione*, Bologna 1995).

7.2. Il sistema partitico dopo l'avvio delle riforme

Le riforme, e ancor prima la crisi stessa del sistema politico istituzionale che ne era alla base, hanno naturalmente influito sul sistema partitico italiano, il quale del resto come si è qui cercato di sostenere era esso stesso l'epicentro della crisi. Non è possibile qui procedere a un'analisi esauriente d'un processo molto profondo, al di là delle resistenze e dei tentativi di ritorno al passato cui si è fatto già cenno (e di cui si dirà ancora in 7.3). Mi limito perciò a fissare alcuni punti che peraltro non mi sentirei di qualificare come «fermi» data l'incertezza degli esiti della transizione in corso:

- la scomparsa dei partiti sui quali si sono impennate le coalizioni di governo dal 1947 al 1994 (Dc, Psi);
- la riduzione allo stato di *partiti virtuali* delle forze politiche minori che avevano fatto parte, a suo tempo, di quelle coalizioni (Pri, Psdi, Pli);
- la trasformazione del Msi-Dn in Alleanza nazionale con sostanziale ripudio della matrice fascista e nascita di una piccola forza politica che a tale matrice invece espressamente si richiama (il partito guidato da Pino Rauti);
- la suddivisione degli eredi diretti della Democrazia cristiana in due forze politiche distinte che dopo essersene per mesi disputate le spoglie anche nella aule giudiziarie se ne contendono adesso la ridimensionata base, l'una schierata sul centro sinistra (col nome di Partito popolare e simbolo nuovo), l'altra sul centro destra (col nome di Cristiano democratici uniti con simbolo vecchio), senza contare il Centro cristiano democratico nato contestualmente al Ppi;
- la nascita di una forza politica del tutto nuova, il c.d. *partito azienda* fondato da Silvio Berlusconi, affermatasi in pochi mesi come uno dei due grandi partiti italiani (l'altro essendo il Pds), grazie all'utilizzo accuratamente pianificato di forme avanzate di marketing politico, all'uso soprattutto inizialmente assai spregiudicato delle risorse medialì di cui disponeva il suo leader, alla dinamica ed efficiente organizzazione mutuata dalle diverse strutture di vendita del gruppo Fininvest e grazie, soprattutto (com'è evidente), alla capacità di proporre risposte

alle aspettative dei cittadini in un momento di profonda crisi della politica partitica tradizionale;

– una evidente bipolarizzazione del sistema politico accentuata, oltre che dall'esito del voto del 27 e 28 marzo 1994, dalle successive vicende che caratterizzarono la vita e la fine precoce del governo Berlusconi; tale tendenza bipolare, poi bloccata (ma non ancora invertita) dal continuo rinvio di elezioni anticipate un tempo previste per la prima metà del 1995, si è manifestata innanzitutto attraverso l'affermarsi di una candidatura alla guida del paese contrapposta a quella di Berlusconi, quella del professore bolognese Romano Prodi alla testa di una composita coalizione di centrosinistra; poi attraverso la già citata esplosione del Ppi, e, ancora, dalle scissioni avvenute nella Lega Nord e in Rifondazione comunista;

– l'avvio di un processo di responsabilizzazione della leadership politica secondo moduli tipici di altre forme di governo e di altri sistemi politici, nei quali, appunto, il leader sconfitto alle elezioni difficilmente viene riconfermato alla guida del partito per la fase successiva (penso alle sostituzioni di Mino Martinazzoli e di Achille Occhetto).

Da molte parti è stato messo in luce un fenomeno di frammentazione partitica perfino maggiore, in apparenza, rispetto al periodo precedente la riforma elettorale. Ci si è così divertiti a censire le sigle partitiche in qualche modo presenti sul mercato politico ovvero il numero dei gruppi parlamentari regolarmente costituiti alla Camera e al Senato, per trarre conferma dell'assunto tipicamente conservatore secondo il quale ... si stava meglio quando si stava peggio.

In realtà, per quel che riguarda le Camere, il fenomeno di frammentazione in un numero elevato di gruppi (comunque in misura non superiore al passato) per un verso è la conseguenza inevitabile e quasi meccanica di regolamenti non ancora adeguati in coerenza con il processo di riforma avviato; per un altro verso è il frutto proprio di quel processo di bipolarizzazione innescato dalla riforma e di un complesso di trasformazioni che non potrà che durare ancora qualche tempo (e meno durerà quanto più la logica maggioritaria sarà coerentemente perseguita). Più in generale l'esistenza di una estrema pluralità di forze politiche rappresenta un fenomeno nient'affatto nuovo: il problema è quello di verificare quali partiti siano effettivamente *rilevanti* secondo la definizione proposta da Giovanni Sartori. Non conta in effetti *quanti* partiti sia dato censire, ma quanti sono effettivamente protagonisti della lotta politica. Al riguardo la situazione è, nonostante ogni pessimismo, assai diversa dal passato con una gerarchia fra i partiti che nessuna rivendicazione di *pari dignità* può cancellare e che il sistema elettorale prevalentemente uninominale maggioritario (fino a quando non verrà modificato) garantisce.

Sotto questo profilo avanzerei questa proposta di classificazione dei partiti italiani:

- partiti che possono competere da soli sia per i seggi proporzionali sia per quelli uninominali (Pds, Forza Italia, An);
- partiti che possono competere da soli nella parte proporzionale, ma non nella parte uninominale (Rifondazione comunista, Lega Nord, Ppi);
- partiti che non possono competere (credibilmente) da soli né nella parte uninominale, né nella parte proporzionale (tutti gli altri).

È evidente che a ciascuna collocazione corrisponde una diversa potenzialità di influenza nella lotta politica ed elettorale. Ma è anche evidente che la ridotta influenza dei partiti non in grado di competere da soli può trovare compensazioni tanto maggiori quanto maggiore si presenta la necessità delle forze politiche teoricamente in grado di competere da sole di stringere alleanze preziose per vincere nel confronto con le altre forze politiche, per cosiddire, di serie A. Nella situazione italiana attuale una tale esigenza è particolarmente forte per il Pds, meno per Forza Italia ed An, almeno fintanto che continueranno a marciare di conserva. In effetti l'alleanza relativamente omogenea di due dei partiti di serie A su tre, rende il terzo particolarmente esposto a subire il potere di coalizione dei partiti di serie B e di serie C: condizione che si riscontra effettivamente nella realtà e che vede, in effetti, il Pds continuamente combattuto fra la tentazione di liberarsi una volta per tutte dai c.d. «cespugli» e la necessità di coltivarne l'alleanza assecondandone spesso anche scelte relativamente indigeste (si pensi a tutta la vicenda relativa alla data delle elezioni politiche dopo la formazione del governo Dini dal febbraio 1995 in poi).

Naturalmente, al di là del presupposto tecnico elettorale, il ruolo rispettivo dei partiti è funzione prima di tutto di scelta politica e in ciò la responsabilità delle tre forze principali è assolutamente prevalente: sta a ciascuna di esse determinare fino a che punto val la pena, per perseguire una possibile vittoria elettorale, inseguire questo e quello degli alleati minori, ovvero se possa essere preferibile correre il rischio di una sconfitta destinata comunque a pesare soprattutto sulle forze minori non coalizzate e a far evolvere il sistema politico verso una salutare semplificazione.

7.3. L'interpretazione del quadro costituzionale dopo le riforme

Resta da dire, qualcosa, infine, a proposito del come i partiti hanno operato ai fini dell'interpretazione del quadro costituzionale emerso dall'innesto delle riforme fatte sugli assetti vigenti (com'è ben noto del tutto immodificati con riferimento alla carta costituzionale del 1948).

Occorrerebbe a questo punto prendere in esame ciascuno dei momenti costituzionalmente più rilevanti del periodo 1994-1995: a partire dallo scioglimento della XI legislatura, passando per la formazione delle liste elettorali per le elezioni politiche del 1994, per i modi e le forme di quella campagna elettorale, per la valutazione dei risultati che dette, per la formazione del governo Berlusconi, per il suo operato, per le cause, le modalità e gli esiti della sua caduta, per la formazione del governo Dini, per la disputa irrisolta sulla opportunità e sui tempi di elezioni anticipate, per il dibattito su contenuti, modalità, limiti d'una revisione costituzionale ritenuta dai più come inevitabile ed anzi desiderabile.

È proprio la disputa sulle elezioni, tuttavia, a ben vedere, la cartina di tornasole di una transizione incompiuta e delle tendenze delle forze partitiche in ordine all'evoluzione del nostro sistema politico istituzionale. Naturalmente dietro la disputa sulla data delle elezioni sono sempre state presenti e assai rilevanti, com'è fisiologico in democrazia, le convenienze (talvolta presunte) dei singoli partiti. Ciò non toglie che dietro gli atteggiamenti via via assunti vi sia anche una diversa concezione del ruolo rispettivo dei cittadini e delle istituzioni nella società, e dunque del ruolo dei partiti politici.

D'altra parte è appena necessario ricordare che l'istituto dello scioglimento dell'assemblea o delle assemblee rappresentative costituisce un elemento chiave dei delicati equilibri fra organi costituzionali con particolare riferimento alle forme di governo parlamentari. Titolarità del potere di scioglimento formale e sostanziale; ragioni giustificatrici dello scioglimento; eventuali limiti all'esercizio del potere di scioglimento: sono tutti aspetti che, presi in considerazione in uno con la prassi effettivamente seguita, contribuiscono a determinare posizione e ruolo del Parlamento, del Governo, del Capo dello Stato, del corpo elettorale, dei partiti nell'ordinamento considerato.

Ora, l'esito delle elezioni politiche del 1994, per molti del tutto inatteso e sgradito, per taluni addirittura pericoloso, ha ben presto contribuito a rimettere in discussione quell'evoluzione dell'ordinamento italiano verso la democrazia maggioritaria ovvero competitiva che pareva decisamente avviata fra consensi se non proprio generali certo largamente prevalenti, ridando voce e fiato agli oppositori di questa che, per esempio in occasione dei referendum dell'aprile 1993, erano rimasti emarginata minoranza. I timori degli sconfitti (dopo un avvio promettente che è poi stato criticato, per esempio da Oreste Massari, in cui si convenne da parte del maggior leader politico di questi, Achille Occhetto, che Silvio Berlusconi era pienamente legittimato dall'esito del voto a governare) e della parte rivelatasi elettoralmente più debole della coalizione vincitrice, insieme all'imperizia e a una certa goffa rozzezza nell'affrontare i più delicati appuntamenti istituzionali da parte dei vincitori, hanno fatto di ogni questione politico istituzionale una sorta di disputa campale intorno all'interpretazione di quella che si

potrebbe definire la *costituzione della transizione*. Tale disputa è appunto culminata dopo la caduta quasi parlamentare del governo Berlusconi, quando è venuta in discussione la legittimità e l'opportunità di uno scioglimento anticipato delle Camere che permettesse ai cittadini di dirimere il contrasto determinatosi a seguito del dislocarsi da un fronte all'altro del panorama parlamentare di uno dei partiti alleati del partito dell'allora presidente del Consiglio. Tale nuova collocazione valeva di fatto a delineare una diversa e alternativa maggioranza che escludeva le altre forze del polo di centrodestra e trovava coagulo in un programma politico inespresso o espresso solo in parte, fondato su un punto essenziale: rinviare le elezioni politiche per tutto il tempo necessario a mutare il quadro politico e istituzionale che aveva permesso il successo del centrodestra, affidando nel frattempo una sorta di prolungata gestione degli affari correnti a un governo c.d. tecnico di fiducia del Presidente della Repubblica (fiduciato dalle Camere, ma con c.d. «non sfiducia» cioè grazie alle astensioni che consentivano ai «sì» di prevalere sui «no»).

Quali elementi specifici del programma di questa «alleanza contro» è possibile indicare, accanto al rinvio delle elezioni più in là possibile secondo l'interesse di diverse delle forze politiche che la compongono (e del resto funzionali ad esse): una legislazione sulle campagne elettorali che ridimensionando il ruolo del mezzo televisivo riducesse gli squilibri che avevano caratterizzato la campagna del 1994 e, per converso, rivalutasse l'importanza del partito di struttura insediato sul territorio come strumento di mobilitazione (a); una legislazione sulla radiotelevisione pubblica che portasse ad una almeno parziale sostituzione del personale dirigente insediato durante il governo di centrodestra (b); se possibile una legislazione elettorale diversa da quella del 1993 o nella direzione del doppio turno o nella direzione della proporzionale con premio di maggioranza (sistemi reputati più favorevoli agli avversari del «polo» e certamente più rispettosi, come si è già visto, delle identità delle singole forze politiche, dunque in particolare dei c.d. «cespugli») (c); se possibile, una revisione costituzionale che valesse a rendere indisponibili a qualsiasi maggioranza che non fosse amplissima, dunque consensuale nel senso di coinvolgente l'opposizione, sia la revisione di tutta o parte della costituzione stessa sia una serie di decisioni per lo più elettive (dalla messa in stato d'accusa del presidente della Repubblica alle nomine al Csm e alla Corte costituzionale) per le quali già oggi sono previste maggioranze qualificate, peraltro reputate non più sufficienti in epoca maggioritaria (d); l'approvazione di più stringenti norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità volte a prevenire eventuali conflitti di interesse quali quelli attribuiti alla posizione di Silvio Berlusconi da presidente del Consiglio (e); l'introduzione di nuove e più stringenti norme anticoncentrazione nel settore dei mass media rispetto alla legge c.d. Mammì del 1990 (in parte dichiarata incostituzionale dalla Corte, in parte rile-

gittimata dal netto prevalere dei «no» in occasione del referendum del giugno 1995) (f); un'intesa fra le forze politiche che, senza innovazione legislativa, valesse a stabilire una prassi secondo la quale la maggioranza rinuncia ad alcune posizioni definite «di garanzia» (presidenza d'un ramo del Parlamento, presidenza di alcune commissioni parlamentari particolarmente cruciali per l'esercizio della funzione di controllo, uno dei commissari Ue) (g).

Questo complesso di iniziative si muoveva in tre direzioni principali, come si vede: assicurare un equilibrio fra competitori diverso da quello del 1994; ridimensionare l'ambito decisionale a disposizione di chiunque vinca le elezioni; contenere e possibilmente ridurre gli elementi maggioritari inseriti nella legislazione elettorale politica.

Quanto alla specifica questione dello scioglimento delle Camere è parso subito evidente che una scelta del Capo dello Stato in questa direzione a ridosso della caduta del governo Berlusconi avrebbe potuto incidere durevolmente sull'assetto della forma di governo (anche se molto sarebbe dipeso dall'esito di eventuali elezioni). Ove queste, in ipotesi, avessero sancito il successo del centrodestra privo della Lega e un severo ridimensionamento elettorale di questa, è chiaro che la svolta maggioritaria avrebbe potuto assumere carattere pressoché definitivo. Lo stesso avrebbe potuto accadere, anche indipendentemente dall'esito del voto, se le elezioni non fossero avvenute, come il centrodestra chiedeva, a tamburo battente ma comunque nella prima metà del 1995, cioè nella fase di massima aggregazione delle forze politiche intorno ai due poli di centrodestra e di centrosinistra guidati da Silvio Berlusconi e Romano Prodi. In entrambi i casi, infatti, non solo si sarebbe consolidato il nascente bipolarismo, ma si sarebbe affermata una prassi di continuità fra momento elettorale e investitura dell'esecutivo in base alla quale il Parlamento può provocare la caduta del governo, ma non può sostituire (senza rimettere la decisione in tempi molto rapidi all'elettorato) una maggioranza a suo tempo espressa dal corpo elettorale (altro discorso riguarda la leadership del governo). L'esecutivo ne sarebbe risultato considerevolmente rafforzato, in prospettiva, a spese della libertà d'azione dei partiti. Partiti obbligati a muoversi secondo binari in buona misura predeterminati dall'elettorato avrebbero potuto dedicarsi a funzioni diverse dalla tessitura dell'eterna tela di Penelope delle combinazioni parlamentari. Il Parlamento a sua volta ne sarebbe risultato condizionato, ma non sminuito a meno di concepirne la centralità in termini di sovranità (ma è stata sempre sovranità dei partiti, non dell'organo costituzionale Parlamento). Il Presidente, a sua volta, sarebbe rientrato, salve circostanze del tutto eccezionali, nel ruolo che gli è proprio nelle democrazie parlamentari maggioritarie laddove è il corpo elettorale che decide chi governa e il governo è di un partito solo o al massimo di due comunque fortemente coesi al loro interno: e il Capo dello Stato non ha, sotto questo profilo, che da prendere atto dell'esito del voto.

La scelta, invece, di imporre un finto governo di tecnici (definito così per generale convenienza), in realtà «politico» come pochi, proprio in ragione degli scopi di fondo ad esso attribuiti (al di là dei quattro punti inizialmente formalizzati) e, al tempo stesso, paradossalmente, costretto sugli altri provvedimenti a cercare il sostegno delle più diverse combinazioni parlamentari, è valsa non solo ad assicurare la più lunga campagna elettorale della storia repubblicana, ma soprattutto a bloccare il processo di bipolarizzazione in atto, a indebolire, fino a rimetterle in discussione, le leadership che sembravano destinate a competere per la guida del governo del paese, a dare spazio con ciò ai tentativi di revisione della strategia riformatrice a suo tempo avviata (in palese contraddizione con la dichiarazione presidenziale secondo la quale sarebbe stato poco serio abbandonare la via maggioritaria prima di averla seriamente sperimentata).

Trovava così alimento e occasione per rilanciarsi la sotterranea, e sempre meno nascosta, resistenza contro il temuto troppo drastico ridimensionamento del ruolo dei partiti e dei professionisti della politica che li controllano, nella convinzione di molti che gli uni e gli altri costituiscano un filtro di cui un'autentica democrazia non possa fare a meno. Si creava per conseguenza una vasta quanto composita alleanza di forze politiche e culturali accomunate, pur con motivazioni diverse, dal timore che portare alle sue logiche conseguenze l'evoluzione maggioritaria avrebbe potuto ridurre e non allargare il potere dei cittadini.

Sullo sfondo campeggiava il già evocato contrasto fra concezioni diverse della democrazia: all'impostazione propria dell'elitismo democratico che sorregge il progetto riformista italiano degli anni novanta si contrappone una concezione che esalta il momento partecipativo al quale è appunto considerato necessariamente funzionale il partito di massa d'integrazione sociale; al momento elettorale come occasione d'investitura del governo del paese si contrappone la formazione parlamentare dei governi; alla sovranità popolare si contrappone la sovranità parlamentare; all'ampliamento degli spazi di democrazia diretta (elettorale e referendaria) si contrappone l'esaltazione della maggior saggezza della delega che permette di evitare giochi a somma zero (come dicono i politologi); all'idea di una democrazia che sappia esprimere una leadership autorevole si contrappone la convinta demonizzazione della democrazia plebiscitaria, dipinta come una parodia della democrazia e forzosamente identificata con il cesarismo nella versione autoritaria; alla disponibilità a sperimentare le potenzialità delle tecnologie più recenti si contrappone una visione pessimistica dell'evoluzione tecnologica di cui si temono le capacità manipolative; con singolare ma non sorprendente inversione rispetto a un'intera storia di pensiero politico, a una fiducia talora ingenua nelle potenzialità taumaturgiche della volontà popolare (sconfinante nel populismo, inteso come esaltazione fideistica del popolo) si contrappone un atteggiamento intellettualistico di radicato pessimismo nella capacità di autodetermi-

nazione del corpo elettorale e nella maturità dei cittadini considerati alla stregua di minori bisognosi di protezione legislativa e di assistenza spiritual-politica. Soprattutto, alle possibili interpretazioni della costituzione del '48 coerenti con il complesso delle innovazioni elettorali degli anni 1993-95 si contrappongono le interpretazioni, altrettanto legittime, ma volte all'indietro, coerenti, cioè, con la prassi affermatasi nel cinquantennio proporzionalista.

In conclusione, al di là dei toni esasperati e delle tesi rozzamente argomentate, al di là delle convenienze di breve periodo, l'Italia della transizione è teatro di uno scontro non banale fra concezioni diverse della democrazia, del suo futuro, dei suoi strumenti: sono esse che suggeriscono opposte letture della costituzione vigente e assai differenziate proposte su come modificarla. È difficile dire quali possano rispondere meglio alle esigenze e alle aspettative della società italiana alle porte del Duemila nel quadro d'uno stato prefederativo (per dirla con Predieri) che voglia essere membro attivo dell'Europa in costruzione; quali possano meglio consentire di combattere disillusioni vecchie e nuove, nostrane e comuni alle altre democrazie, verso un assetto dei rapporti fra potere e società i cui difetti più li conosciamo, più ci convincono che non vi è alternativa migliore di essi (per parafrasare l'aforisma famoso di Winston Churchill).