

Come chiudere la transizione

Cambiamento, apprendimento
e adattamento nel sistema politico italiano

a cura di
Stefano Ceccanti
Salvatore Vassallo

il Mulino

Studi e Ricerche

IL SISTEMA POLITICO ITALIANO
TRA CAMBIAMENTO, APPRENDIMENTO
E ADATTAMENTO

1. *Premessa: un'intesa possibile, anche se non scontata*

La decisione di promuovere la ricerca collettiva che viene presentata in questo volume nasce dal convincimento che, dopo la crisi sperimentata dal sistema politico italiano all'inizio degli anni novanta, il tratto più lungo della strada che conduce ad un nuovo, stabile equilibrio politico-istituzionale sia stato già attraversato. E che, nonostante l'asprezza dello scontro che divide i politici di destra e di sinistra, si siano già diffuse tra gli attori politici e, soprattutto, tra gli elettori di entrambi gli schieramenti, convenienze e convinzioni sufficientemente convergenti in merito al modello di democrazia che è oggi preferibile per l'Italia¹.

Il contenuto del capitolo deriva da un approfondito scambio tra i due autori. Tuttavia, i primi tre paragrafi sono opera di Salvatore Vassallo mentre il quarto e il quinto sono frutto di una elaborazione congiunta. A puri fini burocratici, e per non entrare nel dettaglio, riferiamo che il quarto paragrafo è stato redatto da Stefano Ceccanti e il quinto da Salvatore Vassallo. Le opinioni espresse nel capitolo non rispecchiano necessariamente quelle degli altri coautori del volume, che pure hanno fornito puntuali osservazioni ad una sua precedente versione. A maggior ragione, questi ultimi non sono responsabili di eventuali inesattezze.

¹ Qui e nel corso di tutto il capitolo quando parliamo di «modelli di democrazia» ed in particolare dei modelli «consensuale» e «maggioritario», lo facciamo aderendo alla concettualizzazione di Lijphart [1984; 1999], il quale mostra come si possano identificare, anche sul piano empirico comparato, da un lato, una visione e ad un pratica della democrazia basata sulla ricerca del più ampio accordo possibile, sul negoziato e sul compromesso e, dall'altro lato, una visione e una pratica della democrazia basate sulla competizione e sulla responsabilità «esclusiva» della maggioranza del giorno nel portare avanti le sue politiche. Talvolta useremo invece termini come «pratiche consociative» o simili in senso generico e quindi non nella definizione datane dallo stesso autore [Lijphart 1977]. Adeguandoci in questo caso al linguaggio dei giuristi, parleremo di «forma di governo» e di «tipo di stato» (nozione che, come suggerisce Lanchester [1990] appare più puntuale rispetto a quel-

Il *cambiamento* nella struttura di opportunità della competizione politica intervenuto all'inizio degli anni novanta ha generato infatti un comune processo di *apprendimento*, contrassegnato da «prove ed errori», da parte degli uni e degli altri. Adegando le loro strategie all'implosione dei partiti dell'area di governo e alla revisione dei sistemi elettorali, la gran parte degli attori politici e degli elettori ha ormai interiorizzato la logica di fondo della democrazia maggioritaria (per quanto attiene ai rapporti tra esecutivo e partiti) e l'ipotesi di un rafforzamento delle autonomie territoriali (per quanto attiene ai rapporti tra centro e periferia). Per questo, potrebbe divenire ora praticabile un accordo che stabilizzi e razionalizzi i nuovi equilibri attraverso mirati *adattamenti* del disegno costituzionale, sia sul versante della forma di governo sia sul versante del tipo di stato. Diventa ora potenzialmente praticabile la via di una riforma costituzionale così impegnativa proprio perché essa non avrebbe la pretesa di alterare gli equilibri esistenti e

la più comprensiva di «forma di Stato»). Quando parliamo di «assetto» o «equilibrio politico-istituzionale», intendiamo riferirci alle caratteristiche assunte dalle proprietà relazionali (non meramente giuridiche) che Lijphart associa ai due modelli (maggioritario *versus* consensuale) di democrazia, nelle due distinte dimensioni in cui quei modelli si articolano: la dimensione «governo-partiti» e la dimensione «federale-unitaria». Per riferirci al modello maggioritario con esclusivo riferimento alla prima dimensione (esecutivo-partiti), usiamo talvolta, seguendo Fabbrini [1999b], il termine «democrazia competitiva». Con il termine «disegno costituzionale» ci riferiamo invece alle disposizioni giuridiche finalizzate a modellare la «forma di governo» e il «tipo di stato» e, in questo modo, ad incidere sulle proprietà relazionali associate alle due dimensioni isolate da Lijphart. Con il termine «transizione» indichiamo dunque la fase di fluidità che separa la «rottura» dell'equilibrio politico-istituzionale precedente dalla «stabilizzazione», *anche* mediante un *eventuale* adattamento del disegno costituzionale, del nuovo equilibrio. Il quadro concettuale che adoperiamo per l'analisi della transizione coincide in vari aspetti con quello proposto da Fabbrini [2000b, 13 e ss.] ma se ne discosta in altri. Quest'ultimo adotta in particolare un'accezione macro-sistemica del concetto di equilibrio (come equilibrio tra sistema politico e ambiente sociale), laddove noi ci riferiamo soltanto agli equilibri interni al sistema politico-rappresentativo. Inoltre Fabbrini fornisce una definizione *intenzionale* della transizione, che viene concepita come «la ricerca (da parte di specifici attori) dell'assetto di regole formali che potrà favorire la formazione di un nuovo equilibrio tra l'ambiente e le istituzioni democratiche» [2000, 14]. Al contrario qui definiamo la transizione semplicemente come una fase di fluidità dell'assetto politico-istituzionale e non leghiamo tale concetto alle intenzioni di specifici attori.

di mettere in gioco gli interessi dei principali attori politici ma, al contrario, finirebbe per difendere le posizioni e il ruolo che essi hanno conquistato. In questo senso, un *adattamento* del disegno costituzionale al cambiamento politico-istituzionale che è già intervenuto potrebbe sancire, con i *caveat* indicati nel paragrafo conclusivo, la fine della transizione.

Un tale convincimento può forse apparire peregrino se si prendono a misura del «grado di convergenza» i toni delle dichiarazioni dell'una e dell'altra parte in merito alla proposta di riforma costituzionale avanzata dal governo Berlusconi nell'ottobre 2003 (AS 2544). Come cercheremo di mostrare, al di là delle iperboli propagandistiche, nel merito, tra le posizioni delle due coalizioni vi sono in realtà notevoli somiglianze.

Con questo non intendiamo che l'accordo su nuove regole costituzionali sia dietro l'angolo, né che ci si possa attendere il varo in un sol colpo di una riforma organica. È invece altamente probabile che l'adattamento del disegno costituzionale avvenga ancora per approssimazioni successive. Così come la Casa delle libertà ha avuto buon gioco ad innestare le sue proposte su un impianto già mutato, almeno per quanto riguarda il tipo di Stato, dalla riforma varata dall'Ulivo in coda alla XIII legislatura, quest'ultimo potrà ritoccare i difetti o le lacune di una eventuale riforma del centro-destra quando tornerà al governo. Essendo ben consapevoli, i gruppi centrali dell'una e dell'altra coalizione, che, nonostante le reciproche accuse, le loro posizioni non sono distanti. Se è così, possiamo presumere che il centro-sinistra, pur dopo essersi stracciato le vesti, non stravolgerà eventuali riforme del centro-destra sulla forma di governo, così come ha fatto del resto il centro-destra rispetto alla riforma varata dall'Ulivo.

Tutto ciò è possibile perché gli attori politici non nutrono aspettative radicalmente contrastanti in merito agli effetti che le riforme costituzionali dovrebbero avere sui loro reciproci rapporti di forza. Così stavano invece le cose, ad esempio, ai tempi della Bicamerale Bozzi, quando la strategia riformista proposta da De Mita e Ruffilli, tesa in primo luogo a stabilizzare l'alleanza di pentapartito, era oggettivamente inaccettabile per Craxi e culturalmente incomprensibile per Berlinguer, che pure avrebbe potuto trarne vantaggio nel medio termine. La proposta proporzional-presidenzialista di Craxi e Amato

era invece considerata *sconveniente* (sia sotto il profilo dell'utilità che sotto quello della cultura istituzionale) sia dalla classe politica democristiana sia da quella comunista dato che puntava ad uno sfondamento del Psi sull'elettorato dell'una e dell'altra. Le proposte del Pci, infine, pretendevano di istituzionalizzare quanto i comunisti aveva ottenuto attraverso la «centralità del parlamento» negli anni settanta ed erano semplicemente anacronistiche.

Al contrario, una rapida lettura delle proposte di riforma costituzionale avanzate negli ultimi dieci anni dai principali gruppi dell'Ulivo e della Casa delle libertà consente agevolmente di notare come si sia verificata una notevole riduzione delle distanze, sia per quanto attiene alla definizione degli obiettivi di fondo che la riforma dovrebbe perseguire sia per quanto attiene alle soluzioni tecniche scelte. La stessa lettura delle attuali contro-proposte dell'Ulivo al progetto del governo Berlusconi, su cui ci soffermeremo più avanti, mostra come l'alterazione dei toni sia giustificata più da legittime esigenze tattiche che dalla profondità delle differenze nel merito. In altri casi, per esplicita ammissione degli interessati, la divergenza non riguarda il contenuto (in se stesso) delle possibili riforme, ma le implicazioni che esse avrebbero in un contesto alterato dall'abuso, politico oltre che economico, della sua posizione dominante nel mercato dei media da parte di Silvio Berlusconi. In realtà, il più potente fattore di resistenza non è oggi dato dal veto dei leader politici ma dal veto di attori che difendono le loro attuali prerogative istituzionali. La resistenza *oggettivamente* più forte non viene da contrastanti visioni dei principali leader politici e dai loro calcoli sull'utilità delle riforme per i rispettivi partiti ma, come vedremo, oltre che da alcuni leader minori, dagli attori il cui «ruolo istituzionale» verrebbe incisivamente modificato. È soprattutto il caso degli attuali componenti del Senato, ma forse non solo il loro.

Naturalmente, sia le esigenze elettorali e la necessità di compiacere i militanti sia i timori indotti dalla anomala concentrazione di poteri nelle mani dell'attuale Presidente del Consiglio, sia infine i calcoli costi/benefici dei senatori, non fanno prevedere che una riforma ragionevole e compiuta veda la luce nel breve termine. Tuttavia, se gli assunti che abbiamo appena esposto non sono infondati, è giunto il momento di

fare il punto sui cambiamenti che negli ultimi dieci anni hanno *già* mutato la struttura del sistema politico italiano, per poi esplorare, con l'aiuto dell'analisi comparata, le innovazioni costituzionali più adeguate a «chiudere la transizione». Si tratta di adattamenti che, come mostrano vari contributi presentati in questo volume, dovranno prima o poi essere introdotti se si vogliono stabilizzare i mutamenti positivi intervenuti dopo la *rottura* dei primi anni Novanta.

L'esame della transizione e dei suoi esiti non può peraltro prescindere da una breve analisi di ciò che il sistema politico italiano è stato prima del 1992 e da una interpretazione delle cause strutturali che hanno condotto alla deflagrazione del primo sistema partitico dell'Italia repubblicana. A questo tema è dedicato il prossimo paragrafo. In quello successivo ci chiederemo quanto è già cambiato e quali direzioni abbiano preso i cambiamenti, riprendendo in estrema sintesi le analisi esposte nei contributi che compongono il volume. Infine, ci chiederemo come la transizione possa essere completata, discutendo le proposte di riforma costituzionale attualmente all'ordine del giorno (paragrafo 4), oltre a mettere realisticamente nel conto le resistenze e gli ostacoli che ancora si frappongono all'approdo verso una *normale* democrazia dell'alternanza (paragrafo 5).

2. *La crisi di una democrazia difficile*

Tra il 1989 e il 1994 l'Italia ha sperimentato una delle più traumatiche e profonde discontinuità mai registrate *all'interno* di un regime democratico consolidato. L'unico caso noto, paragonabile per l'intensità della trasformazione, è quello della Francia nel passaggio dalla IV alla V repubblica. È davvero difficile credere che un tale rivolgimento si sia potuto verificare per qualche causa accidentale o per la congiura di uno sparuto gruppo di magistrati politicizzati. Parole come «crisi», «democrazia difficile» o simili, erano state usate costantemente, ed a ragion veduta, dalla gran parte degli analisti italiani e stranieri del nostro sistema politico per circa un cinquantennio. Accurati studi del sistema politico italiano ne avevano messo in luce ben prima dell'inizio degli anni Novanta anoma-

lie e vizi strutturali che possono spiegarne a sufficienza – senza chiamare in causa improbabili complotti di destra, di centro o di sinistra – tanto le degenerazioni *tardivamente* perseguite dalla magistratura quanto l'intrinseca fragilità. Ogni discorso sul completamento della transizione non può che partire da lì: da un pieno riconoscimento dei gravi *difetti strutturali* del sistema politico italiano della Prima Repubblica.

2.1 *Gli effetti di lungo periodo delle malformazioni genetiche: polarizzazione, assenza di ricambio e colonizzazione partitica*

Dietro il crollo del primo sistema partitico dell'Italia repubblicana si possono innanzitutto intravedere gli effetti di lungo periodo della sua principale *malformazione genetica*: la sindrome del pluralismo polarizzato [Sartori 1982], che ha impresso e riprodotto nel tempo il carattere ideologico della competizione politica, ha inibito il ricambio della classe dirigente e ha consentito una penetrante colonizzazione partitica degli apparati pubblici, oltre che di ampi settori della società e dell'economia. La presenza, nell'immediato dopoguerra, di un'ampia quota dell'elettorato fedele alla memoria del passato regime fascista da un lato, e di un forte partito comunista dall'altro, e cioè di due ali culturalmente estranee alla democrazia liberale, ha reso quella italiana una democrazia monca. In particolare, la posizione del Pci ha inesorabilmente allontanato la sinistra dalla possibilità di accedere al governo ed ha costituito al tempo stesso la migliore garanzia di inamovibilità per la Dc e i suoi alleati. Giustificata dalla necessità di porre un argine al «pericolo comunista» e beneficiata al tempo stesso da questa vantaggiosa rendita di posizione, la classe politica democristiana ha prima (nella fase degasperiana) ottenuto l'appoggio *condizionato* della Chiesa, delle grandi imprese e del governo americano, e poi (nella fase fanfaniana) ha potuto prendere in parte le distanze da quegli attori estendendo progressivamente il suo controllo in una molteplicità di ambiti. Oltre che negli apparati ministeriali, nei quali si andò consolidando uno scambio al ribasso con una burocrazia culturalmente arretrata, l'influenza della classe politica scese sulla società italiana attraverso un penetrante «potere di nomina» su

istituti come l'Iri, l'Eni, la Cassa per il Mezzogiorno, i consorzi di bonifica, le banche e le casse di risparmio, le camere di commercio. Il legame incestuoso tra politica, amministrazione, economia, con le innumerevoli opportunità di *patronage* ed il cospicuo flusso di denaro che ne seguì, ebbero peraltro l'effetto di accentuare il frazionismo interno della democrazia cristiana, attraverso le cui ramificazioni periferiche, soprattutto al Sud, si pervenne al passaggio dal vecchio clientelismo dei notabili al clientelismo di massa, canalizzato dal partito.

Sarebbe peraltro un errore misconoscere gli effetti positivi che l'estensione dell'intervento pubblico, accanto a politiche monetarie e di bilancio ortodosse, ebbe nell'accompagnare la crescita vigorosa dell'economia negli anni Cinquanta e nei primi anni Sessanta, ed anche l'effetto positivo che l'*uso partigiano dell'intervento pubblico* ebbe sul consolidamento della democrazia in Italia. Ampie fasce della cittadinanza culturalmente estranee o ostili alle nuove istituzioni repubblicane, soprattutto quelle di inclinazione monarca-fascista, vennero via via catturate nella rete organizzativa del partito di governo (per antonomasia) e sottratte a derive antidemocratiche, anche attraverso la mediazione delle organizzazioni ad esso collegate [Morlino 1991]. D'altro canto, è difficile negare che la presenza ipertrofica dell'intermediazione politica abbia lasciato nel lungo periodo eredità profondamente negative sulle forme della rappresentanza, sull'efficienza delle istituzioni di governo, oltre che sul dinamismo del sistema produttivo.

A questi esiti non è estraneo l'impianto istituzionale scelto nel 1948 e poi interpretato in chiave progressivamente più consensuale dal 1953 [Paladin 2004] fino alla fine degli anni Settanta. A tale proposito è opportuno aprire una breve parentesi, anche per giustificare la scelta di inserire all'inizio di un volume dedicato ad una vicenda ancora in corso due capitoli focalizzati su avvenimenti di mezzo secolo fa. È importante ricordare il 1953 per vari motivi. La sintetica ma efficace ricostruzione del dibattito parlamentare sulla legge maggioritaria fornita da Gaetano Quagliariello nel secondo capitolo ci ricorda in primo luogo quanto distanti fossero in quel momento le visioni della democrazia dei principali partiti e quanto fosse divaricata dunque la stessa lettura che le loro classi dirigenti davano della Costituzione. Il che dovrebbe bastare a

sottrarre al mito della piena concordia antifascista la nostra storia costituzionale. Come scrive Quagliariello, nel 1953 si verificò «uno scontro che verteva sulla concezione stessa della democrazia politica».

La visione «maggioritaria» fu certamente portata avanti per una esigenza contingente della Dc, che tuttavia coincideva con una esigenza che oggi molti potrebbero considerare «sistemica»: la necessità di non dover sottostare al ricatto del partito comunista e alla tentazione di componenti interne della Dc stessa di fare accordi con monarchici e nostalgici del fascismo. Il delinarsi di una dinamica tripolare alle elezioni amministrative del 1951 e 1952 [Piretti 2003], vista con gli occhi di oggi (forse anche con gli occhi di molti eredi dei partiti estremi) non era certo rassicurante.

È certo che l'infuocato dibattito intorno alla modifica della legge elettorale mise in luce due posizioni alquanto distanti: una tesa a stabilizzare l'esecutivo e a sottorappresentare i partiti antisistema, l'altra tesa a ribadire una concezione della rappresentanza che vedeva i partiti come portavoce naturali di corpi internamente omogenei della società (corpi peraltro tra loro radicalmente in conflitto) e che considerava quindi ogni allontanamento dal principio proporzionale come una corruzione della democrazia. Come chiosa efficacemente Quagliariello, «la cultura politica che allora prevalse [la seconda] conquistò un'egemonia duratura» [...], cosicché «il principio proporzionale assurdo a premessa interpretativa del dettato costituzionale».

Che il 1953 sia stato un anno di svolta nella interpretazione degli equilibri istituzionali, lo si evince del resto in maniera molto eloquente anche dal dibattito intorno allo scioglimento del Senato. Come mostra la ricostruzione proposta nel terzo capitolo da Peppino Calderisi, l'eventualità che il Presidente del Consiglio in carica imponesse lo scioglimento al Capo dello Stato, veniva considerata da una gran parte dei protagonisti come una eventualità del tutto plausibile, se non ovvia, e persino come la più coerente con la disciplina costituzionale.

Dopo il 1953, il proporzionalismo eretto a sistema (con il congresso del 1964 anche *all'interno* della Dc) ha per un verso incentivato la frammentazione partitica, la quale minava alla base la stabilità degli esecutivi, e per altro verso ha spinto cia-

scun partito e ciascuna corrente democristiana a giocare per suo conto rendendo il processo decisionale estenuante. D'altro canto il proporzionalismo e l'assenza di dispositivi di stabilizzazione dell'esecutivo hanno assecondato le sempre più estese pratiche *inclusive* nei confronti dell'opposizione, pratiche rese necessarie sia per svelenire la contrapposizione ideologica, sia per arginare le falle che costantemente emergevano all'interno di maggioranze indisciplinate. Ma mentre la logica proporzionale ha promosso l'istituzionalizzazione di pratiche negoziali tra le élites politiche (culminate nei regolamenti parlamentari del 1971 e nella seconda metà di quel decennio nella formazione dei governi di solidarietà nazionale), ha invece reiterato la vischiosità delle appartenenze ideologiche al livello di massa. Essendo il ricambio bloccato, ed essendo le elezioni condotte con metodo proporzionale, soprattutto i partiti di opposizione, che non potevano attrarre voti su basi «programmatiche» o clientelari (promettendo cioè qualcosa di concreto nell'eventualità che fossero andati al governo), erano indotti innanzitutto a mantenere la loro area di consenso confortando militanti ed elettori sulla sostanziale giustizia della *dottrina* di riferimento².

La storia elettorale della Prima Repubblica può essere letta quindi come una lunga guerra di logoramento inframezzata da alcuni momenti in cui le tensioni sono divenute più forti e la mobilitazione degli elettori più intensa, come nel 1976, ma che è stata contrassegnata nel complesso da una notevole continuità se non da un sostanziale immobilismo [Corbetta, Parisi e Schadee 1988]. Le ragioni appena richiamate sono del resto sufficienti a spiegare l'apparente contraddizione, spesso sottolineata, tra la presenza di tensioni ideologiche esasperate, nelle dichiarazioni rivolte al pubblico, e scambi di basso profilo nella politica di tutti i giorni [Pizzorno 1996, cap. 8]. Va pure rimarcato, come ha riconosciuto Michele Salvati, che non solo la vischiosità delle appartenenze partitiche, combinata con il carattere consensuale dell'assetto istituzionale, ha lasciato sul sentiero della storia dell'Italia post-bellica una serie rilevante

² Il legame tra multipartitismo, sistema proporzionale e accentuazione del profilo ideologico dei partiti è ben colto, su basi deduttive, da un classico dell'analisi razionale della politica [Downs 1988 (1957)].

di «occasioni mancate» in termini di innovazione delle politiche pubbliche [2000], ma ha anche tracciato il solco lungo il quale sono state disperse una notevole quantità di energie partecipative, soprattutto a sinistra, immesse su rivoli ideologici molteplici ma spesso fuorvianti [Salvati 2003].

2.2 *Il definitivo logoramento delle istituzioni negli anni ottanta: coalizione predominante e governo spartitorio*

Se polarizzazione ideologica, mancanza di ricambio e colonizzazione partitica della società sono difetti strutturali di lungo periodo del sistema politico italiano, il definitivo logoramento delle istituzioni ha avuto luogo in un arco temporale più circoscritto che è collocabile nell'ultimo decennio della Prima Repubblica. Con l'assassinio di Aldo Moro e la rapida consunzione dei governi di solidarietà nazionale venne meno ogni possibilità di portare avanti il progetto, a dire il vero indeterminato nei mezzi, che Moro aveva evocato della democrazia compiuta [Scoppola 1997, 394 e ss.; Elia 2002]. Dopo il 1980, da un lato il Pci era di nuovo (e ancor più che all'inizio del decennio precedente) fuori gioco, dall'altro il perimetro dell'*area di governo* includeva ormai tutti i potenziali partner. Nessuno dei cinque partiti della maggioranza era ora superfluo e nessuno poteva essere considerato un «ospite al potere». La competizione politica si giocava dunque tutta *all'interno* della maggioranza e diveniva perciò stesso più aspra. Accanto ad alcuni (fallimentari) tentativi, sia da parte di Craxi che di De Mita, di ampliare la base elettorale dei loro partiti modificandone parzialmente il profilo programmatico, la competizione infra-coalizionale si esprimeva peraltro, prevalentemente, attraverso una dura lotta per la spartizione di posizioni di sottogoverno e, soprattutto al Sud, per la conquista del voto di scambio. Il vero problema della democrazia italiana degli anni ottanta non fu certo, o non era più, il perdurare del «pericolo comunista», essendo il Pci palesemente emarginato e in declino, quanto piuttosto l'assenza di una realistica alternativa al governo del pentapartito, in un momento in cui il logoramento delle istituzioni era giunto ad un punto di non ritorno. In questa fase il tratto caratteristico del sistema politico italiano non è tanto la consociazione tra maggioranza e op-

posizione, quanto la permeabilità delle istituzioni di governo alle pressioni dei gruppi di interesse (di qualsiasi tipo) e il carattere negoziale (a tutti i livelli) del processo decisionale, e cioè, nei termini utilizzati da un attento studioso britannico, la sindrome del *bargained pluralism* [Hine 1993].

Del resto, la consapevolezza che assenza di ricambio e pratiche negoziali diffuse fossero patologie da superare, emerse anche tra alcune componenti della classe politica di governo. È per questa ragione che prese avvio tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta il dibattito sulle riforme istituzionali, salvo impantanarsi nel noto paradosso di Kelsen poi riproposto da Zagrebelsky [1986]: proprio perché necessarie, in un sistema politico-istituzionale logorato, non potevano essere realizzate. Qui ci pare sufficiente rimarcare che la configurazione assunta dal sistema politico e i suoi difetti strutturali spiegano con sufficiente plausibilità le due più vistose degenerazioni che, all'inizio degli anni Novanta, non potendo più essere sottaciute, portarono al crollo della Prima Repubblica: la crescita incontrollata del debito pubblico e la diffusione della corruzione. I veti incrociati tra le forze politiche di maggioranza e l'inclinazione dei leader a scaricare su governi presieduti da altri l'adozione di scelte elettoralmente costose spiegano agevolmente la mancanza di riforme incisive delle politiche di spesa e la perdita di controllo sui disavanzi [Vassallo 1999]. L'aspra competizione tra partiti di governo non sostituibili, frammista a pratiche collusive che coinvolgevano anche componenti dell'opposizione, spiegano a sufficienza il secondo fenomeno.

2.3 *Fattori contingenti che hanno innescato ed inasprito la rottura: crisi finanziaria, crollo del Muro, deallineamento elettorale e attivismo giudiziario*

Ex post, possiamo identificare con una certa facilità anche le ragioni per le quali l'implosione del sistema politico è avvenuta proprio all'inizio degli anni Novanta³. Dopo un decennio nel quale i gravi problemi della finanza pubblica italiana erano

³ La ricostruzione narrativamente più efficace della crisi della Prima Repubblica, a cui rinviamo, rimane quella fornita da Mark Gilbert [1995].

stati ampiamente sottovalutati, la crescente pressione di mercati finanziari ormai pienamente globalizzati (con effetti soprattutto sui tassi di interesse) e dei vincoli di Maastricht imponevano una politica fiscale restrittiva, proprio nel pieno di una fase di stagnazione economica. Un elettorato disincantato, che aveva covato a lungo sentimenti antipolitici e che certamente non era più trattenuto dai legami sub-culturali del passato ai partiti di governo, ed in particolare quel popolo delle «partite Iva» molto sensibile sia agli andamenti congiunturali dell'economia sia alla pressione tributaria, cominciò ad abbandonarli massicciamente, nel Nord, a favore delle Leghe. Questo diveniva possibile anche perché, con la crisi definitiva del sistema sovietico, veniva meno una delle ragioni di carattere internazionale che avevano bloccato il ricambio e trattenuto contro voglia «al centro» una consistente quota di elettori⁴. L'indebolimento elettorale dei partiti di governo (al Nord, ma non al Sud) e la possibilità intravista da una parte del mondo imprenditoriale di liberarsi dei costi della «rendita politica» crearono quindi una finestra di opportunità per l'intervento della magistratura sulle pratiche sistematiche di corruzione e illecito finanziamento dei partiti che si erano andate estendendo nel decennio precedente⁵.

⁴ Il crollo del Muro, oltre a liberare il voto «anticomunista», ha tolto ogni residuo alibi ai dirigenti del Pci dall'abbandonare definitivamente la fuorviante tradizione ideologica dentro la quale erano rimasti ingabbiati. Esso non ha tuttavia dato agli eredi del partito comunista un particolare vantaggio sul piano elettorale, né ha reso praticabile (di per se stesso) nel breve periodo l'alternanza.

⁵ È ragionevole ipotizzare che l'intervento della magistratura iniziato in quegli anni, anche in virtù del sostegno unanime che quell'intervento ricevette da pressoché tutti i partiti (allora) «nuovi» e da tutti gli organi di stampa, sia stato viziato da eccessi di protagonismo e da una gestione non ortodossa delle indagini. Si può anche ipotizzare che esso abbia introdotto i germi di una alterazione dei corretti equilibri tra le istituzioni politiche e giudiziarie. Solo l'iper-esposizione pubblica a cui sono stati soggetti e il ruolo catartico che è stato loro attribuito può spiegare le esorbitanti pretese che oggi alcuni di essi avanzano di giudicare qualsiasi decisione parlamentare e prendere collettivamente posizione distribuendo biasimo e plausi a questa e a quella formazione politica. Risultano ugualmente plausibili le congetture in merito al trattamento di favore che potrebbe essere stato riservato, in specifiche circostanze ed aree del paese, al principale partito della sinistra o ad alcune componenti dei partiti di governo, le cui eventuali compromissioni con il

2.4 *Le guide del cambiamento: «minoranze maggioritarie» e vincolo europeo*

Lo schema esplicativo che intendiamo proporre può essere insomma così sintetizzato: dietro la crisi del sistema politico italiano dell'inizio degli anni novanta vi sono *fattori strutturali di lungo periodo* (polarizzazione ideologica, assenza di ricambio e colonizzazione partitica) e *fattori strutturali di medio termine* (lo stabilizzarsi, nel corso degli anni Ottanta, di una dinamica di tipo spartitorio nell'ambito di una coalizione internamente rissosa ma priva di alternative) che sono stati reiterati nel tempo e acuiti dalle regole istituzionali adottate nel 1948. Queste ultime, invece di incentivare la competizione e il ricambio⁶, hanno sollecitato la consociazione o il negoziato e

sistema della corruzione sono state forse ritenute *veniali* da giudici ad essi politicamente vicini. Al contrario, come è noto, le sovvenzioni ricevute illecitamente da Paesi esteri, tra cui quelle dell'Urss al Pci, non sono state perseguite non per volontà dei magistrati, ma perché nel 1989 erano rientrate nella amnistia varata quell'anno dal Parlamento. Ciò detto, sia la biografia individuale dei magistrati impegnati in prima linea nelle indagini sulla corruzione (si pensi ai componenti del pool «mani pulite» di Milano, tra i quali spiccano personalità con idee politiche chiaramente collocabili tanto *a destra*, quanto *al centro* o *a sinistra*), sia i risultati delle consultazioni per l'elezione dei componenti togati del Csm [Guarnieri 2003, 108] (che possiamo considerare un grossolano indicatore degli orientamenti politici prevalenti tra i magistrati italiani), confutano la tesi del «complotto politico» che sarebbe stato ordito da magistrati (o da una magistratura nel suo complesso) «di sinistra». L'interventismo della magistratura all'inizio degli anni novanta, piuttosto che facendo ricorso a categorie politiche, può essere spiegato dalla «accumulazione di risorse istituzionali» che ne hanno progressivamente garantito l'autonomia e ne hanno potenziato le capacità investigative, in particolare negli anni ottanta, durante la lotta al terrorismo [Guarnieri 2003, 144 e ss.]. Appare del resto abbastanza plausibile, anche su basi deduttive, quanto emerge sia dai riscontri processuali sia dalle indagini politologiche [Della Porta 1992; Della Porta e Vannucci 1994] e cioè che l'uso dei poteri pubblici a fini di illecito finanziamento fosse diffuso soprattutto, anche se non esclusivamente, tra esponenti dei partiti di governo.

⁶ Come suggerisce opportunamente Bartolini [2002], sarebbe necessario precisare che il grado di competitività di un sistema partitico non cresce o decresce in misura lineare, in quanto tale proprietà è multidimensionale. Essa implica una combinazione (a livelli variabili) di *contestabilità* delle elezioni, *vulnerabilità* dei governanti, *identificabilità* delle posizioni dei partiti antagonisti e *disponibilità* degli elettori a mutare i loro comportamenti di voto. Data la natura di questo saggio, come per molti altri aspetti, siamo costretti a

hanno aumentato la vischiosità della tradizioni ideologiche che erano alla base del «vizio genetico», nonostante che tali tradizioni ideologiche fossero divenute palesamente obsolete rispetto ai cambiamenti della società italiana. Cosicché, sul finire degli anni ottanta tanto le istituzioni di governo quanto la qualità delle relazioni tra cittadini e partiti erano notevolmente logorate. Gli stessi protagonisti della vita politica erano disposti in astratto ad ammetterlo, pur non potendo o non volendo agire sull'unica leva in grado di rimettere in moto competizione e ricambio (le riforme istituzionali) e preferendo ripiegare quindi sulla sterile retorica dell'autoriforma dei partiti. A quel punto, quattro fattori *contingenti* tra loro connessi hanno innescato la *rottura*: la crisi della finanza pubblica (con la conseguente necessità di inasprimenti della politica fiscale in una fase già di per se recessiva); il crollo del blocco sovietico; la fuga degli elettori del Nord dai partiti di governo; l'apertura delle inchieste giudiziarie sulla corruzione. La transizione che si è così aperta non avrebbe tuttavia preso la piega che ha preso se non fossero intervenuti *due ulteriori fattori «esogeni»* rispetto alle dinamiche del sistema politico, *i quali hanno costituito una canalizzazione e una «guida» del cambiamento*: il movimento referendario (per l'effetto che ha avuto sulla riforma del sistema elettorale) e l'integrazione europea (per gli effetti stabilizzanti che ha avuto sulle *policy*, nonostante le turbolenze della *politics*).

È utile ricordare che i referendum elettorali furono inizialmente promossi, non a caso, da organizzazioni e individui del tutto marginali nel sistema politico di quegli anni. L'idea di sottoporre a referendum la legge elettorale fu evocata pubblicamente per la prima volta durante il Congresso di una piccola organizzazione giovanile, la Federazione universitaria cattolica italiana (Fuci), svoltosi a Bari nella primavera del 1989⁷,

procedere per semplificazioni, anche se l'applicazione dello schema proposto da Bartolini potrebbe rafforzare (e non inficiare) i nostri argomenti.

⁷ È opportuno inserire a questo riguardo una notazione autobiografica, che serve anche a mettere in guardia il lettore verso il *bias* soggettivo che potrebbe celarsi dietro l'enfasi qui posta sui referendum e le riforme elettorali. Entrambi gli autori di questo capitolo hanno apertamente sostenuto gli uni e le altre, si può ben dire, dalla prima ora. Stefano Ceccanti è stato Presidente nazionale della Fuci dal 1985 al 1987 ed aveva in quella veste notevolmente

mentre, autonomamente e contestualmente, vi stava lavorando il professor Serio Galeotti all'interno del Movimento per la riforma elettorale di Mario Segni (un *peone* democristiano che aveva fondato quel Movimento dopo aver partecipato alla Lega per l'uninominale maggioritario promossa sin dal 1986 da Marco Pannella). Intorno a Segni si costituì il movimento referendario, con il sostegno di intellettuali indipendenti, altre associazioni non partitiche, di esponenti radicali, oltre che, a titolo individuale, di parlamentari democristiani, liberali, repubblicani e comunisti. Il movimento referendario non nasceva, sul piano culturale, nel vuoto. Cumulava le conoscenze e assumeva idee che nel corso degli anni ottanta erano state immesse nel dibattito pubblico da studiosi come Serio Galeotti, Gianfranco Pasquino, Roberto Ruffilli, Pietro Scoppola e Augusto Barbera. Idee che tuttavia non avevano avuto molta presa sulle concrete posizioni dei principali partiti né erano di per sé in grado di suscitare particolari entusiasmi al livello di massa. Quelle idee, in senso lato anti-consensuali e promaggioritarie, divennero invece notevolmente popolari solo in quanto proponevano in un sol colpo, ad un elettorato indignato e frastornato, una ragionevole interpretazione delle degenerazioni del sistema politico, una via di uscita pratica da quelle

contribuito ad introdurre nel dibattito culturale interno della federazione il tema delle riforme istituzionali. L'idea di lanciare l'ipotesi di un referendum abrogativo fu partorita da Giovanni Guzzetta (anche lui tra gli autori di questo volume) che era succeduto a Ceccanti nella carica di Presidente. La tavola rotonda conclusiva del Congresso nella quale la proposta fu discussa venne introdotta da Salvatore Vassallo, che allora dirigeva il mensile della Fuci (*Ricerca*) e passava per essere il «politologo» del gruppo. Alla tavola rotonda erano stati invitati, non a caso, oltre a tre uomini politici allora apparentemente più sensibili alla prospettiva di una democrazia dell'alternanza (Mino Martinazzoli, Massimo D'Alema e Rino Formica), due tra gli studiosi che avevano maggiormente influito sulle nostre convinzioni in materia istituzionale: Pietro Scoppola e Gianfranco Pasquino. Per inciso, al Congresso aveva partecipato come relatore anche un altro autore di questo libro: Sergio Fabbrini. Un altro coautore, Peppino Calderisi, è stato, in assoluto, uno dei maggiori promotori di referendum della storia repubblicana e svolse un ruolo creativo anche in quelli elettorali che si tennero nel 1991 e nel 1993. Dei comitati promotori costituiti a sostegno di questi ultimi furono peraltro *magna pars* Augusto Barbera e Angelo Panebianco, a cui sono affidate la prefazione e la postfazione del volume, e un altro coautore, Carlo Fusaro, che ha anche ricostruito in maniera dettagliata quelle vicende [1993].

degenerazioni e infine un modo semplice e diretto, attraverso i referendum, per esprimere la propria crescente ostilità verso la classe politica nel suo insieme (classe politica che non a caso era per lo più contraria alla svolta maggioritaria). Per una fortunosa coincidenza, insomma, una soluzione già pronta da anni, coltivata da gruppi intellettuali minoritari, si incontrò con una domanda di massa, tanto esigente quanto informale, di cambiamento. Il primo dei due referendum, quello che si svolse nel 1991, rese anche pubblicamente salienti il problema della corruzione politica e i suoi collegamenti con la logica proporzionale e l'assenza di alternanza. Lo si potrebbe quindi considerare come uno degli elementi che hanno contribuito a *causare* la rottura. Il secondo, quello del 1993, impose invece a legislatori riluttanti l'approvazione di nuovi sistemi elettorali per quasi tutti i livelli di governo (con l'eccezione dei consigli regionali, su cui si intervenne solo nel 1995). Questa, che rimane fino ad oggi l'unica riforma di rilievo se si eccettua l'allineamento ritardato della forma di governo regionale al modello neoparlamentare, è stata tuttavia sufficiente a ridefinire la struttura delle opportunità della competizione e a sollecitare un progressivo adeguamento dell'offerta partitica.

L'analisi non sarebbe completa senza un ultimo tassello. La lunga transizione di cui oggi si intravede in qualche modo una possibile conclusione, sarebbe stata ancora più disordinata, soprattutto sul piano della finanza pubblica, come hanno mostrato studi molto accurati, se non fosse stata accompagnata e per vari aspetti *guidata* dal processo di integrazione europea [Di Palma, Fabbrini e Freddi 2000; Ferrera e Gualmini 2004]. Come nel caso dei referendum, i vincoli comunitari hanno giocato un ruolo anche sulla crisi del precedente equilibrio politico-istituzionale, soprattutto in quanto hanno progressivamente ridotto la possibilità di perpetuare le tradizionali politiche distributive su cui esso si reggeva [Cotta 2002, 23]. Ma l'Europa ha certamente costituito, a partire dal 1992, anche una straordinaria fonte di identificazione collettiva surrogatoria (in un momento in cui la fiducia nelle istituzioni politiche nazionali, a dir poco, barcollava), di modelli da imitare, di vincoli normativi a cui i governi italiani hanno potuto legarsi le mani e su cui eventualmente hanno potuto scaricare il biasimo per politiche necessarie ma impopolari, o semplice-

mente per i loro insuccessi. Lo stesso accentramento del potere di governo, di cui daremo conto nel prossimo paragrafo, oltre ad essere stato promosso dal cambiamento politico interno, è stato reso necessario dal «salto di qualità» verificatosi nel processo di integrazione comunitaria, che ha ad esempio imposto una maggiore rapidità nel recepimento delle direttive sul piano legislativo e una maggiore capacità di coordinamento all'interno dell'esecutivo [Fabbrini 2000, 183-190].

3. *La dinamica della trasformazione istituzionale di fatto: cambiamenti nella struttura delle opportunità e apprendimento degli attori*

Per cogliere la logica della trasformazione istituzionale è utile richiamare a questo punto alcuni elementari assunti sul comportamento dei leader politici. Questi ultimi, qualunque siano le politiche che intendono o dicono di voler perseguire, competono per ottenere il maggior numero possibile di seggi e incarichi governativi (per sé e per il proprio seguito), oltre che per mantenere il controllo sul partito o sulla corrente di cui sono a capo. Ne consegue che non sono disposti ad approvare l'introduzione di regole istituzionali che li danneggino sul piano elettorale e riducano il loro potere di coalizione o di ricatto. Ne consegue anche che, in presenza di regole istituzionali date, adattano le loro strategie di competizione ai vincoli definiti da quelle regole in modo da massimizzare gli obiettivi appena citati. Proprio per questa ragione, sono molto rari i casi di cambiamenti radicali negli assetti istituzionali. Dopo aver fatto cospicui investimenti, cognitivi ed organizzativi, per sopravvivere e prosperare all'interno di un dato sistema di regole ed equilibri, sia gli attori politici sia gli elettori sono restii a metterli in discussione [Panebianco 1991]. Così le *routine* e le identità si sedimentano ed anche assetti istituzionali malfunzionanti, come quello italiano della prima Repubblica, sono destinati a resistere a lungo⁸.

⁸ Questa giustificazione microanalitica contribuisce a spiegare il fenomeno (sempre più spesso evocato nella letteratura politologica, anche se a volte in maniera fin troppo generica) della *path dependency* [Pierson 2000].

Non a caso, quindi, tanto l'avvio della transizione istituzionale italiana quanto quella francese, sono state determinate da forti *choc* generati da fattori o attori *estranei* rispetto al sistema partitico i quali hanno potuto far leva, si intende, sul logoramento o sull'inefficienza degli assetti politico-istituzionali esistenti. Ma mentre in Francia il ruolo dominante assunto da De Gaulle ha consentito a quest'ultimo di presiedere ad un ridisegno organico dell'assetto costituzionale [Bartolini 1981; Quagliariello 2003], in Italia la transizione ha avuto un carattere incrementale. Nel caso italiano l'avvio di tale processo incrementale coincide con il momento in cui, per effetto di fattori non governabili dalla classe politica del momento, cambia la struttura delle opportunità della competizione elettorale. Coincide cioè con il frangente in cui, tra la metà e la fine del 1993, gli imprenditori politici supersiti e quelli «nuovi», pronti a scendere in campo, sono costretti a fare i conti con i rischi e le opportunità di un mercato caratterizzato dal discredito di alcuni grandi marchi, da una domanda straordinariamente volatile e da nuove regole della competizione, regole accompagnate peraltro da una crescente diffusione della retorica maggioritaria⁹.

3.1 *Due coalizioni che si alternano*

A dispetto delle previsioni più pessimistiche che accompagnarono l'adozione dei nuovi sistemi elettorali per Camera e Senato, questi ultimi hanno comunque contribuito a imprimere una dinamica bipolare al sistema partitico¹⁰. Come mostra-

⁹ Non si deve sottovalutare questa dimensione simbolica o, forse meglio, cognitiva. Il fatto stesso che il movimento referendario pro-maggioritario abbia finito per canalizzare la crescente protesta anti-partitica ha imposto al ceto politico, anche quello più riluttante, di farne proprie, almeno nel lessico, i principi di fondo.

¹⁰ Tale processo sarebbe stato forse più lineare se le leggi elettorali adottate per Camera e Senato fossero state meno macchinose e se non avessero contenuto incentivi contraddittori [D'Alimonte e Chiaramonte 1995]. Va tuttavia notato che, se si allarga lo sguardo a quanto è accaduto nel corso degli anni Novanta in un ampio arco di paesi sia a democrazia stabilizzata sia di recente democratizzazione, il carattere *misto* di quei sistemi elettorali non appare affatto eccentrico, e viene spesso apprezzato dalla letteratura scientifica internazionale [Schugart e Wattemberg 2001; Lijphart 1994, 147].

no Chiaramonte e D'Alimonte nel loro nitido ed equilibrato bilancio (quarto capitolo), non tutte le aspettative dei sostenitori del collegio uninominale si sono realizzate. Alcune di tali aspettative erano tuttavia mal riposte, come quella secondo cui il collegio uninominale avrebbe, di per sé, favorito una relazione più stretta tra i singoli candidati e i loro elettori. Questa aspettativa era mal riposta sul piano analitico ma anche parzialmente sbagliata sul piano prescrittivo, dato che uno dei problemi del sistema politico italiano consisteva appunto, nel caso dei partiti di governo, in un *eccesso* di *personalismo* nella formazione della rappresentanza parlamentare, e cioè in un *eccesso di prossimità* (incentivato dalla lotta per le preferenze) tra i candidati al parlamento e i loro elettori, a cui faceva riscontro una scarsa coesione dei partiti e delle maggioranze. Nei termini di Shugart [2001], il processo di rappresentanza era altamente inefficiente sia nella dimensione inter-partitica (per un eccesso di rappresentatività e frammentazione) sia nella dimensione intra-partitica (per un eccesso di personalismo)¹¹. Come in altri casi, la cattiva retorica antipartitocratica vedeva benissimo il difetto della iper-personalizzazione (ai piani bassi), ma lo attribuiva erroneamente allo «strapotere dei partiti», laddove invece esso era esattamente una misura della debolezza della dei partiti nei confronti dei vari capi locali [Panebianco 1984, 115]. Il collegio uninominale, nel contesto di una competizione bipolare, fortemente centrata sull'investitura del leader di governo, avrebbe dovuto quindi *ridurre* il grado di personalizzazione al livello della rappresentanza parlamentare, ed era ragionevole attendersi che questo si verificasse [Barbera 1991, 221; Vassallo 1994, 286]. D'altro canto, la consapevolezza che, in un contesto bipolare con personalizzazione sui leader, i candidati di collegio influiscono solo marginalmente sul risultato elettorale, ha contribuito a far degenerare il gioco dei negoziati sulle candidature, attraverso meccanismi accuratamente documentati nell'ottavo capitolo da Di Virgilio. Csicché, come sottolineano Chiaramonte e D'Alimonte, il risultato è stato addirittura quello di un *tendenziale sradicamento* dei candidati dai collegi.

¹¹ Per una discussione più estesa di questi concetti, applicati all'analisi della transizione italiana, si rinvia a Vassallo [2002].

La frammentazione partitica non si è ridotta, come del resto ci si poteva attendere dato il permanere della quota proporzionale, anche se – ci dicono Chiaramonte e D'Alimonte – la curva della frammentazione, che peraltro aveva iniziato a crescere già *prima* delle elezioni del 1994, sta ora scendendo. Peraltro, se i processi di ricomposizione attualmente in corso all'interno del centro-sinistra dovessero avanzare, quella curva è destinata a decrescere ancor più rapidamente. Comunque, il problema della frammentazione interna alle coalizioni non sarebbe alleviato dalle eventuali modifiche del sistema elettorale che ci si può attendere vengano varate dall'attuale maggioranza, la quale ha un interesse partigiano a dare più peso alla componente proporzionale con voto su liste di partito rispetto alla componente maggioritaria con voto nominale a candidati unici delle coalizioni.

Ciò che più conta è, tuttavia, che non solo la competizione si è progressivamente bipolarizzata e nazionalizzata, come mostra anche l'analisi esposta nell'ottavo capitolo da Di Virgilio, ma che le elezioni hanno già prodotto e promettono di produrre in futuro alternanze, dato che esiste un notevole equilibrio in termini di consensi tra centro-destra e centro-sinistra e, quindi, sono sufficienti marginali modifiche nella composizione delle alleanze elettorali o piccoli spostamenti di voti tra i blocchi per decretare la vittoria di una coalizione o dell'altra.

Questa favorevole circostanza (un bipolarismo «competitivo») è stata certamente favorita dall'entrata sulla scena politica, con un notevole dispiegamento di risorse private, dell'unico grande imprenditore televisivo del Paese. Quando, nel 1993, Berlusconi decise di «scendere in campo» non era certo alle porte, come si narra nelle ricostruzioni mitologiche sulla fondazione di Forza Italia, un governo «comunista» e «illiberale». Ma era effettivamente presente il rischio che una parte consistente di elettori che in passato avevano votato per i partiti di governo rimanesse priva di una efficace rappresentanza e che il bipolarismo assumesse un carattere asimmetrico. Berlusconi intuì che esisteva un vuoto nell'offerta politica, mentre doveva essere tutt'altro che rassicurato dall'immaginare prima o poi insieme al governo tutto intero l'arco di forze politiche – dal Pds alla sinistra democristiana, con *al seguito il*, o forse *al seguito del gruppo* La Repubblica-L'Espresso – che nel 1990

avevano duramente avvertito la legge voluta a misura degli interessi di Fininvest dal governo Andreotti¹².

Quali che fossero le sue motivazioni, solo grazie al cospicuo investimento di mezzi e capacità comunicative fatto da Berlusconi il centro-destra è riuscito ad acquisire la solidità che oggi lo caratterizza sul piano elettorale. Non solo: la «minaccia» costituita da un centro-destra piuttosto aggressivo ha contribuito, insieme alla sagacia e alla determinazione di chi ha da sempre coltivato il progetto dell'Ulivo come casa comune dei riformisti, ad indurre anche i politici più riottosi del centro-sinistra a fare passi che mai avrebbero immaginato verso una maggiore integrazione. Tutto ciò è avvenuto, come è noto, a costo di una inusitata alterazione dei toni e delle forme del confronto politico. Per poter catalizzare l'attenzione di un elettorato politicamente poco sofisticato e incline all'astensione, Berlusconi ha riattivato conflitti ideologici e sentimenti di ostilità anacronistici da destra verso sinistra, mentre la sua stessa presenza sulla scena politica è stata usata per attivare sentimenti di ostilità simili nella direzione opposta.

Da qui la sensazione che il «bipolarismo» abbia anche portato ad una nuova «polarizzazione» (nel senso di una accresciuta distanza tra gli elettori e i partiti nel continuum destra-sinistra). A prima vista, si potrebbe considerare la limitata mobilità degli elettori *tra i blocchi* che si è registrata nelle elezioni degli ultimi anni come una conferma a questa impressione. L'analisi originale e meticolosa proposta da Corbetta e Segatti nel quinto capitolo ci offre invece una chiave di lettura diversa e di gran lunga più rassicurante. Può anche darsi che le ostilità reciproche tra la classe politica generate dalla riabilitazione dell'anticomunismo e dal conflitto di interesse abbiano funzionato da *ancora* per gli elettori, che li abbiano mantenuti fedeli alle due coalizioni. Ma è anche vero che, se si prendono in considerazione le dimensioni valoriali più profonde tradizionalmente associate al conflitto politico e si svolge una analisi di lungo periodo che consente di comparare la Prima con la Seconda Repubblica, emerge una chiara tendenza alla *ridu-*

¹² Una convincente analisi politologia sulle motivazioni alla base della scelta di creare Forza Italia è stata recentemente proposta da un attento analista straniero [Hopkin 2003].

zione della distanza tra destra e sinistra. Va in particolare sottolineato che, come concludono Corbetta e Segatti, «tutti i valori afferenti alle sfere economica e religiosa [ed in particolare a quest'ultima] mostrano una netta riduzione [...] della loro correlazione col comportamento elettorale». Se si considerano tali dimensioni profonde, sembrerebbe cioè *confermata* l'aspettativa secondo cui la dinamica maggioritaria avrebbe portato ad una *scomposizione* sul piano politico delle subculture, ad una assai più limitata disomogeneità degli elettorati dei due campi avversi e dunque, almeno potenzialmente, ad una minore polarizzazione.

3.2 *Governi che vogliono governare (e in parte ci riescono)*

Il consolidamento della dinamica bipolare, assecondato in questi casi, oltre che da nuovi sistemi elettorali, da una compiuta revisione della forma di governo, ha già stabilizzato la dinamica maggioritaria nei governi locali (come mostra nel sesto capitolo Gianfranco Baldini) e, pur con alcuni limiti, nelle Regioni (su cui si rinvia al settimo capitolo di Carlo Fusaro). Come mostra Sergio Fabbrini nel nono capitolo, anche al livello nazionale gli esecutivi sono oggi più stabili che in passato ed hanno acquisito una maggiore capacità di portare avanti le loro politiche. Nel decimo capitolo Luigi Gianniti e Nicola Lupo documentano inoltre come il rafforzamento di tale «capacità di indirizzo» dipenda anche dal più incisivo controllo che il governo riesce ad esercitare sul processo legislativo.

Come è noto, fin ora i governi della transizione sono riusciti a divincolarsi dai poteri di veto e dalle pastoie procedurali del bicameralismo perfetto attraverso un estensivo ricorso alla decretazione d'urgenza e alla decretazione delegata. Il secondo strumento, pressoché sconosciuto ai governi della Prima Repubblica fino alla metà degli anni Ottanta, venne inizialmente utilizzato per rispondere alle pressioni della convergenza comunitaria, ai tempi dell'ultimo governo Andreotti. Da strumento per varare prevalentemente misure di carattere tecnico, venne poi utilizzato da Amato per varare riforme di settore finalizzate a riportare sotto controllo i conti pubblici. Con il governo Prodi, per un verso, sotto la salutare imposizione della sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale, è

stato sfoltito il carico dei decreti legge pendenti. Per altro verso il ricorso alla decretazione delegata è divenuta la modalità ordinaria per dare corso a riforme di settore troppo complesse (si pensi alle «Bassanini») che non sarebbe stato possibile varare attraverso il procedimento ordinario [Capano e Giuliani 2001c; Vassallo 2001a]. Nel frattempo le strutture amministrative a servizio dell'esecutivo hanno accresciuto le loro capacità di indirizzo delle politiche; la riduzione dei ministeri e l'accorpamento delle loro competenze, soprattutto sul terreno finanziario, ha ridotto ulteriormente i punti di veto *interni* al Consiglio dei Ministri; con la revisione dei regolamenti parlamentari sono stati ridotti i residui elementi consociativi ereditati dagli anni Settanta; l'elezione di Presidenti delle Camere e delle relative Commissioni quasi tutti di maggioranza hanno favorito una interpretazione ancor meno consociativa di quegli stessi regolamenti.

Cosicché, quando le maggioranze non sono paralizzate da conflitti intestini, i governi possono guidare con sufficiente fermezza il processo legislativo. Se i tempi lo consentono e l'esigenza di rendere visibili diverse *sfumature* nelle posizioni dei partiti di maggioranza lo consigliano, il Governo può scegliere la strada della legge ordinaria. Se ha fretta procede con il decreto legge. Se il tema è troppo complesso (e la fretta non impone l'uso del decreto legge), viene intrapresa la strada della decretazione delegata. Insomma, i governi della transizione hanno imparato ad impossessarsi di strumenti già disponibili (anche se sotto o male utilizzati) e sono quindi riusciti ad assumere, *quasi* come avviene nelle altre democrazie maggioritarie, un pieno controllo sul *law making*. Il processo di «apprendimento» è andato in questo campo talmente avanti che secondo Gianniti e Lupo (decimo capitolo) si tratta ora semmai di regolare meglio i poteri che il Governo ha di fatto acquisito, rendendoli espliciti e facendo assumere quindi al Governo stesso la piena responsabilità per il loro esercizio.

Tuttavia, come opportunamente sottolinea Fabbrini, mentre i governi sono diventati più forti nella loro capacità di indirizzare le politiche, rimangono ancora troppo eterogenei e scarsamente coesi sul piano dei rapporti inter-partitici. A ben vedere, tutte e tre le legislature «maggioritarie» hanno riproposto, contro le aspettative emerse all'indomani del voto, con-

flitti e negoziati tipici della «vecchia» politica di coalizione. È vero, come mostra accuratamente Aldo Di Virgilio nell'ottavo capitolo, che anche da questo punto di vista si è sviluppato un processo di apprendimento. Gli attori politici hanno via via fatto tesoro degli errori commessi nelle tornate elettorali precedenti. Ma mentre hanno inventato strumenti sempre più complessi per ridurre i conflitti inter-partitici in fase pre-elettorale – anche a costo di perdere di vista, come si diceva in precedenza, il legame tra candidati e collegio – si sono rivelati inabili a gestire i conflitti emersi nel corso della legislatura.

3.3 *Autonomie territoriali che si irrobustiscono*

Accanto al bipolarismo e al rafforzamento dei governi, la transizione ha portato anche una notevole enfasi sul decentramento dei poteri e sulla riarticolazione, in chiave federale, dello stato. Come ricorda Andrea Morrone nell'undicesimo capitolo, il tema del federalismo è entrato nel dibattito sulle riforme costituzionali in maniera rocambolesca, per effetto delle possenti spallate impresse al sistema politico e delle torsioni imposte su questo aspetto al discorso pubblico dalla Lega di Umberto Bossi. Anche per questa ragione, come argomenta Roberto Bin nel dodicesimo capitolo, il tema non è stato adeguatamente metabolizzato e non è stato tradotto in una architettura coerente, cosicché il federalismo italiano appare per ora un «disegno senza forma».

La rottura del rigido accentramento sia del sistema amministrativo sia del sistema politico che aveva connotato la Prima Repubblica hanno comunque messo in moto molte energie positive, sia per quanto attiene all'innovazione delle politiche pubbliche e del *modus operandi* delle amministrazioni, sia per quanto attiene alla selezione della classe politica. Tali innovazioni sono state certamente promosse anche dai nuovi sistemi elettorali che hanno notevolmente ri-legittimato o comunque rafforzato politicamente i titolari delle cariche monocratiche di governo al livello locale e regionale (si vedano in particolare a quest'ultimo proposito le evidenze e le analisi proposte da Gianfranco Baldini nel sesto capitolo). La maggiore visibilità e legittimazione degli amministratori locali e regionali ha reso più favorevole anche l'opinione pubblica e i partiti che aveva-

no inizialmente reagito con preoccupazione alla sfida leghista verso il decentramento dei poteri. Pur nei notevoli limiti di quel testo che gli stessi leader parlamentari dell'Ulivo oggi sono disposti ad ammettere, la riforma del titolo V approvata sul finire della XIII legislatura riprendeva del resto uno schema emerso durante la Bicamerale D'Alema che era stato condiviso da entrambi gli schieramenti.

Quella riforma, accelerata in funzione dell'imminente scadenza delle elezioni politiche, contiene tuttavia un vizio di fondo. Muove dall'intenzione generalmente condivisa di rafforzare le Regioni restringendo l'area di competenza esclusiva dello Stato. Prendendo atto dell'impossibilità di trasformare, a fine legislatura, composizione e funzioni del Senato, pretende però di risolvere tutto con la ripartizione *ex ante*, per materie, delle competenze legislative del Parlamento nazionale e delle Regioni. Ma, come spiega efficacemente Roberto Bin nel dodicesimo capitolo, anche al di là di singoli e rimediabili errori materiali nella redazione del testo, le dighe che si è preteso di erigere per prestabilire le rispettive prerogative di Parlamento e Regioni fanno inevitabilmente acqua da tutte le parti. Né sarebbe possibile, per rendere la divisione del lavoro più nitida, eliminare le competenze concorrenti, che sono il cuore degli Stati federali contemporanei. Naturalmente, l'alternativa non consiste nel rinunciare agli elenchi di materie (di cui in una certa misura nessun sistema federale può fare a meno) ma nel creare un Senato rappresentativo degli interessi regionali che possa intervenire nella puntale disciplina dei confini, inevitabilmente mobili, tra governo centrale e sistemi regionali.

Delle prospettive di completamento discuteremo più dettagliatamente oltre, ma ci pare opportuno premettere qui alcune brevi riflessioni sulla cui scorta si comprende che il principio di un irrobustimento delle autonomie è ormai un dato acquisito, tanto tra gli studiosi quanto tra gli attori politici. Persino la «devolution» leghista incorporata nel disegno del Governo, pur largamente criticata e criticabile, lo conferma, limitandosi a modificare a favore delle Regioni l'elenco delle materie. Ciò ha portato molti altri esponenti politici a convergere sull'opinione largamente dominante tra gli accademici, favorevole ad importare la soluzione più consolidata, quella della Legge Fondamentale di Bonn, peraltro riproposta anche

dal progetto di Costituzione europea. Essa stabilisce una frontiera (orizzontale) mobile dentro le materie concorrenti. Com'è noto, l'articolo 72 della Legge Fondamentale dice che il parlamento nazionale «ha il potere di legiferare quando e nella misura in cui la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse generale» lo renda necessario. La motivazione che impedì in sede di riforma del Titolo V di accogliere questa soluzione era per l'appunto la non modificabilità del Senato. Quella clausola infatti consentirebbe allo Stato di riappropriarsi di molte competenze delle Regioni ed è accettabile solo se le Regioni sono rappresentate nel parlamento nazionale, se sono cioè esse stesse ad autolimitarsi riportando (o mantenendo) al centro le decisioni.

4. Come chiudere la transizione. Pesi e contrappesi

Se è vero quanto emerge dalla nostra ricostruzione, come si può *adeguare* il disegno costituzionale a quanto è già cambiato, stabilizzare l'assetto competitivo e federale e chiudere così la transizione? Si possono intanto dare per definitivamente tramontate, per quanto riguarda gli interventi sulla forma di governo, le soluzioni di tipo presidenziale o semipresidenziale. Tali modelli, oltre ai loro problemi intrinseci su cui non ci dilunghiamo, non sono praticabili per ragioni che a questo punto non dovrebbero sfuggire ai lettori: sono troppo distanti dallo *status quo* perché si possa formare intorno ad essi un progetto coerente e una maggioranza parlamentare disposta ad approvarlo. Al contrario il modello del «governo del Primo ministro» (anche detto «neoparlamentare»), oltre alle credenziali che può presentare sul piano teorico (su cui si rinvia al tredicesimo capitolo scritto da Francesco Clementi), è già familiare agli elettori italiani in quanto è stato *formalmente* adottato, con successo, nel caso dei governi locali e regionali.

Il modello neoparlamentare implica sia l'innesto di disposizioni capaci di stabilizzare i governi e con essi l'equilibrio bipolare, sia nuovi meccanismi di garanzia e di bilanciamento tra maggioranza e opposizione. Ci pare tuttavia importante segnalare a questo proposito una ambiguità ricorrente e un errore

da evitare: la tendenza a concepire i secondi semplicemente come una contraddizione dei primi, di costruire cioè garanzie *dal* maggioritario anziché *nel* maggioritario. Intravediamo in particolare la tentazione di costruire uno Statuto dell'Opposizione in chiave consociativa (esito a cui si perverrebbe se non si distinguesse tra le diverse minoranze e si puntasse ad un innalzamento generalizzato dei quorum) invece di potenziare il ruolo dell'Opposizione in chiave competitiva (esito a cui si può pervenire solo identificando l'Opposizione con la minoranza più grande ed attribuendole uno status rafforzato rispetto alle altre, in modo da attribuirle spazi e tempi adeguati per rendere visibile il potenziale indirizzo alternativo di governo).

È questo il principale limite di alcune delle «contro-proposte» dell'Ulivo, le quali concepiscono peraltro come fattore di bilanciamento dell'assetto maggioritario (che dicono in astratto di condividere) una seconda camera simmetrica per poteri rispetto alla prima, sostanzialmente espressione delle stesse aggregazioni partitiche, ma eletta con il sistema proporzionale, a cui verrebbero affidate *funzioni di garanzia*. In questo modo, oltre a non adeguare il bicameralismo al cambiamento in senso federale dell'assetto statale, si metterebbe capo ad una forma di governo basata su due centri di potere contraddittori. Da una parte il Governo con la sua maggioranza alla Camera, dall'altra il Senato, il quale trasformerebbe l'apparente *deminutio* dell'esclusione dal rapporto fiduciario nel vantaggio della totale irresponsabilità, potendo bloccare la legislazione senza essere soggetto a nessuna disciplina di maggioranza e neppure al rischio dell'eventuale scioglimento anticipato.

Al contrario ci pare che vi siano *checks and balances* più coerenti con le necessità del nostro ordinamento e più conformi alle principali esperienze democratiche: mentre, pur con le dovute garanzie per l'opposizione, si devono alleggerire i poteri di veto sulla forma di governo, e cioè nelle relazioni tra governo, parlamento e partiti, i poteri di veto devono essere ampliati sul versante del tipo di Stato (e cioè nelle relazioni tra centro e periferia). Prendendo di nuovo come termine di riferimento lo schema proposto da Lijphart, possiamo dire che gli obiettivi sistemici da perseguire (e su cui i programmi elettorali delle due coalizioni sono da alcuni anni convergenti) consistono nel conferire alla democrazia italiana un assetto (stabil-

mente) maggioritario per quanto attiene alla dimensione esecutivo-partiti ed uno (stabilmente) consensuale per quanto attiene alla dimensione federale-unitaria¹³. Vediamo come, partendo dalla testa.

4.1 *Il governo del Primo ministro come ancora della dinamica maggioritaria*

La ricerca comparata ha messo in evidenza che la stabilità di governo e la coesione delle maggioranze nei sistemi parlamentari, soprattutto in presenza di governi pluripartitici, è dovuta a tre diversi fattori. In primo luogo alla *struttura della competizione elettorale*, ed in particolare alla circostanza che i partiti siano indotti oppure no, anche per effetto degli incentivi del sistema elettorale, a formare coalizioni prima del voto e a rimanere quindi vincolati, nel corso della legislatura, a quanto dichiarato di fronte agli elettori.

La coesione delle maggioranze e la stabilità dei governi può essere facilitata, in secondo luogo, da una serie di *dispositivi istituzionali* che *razionalizzano* il sistema parlamentare rafforzando la posizione del Primo ministro e, *quindi*, del governo nel suo insieme, nei confronti dei gruppi che lo sostengono [Ceccanti 1997; Ieraci 2003]. Questi dispositivi istituzionali sono rilevanti nella misura in cui rendono inefficace o potenzialmente costoso il ritiro della delega al governo da parte di gruppi minoritari della maggioranza [Fabbrini e Vassallo 1999, cap. 2]. Il repertorio di tali dispositivi è noto¹⁴: l'incompatibilità tra ruoli di governo e parlamentari (che, qualora al governo siano collocati personalità di spicco della maggioranza, rende più improbabili le pressioni per i *rimpasti*); l'investi-

¹³ Ci sembra che tanto alla destra quanto alla sinistra spesso sfugga che il federalismo implica una *divisione* e quindi anche una *limitazione* e un *bilanciamento* dei poteri, ed abbia dunque una connotazione consensuale, anche se in questo caso il bilanciamento non avviene tra maggioranza e opposizione ma tra governo centrale e governi periferici.

¹⁴ Una panoramica completa di questi dispositivi, nel quadro di un originario approccio all'analisi delle forme di governo, oltre che in Ceccanti [1997 e 2002], è contenuta in Ieraci [2003], a cui si rinvia anche per la distinzione concettuale tra «parlamentarismo» e «premierato» e per la conseguente classificazione delle principali democrazie consolidate [cap. 3].

tura parlamentare del solo Primo ministro *precedente* alla nomina da parte di quest'ultimo dei ministri (che riduce il peso dei negoziati per la distribuzione degli incarichi ministeriali) o anche l'assenza di un vero e proprio voto di fiducia al Primo ministro nominato dal Capo dello Stato (*parlamentarismo negativo*) il quale resta in carica fino a quando non sia eventualmente sottoposto ad un esplicito voto di sfiducia (meccanismo che consente la formazione di governi minoritari da parte della *minoranza più estesa*, la quale goda della più ampia *non sfiducia*, laddove non vi sia una maggioranza pronta a governare); un autonomo potere del Capo del governo di nomina e revoca dei ministri; l'attribuzione di particolari privilegi al governo in carica *in quanto tale* (e non ai gruppi di maggioranza o ai presidenti delle camere) nella programmazione dei lavori parlamentari; l'attribuzione al Primo ministro della facoltà di decidere lo scioglimento della Camera quale deterrente contro le crisi di Governo; lo scioglimento della Camera in seguito ad approvazione di mozioni di sfiducia¹⁵.

La coesione delle maggioranze e la stabilità dei governi vengono infine sostenute da un terzo tipo di fattori. Si tratta di adattamenti informali che hanno assunto configurazioni anche molto diverse da paese a paese. La letteratura politologica li qualifica come elementi della *coalition governance* [Müller e Strøm 2000]. Essi consistono in sostanza in modalità standardizzate di gestione delle relazioni e dei potenziali conflitti intra-coalizionali: regole prevedibili per la distribuzione degli incarichi ministeriali; pratiche consolidate di definizione congiunta del programma di governo; meccanismi di *oversight* congiunta sull'attuazione del programma; forme di consultazione periodica (*vertici*) tra i leader della maggioranza ai vari livelli (partiti, governo, gruppi parlamentari); comitati ristretti ai ministri più influenti per la materia trattata e/o per il ruolo politico svolto (il nostro Consiglio di gabinetto).

¹⁵ In questo caso si può parlare di «sfiducia distruttiva», fattispecie da distinguere dalla «sfiducia costruttiva» che consentirebbe invece la genesi di nuovi Governi anche in contraddizione col mandato popolare e che è comunque notoriamente impotente rispetto alle crisi extraparlamentari, di gran lunga più frequenti, come già sottolineava Elia [1970, 654], rimarcando che se «i partiti si dissociano... il congegno stabilizzatore diventa inutilizzabile».

In breve, rispetto alle altre grandi democrazie europee, tutte non a caso collocabili nella categoria delle democrazie competitive, l'Italia si è più o meno allineata per quanto riguarda il primo aspetto. Con i limiti già evidenziati in precedenza, il suo sistema partitico ha infatti assunto una struttura bipolare. Nel corso della legislatura gli attori politici stentano però a darsi una efficace *coalition governance* per gestire l'ordinaria amministrazione e gli eventuali fattori di crisi, anche perché alcuni tra loro vorrebbero riabilitare *sic et simpliciter* le pratiche negoziali della Prima Repubblica mentre i Presidenti del Consiglio hanno sin ora sottovalutato di essere pur sempre a capo di governi di coalizione. Infine, e soprattutto, *l'assetto istituzionale italiano non è dotato di nessuno di quei dispositivi istituzionali che, in vario modo, in Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna, Polonia, Svezia favoriscono la stabilità.*

Di questo vi è ormai piena consapevolezza tanto a destra quanto a sinistra. Il progetto governativo, in particolare, include opportunamente tutto il repertorio dei meccanismi di stabilizzazione citati in precedenza, ad esclusione del primo (l'incompatibilità tra ruoli di governo e parlamentari). A giudicare dalla lettura parallela di tale progetto (nella versione licenziata dal Senato) e della controproposta dell'opposizione, vi è peraltro accordo tra i due schieramenti anche su due aspetti fino ad ora considerati problematici: il potere di scioglimento e il riconoscimento giuridico delle candidature a Premier.

Contro lo stretto collegamento previsto dal testo approvato dal Governo tra dimissioni del Primo ministro e scioglimento, autorevoli esponenti dell'opposizione avanzarono riserve a nostro avviso non difendibili sulla scorta dell'analisi comparata e, caso mai, motivabili (in maniera non convincente) solo con riguardo alla anomala concentrazione di poteri che si è verificata nel caso dell'attuale Presidente del Consiglio. La soluzione individuata dal Senato, comunque, ricalca quasi alla lettera la cosiddetta «bozza Amato» elaborata dalle opposizioni. In questo caso si prevede che lo scioglimento presidenziale, su richiesta del Primo Ministro, sia un atto dovuto a meno che non si costituisca un nuovo Governo fondato sulla stessa maggioranza uscita dalle elezioni. È una proposta certamente migliorabile, ma la sua stessa genesi dimostra che le distanze su questo punto sono comunque minime, se non inesistenti.

Quanto al secondo aspetto, non viene ormai invocata da nessun gruppo politico l'*elezione* del Primo ministro *in senso tecnico*, mentre un ampio schieramento auspica la sua più puntuale designazione in sede elettorale. Potrebbe apparire una sottigliezza da legulei, ma non è così. Una vera e propria elezione diretta comporterebbe infatti il ritorno alle urne in tutti i casi in cui il Primo ministro decada dall'incarico (anche per cause accidentali), a meno di non eleggere contestualmente un Vice. Si tratterebbe di una proposta legittima, già utilmente adottata per Enti locali e Regioni, ma troppo rigida per il governo nazionale. Tuttavia, in un sistema di bipolarismo frammentato, sarebbe incauto rimettere alle mere dinamiche di fatto la selezione della leadership, senza neppure prospettare una qualche forma di investitura popolare, *congiunta* all'elezione dei deputati. Come spiegò compiutamente il relatore e capogruppo Ds al Senato Cesare Salvi durante la seduta del 28 maggio della Commissione Bicamerale D'Alema,

nel sistema britannico è determinante il congiunto effetto di meccanismi elettorali e istituzionali: formalmente gli elettori in Gran Bretagna eleggono solo il deputato del loro collegio: vorrei chiedere se qualcuno di noi ritiene che vi sia un cittadino di quel paese che non ritenga di aver 'eletto' Tony Blair Primo ministro. In realtà con il loro voto nasce in modo indiretto ma trasparente, esplicito e chiarissimo, la scelta, l'elezione del Primo ministro. Noi siamo andati oltre quella logica, proprio perché sappiamo che nelle condizioni del sistema politico e costituzionale italiano occorre introdurre elementi ulteriori rispetto a quelli affidati, in Gran Bretagna, alla logica del bipartitismo e a consolidate convenzioni costituzionali. In questa bozza si propone che il nome del Primo ministro sia presente nella scheda elettorale accanto al nome del candidato al collegio per l'elezione del Parlamento... Non credo che se si condivide la scelta dell'elezione contestuale tra Primo ministro e maggioranza, ci possano essere meccanismi costituzionali molto diversi da questi.

L'impostazione già delineata ai tempi della Bicamerale D'Alema dall'allora relatore Salvi, è stata poi compiutamente tradotta e perfezionata in un progetto di legge presentato nella XIV legislatura dal senatore Giorgio Tonini (AS 1662), già protagonista del movimento referendario, quale capofila di un

gruppo di parlamentari dell'opposizione in larga parte aderenti ad «Artemide»¹⁶. È importante notare che la presentazione di tale progetto incontrò un favorevole accoglimento anche da parte di importanti esponenti della maggioranza, tra cui il Presidente del Senato Marcello Pera, e contribuì in questo modo alla *conversione* della Casa delle Libertà al modello primo-ministeriale. Il centro-destra, infatti, ai tempi della Bicamerale D'Alema e poi ancora, successivamente, per bocca di Berlusconi, si era dimostrato favorevole, piuttosto, ad un assetto di tipo semipresidenziale o, nel caso di Alleanza nazionale, ancorché in termini generici, ad un assetto «presidenziale».

Il modello del «governo del Primo ministro» costituisce del resto, come si è già detto, una trasposizione al livello nazionale (*mutatis mutandis*) di quanto è stato già con successo sperimentato al livello locale e regionale, *in coerenza con l'indirizzo perseguito sin dai referendum elettorali del 1991 e del 1993*¹⁷. Sia il progetto Tonini sia il progetto governativo scaturito dal lavoro svolto nell'agosto 2003 dai cosiddetti «saggi» della maggioranza, ma anche il progetto Bassanini ed altri, codificano in forme più appropriate per il livello centrale uno schema che i cittadini italiani già conoscono ed apprezzano (chi non si fida dei sondaggi, potrà considerare come un buon indicatore di tale propensione il risultato del referendum friuliano sull'elezione diretta del Presidente regionale).

È davvero stupefacente quindi che, all'indomani della presentazione del disegno di legge governativo, vari esponenti del centro-sinistra abbiano assunto toni da crociata contro il suo impianto di fondo. In ogni caso, anche sul tema specifico della indicazione elettorale del Premier, così come sul tema dello

¹⁶ Il progetto Tonini, al contrario del successivo disegno di legge governativo, pone una opportuna enfasi, oltre che sui meccanismi di stabilizzazione del Primo ministro, anche sulle garanzie per l'Opposizione, le quali sono definite in modo da incentivare la coesione dell'Opposizione stessa e sono finalizzate a far emergere una chiara leadership al suo interno. Il progetto è illustrato, unitamente all'itinerario intellettuale che lo ha preceduto, in Ciccanti e Tonini [2004]. Ricollegandoci a quanto detto nella nota 7, per le medesime ragioni lì indicate, segnaliamo che il senatore Tonini era approdato al movimento referendario dopo essere stato, tra l'altro, Presidente nazionale della Fuci dal 1980 al 1983.

¹⁷ Lo riconoscono e lo dimostrano efficacemente, sia pure allo scopo di criticare tale impostazione, Di Giovine e Dogliani [2004].

scioglimento, la prima lettura al Senato ha dimostrato che oggi le differenze tra i due schieramenti, nonostante la propaganda, sono assai ridotti se non inesistenti. Il testo approvato recita: «la candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera». L'emendamento chiave dell'opposizione dice: «La legge disciplina le modalità e i termini della presentazione e pubblicazione del programma elettorale e del nome del candidato proposto per la Presidenza del Consiglio dei ministri unitamente a ciascuna lista di candidati alla Camera dei deputati». In entrambe le proposte le candidature a Premier passano dalla indicazione di fatto ad una esplicita formalizzazione giuridica, senza però prevedere necessariamente che siano evidenti sulla scheda e senza pervenire ad un'elezione formalmente diretta. Si tratta di una soluzione ragionevole ed efficace.

4.2 *Contrappesi (1): garanzie rafforzate e uno statuto per l'opposizione che aspira a diventare governo*

La proposta governativa appare invece parecchio debole per quanto riguarda le garanzie a salvaguardia dei poteri che devono essere mantenuti neutrali (rispetto alle due coalizioni) e le prerogative da riservare all'opposizione, per consentire a quest'ultima di svolgere efficacemente il suo ruolo di controllo e per consentirle di candidarsi, *legittimamente e ad armi pari*, a sostituire il governo in carica. Per una discussione più estesa dell'argomento rinviamo sia al capitolo di Gianniti e Lupo (per quanto attiene alle procedure parlamentari) sia al capitolo redatto da Giovanni Guzzetta (per quanto attiene più in generale allo Statuto dell'Opposizione).

Qui ci limitiamo a sottolineare che tra i punti più ragionevoli e più importanti nella linea di costruzione di garanzie *nel* maggioritario appaiono esservi i seguenti: spostare in via d'appello sulla Corte la verifica dei poteri sui parlamentari; modificare l'elezione del Capo dello Stato ampliando la base regionale, in modo da renderne evidente la funzione unitaria rispetto al tipo di Stato e nel contempo da renderne improbabile l'elezione da parte della sola maggioranza della Camera dei deputati (un quorum più alto sarebbe invece un sistema molto più rozzo per realizzare tale fine e non garantirebbe

l'elezione in tempi ragionevoli); innalzare i quorum per le modifiche ai regolamenti parlamentari e per la revisione della prima parte della Costituzione, differenziandola così dalla parte ordinamentale, come nelle più recenti Costituzioni democratiche. Dal momento che, però, le revisioni della seconda parte potrebbero comunque ledere surrettiziamente i principi fondamentali della Carta, una garanzia supplementare potrebbe consistere nel dare a una significativa minoranza parlamentare il potere di richiedere un giudizio dell'Alta Corte dopo la seconda lettura, cioè prima dell'eventuale referendum o, comunque, della promulgazione della legge di revisione.

In generale, come accennato, l'introduzione di quorum più alti soprattutto in elezioni su persone, rischio di provocare una paralisi: essi restano quindi in linea generale sconsigliabili perché, pur pensati in funzione garantista, si potrebbero paradossalmente tradurre in cause di blocco delle istituzioni di garanzia o, come unico esito possibile, in una spartizione delle cariche istituzionali. Ad esempio prevedere un quorum di due terzi per le Presidenze delle Camere significherebbe imporre una spartizione tra maggioranza ed opposizione, contraddittoria non tanto in astratto, ma tenendo conto in concreto dei poteri regolamentari marcati del Presidente della Camera nella fissazione dell'ordine del giorno, con possibili problemi per l'attività di Governo, e del ruolo di supplenza del Presidente del Senato nei confronti del Capo dello Stato.

Vi è poi da segnalare la perdita del ruolo di contropotere del referendum abrogativo, da quando, con la caduta della partecipazione elettorale, è diventato fin troppo facile per chi si oppone ad una proposta abrogativa rendere nulla la consultazione spingendo i propri sostenitori all'astensione, in modo da far mancare il quorum previsto dall'articolo 75 della Costituzione. Questa circostanza, oltre a generare alcuni vistosi paradossi, è particolarmente grave in una democrazia competitiva, in cui il referendum potrebbe costituire una garanzia di ultima istanza nei confronti di decisioni della maggioranza parlamentare considerate intollerabili anche per una parte dei suoi stessi elettori [Vassallo 2003]. La soluzione d'altro canto non può risiedere *sic et simpliciter* nella abolizione del quorum. Questo potrebbe portare all'affermazione di minoranze molto ristrette o anche alla validazione di referendum propo-

sti su materie che la stragrande maggioranza degli elettori ritiene debbano rimanere nell'agenda parlamentare (in questo caso, paradossalmente, gli elettori che volessero dimostrare il loro dissenso verso referendum che a loro avviso «non si sarebbero dovuti tenere», sarebbero costretti a partecipare al voto per votare «No»).

Vi sono invece varie ragionevoli soluzioni per *modulare* diversamente il quorum o per mantenere in altro modo il requisito di rappresentatività delle consultazioni referendarie che esso intendeva garantire. Per renderlo sensibile al variare del tasso di partecipazione, esso potrebbe essere ad esempio calcolato, come propongono Barbera e Morrone [2003], in base al numero di elettori che hanno votato per le elezioni politiche immediatamente precedenti, assumendo che solo questi ultimi sono cittadini politicamente attivi. Altrimenti si potrebbe prevedere, sempre nello spirito della Costituzione, ma aggiornandone la lettera all'uso dell'astensionismo come una sorta di «No rafforzato», che i Sì debbano comunque non essere inferiori al venticinque per cento degli aventi diritto. La Costituzione, richiedendo un quorum della maggioranza degli aventi diritto e l'approvazione a maggioranza assoluta dei votanti, si «accontenta» già oggi, per far passare una proposta abrogativa, di una simile quota di favorevoli. Se poi si ritenesse che, in mancanza del quorum oggi previsto, sia necessario quanto meno che il consenso espresso a favore dell'abrogazione sia ampio, la soglia per l'approvazione potrebbe essere portata fino ad un terzo degli aventi diritto. Ognuna di queste tre soluzioni avrebbe il pregio di rilanciare l'istituto del referendum, ripristinando un contropotere che oggi sembra irrimediabilmente perduto.

Quanto allo *Statuto dell'Opposizione*, ci limitiamo a segnalare gli elementi più significativi e indispensabili: il riconoscimento esplicito dell'Opposizione quale minoranza più consistente, composta di un unico gruppo o di più gruppi federati, i quali esercitano congiuntamente alcuni poteri regolamentari; riconoscere conseguentemente la figura e il ruolo del Leader dell'Opposizione e le eventuali articolazioni organizzative da esso costituite con garanzia di tempi, spazi e risorse organizzative comparabili al Primo ministro e al suo Governo, ed in particolare con diritto di replica immediato in tutte le

sedi parlamentari al Primo ministro¹⁸; l'istituzione di commissioni d'inchiesta decise dall'Opposizione (la Presidenza della Commissione sarebbe comunque della maggioranza, tranne il caso di commissione richiesta prevalentemente da parlamentari della maggioranza nel qual caso potrebbe spettare all'Opposizione, onde evitare il rischio di Commissioni create dalla maggioranza per colpire l'Opposizione, come accaduto in questa legislatura); il diritto della medesima di richiedere una deliberazione parlamentare urgente su accordi e trattati internazionali prima della loro sottoscrizione da parte del Governo; l'attribuzione all'Opposizione del diritto di ricorso alla Corte sulla costituzionalità delle leggi.

Di fronte a ipotesi di quest'ultimo tipo, vi è chi paventa il rischio che si attribuisca alla Corte il ruolo di «terza Camera». Ad una tale obiezione si può controbattere che sistemi come il nostro, i quali non hanno vissuto l'alternanza come fisiologia e che si ritrovano a metabolizzarla all'improvviso hanno meno il problema di preservare i poteri terzi da indebite politicizzazioni e più quello di disporre di «moderatori dell'alternanza» in grado di entrare in campo per sopperire ad un insufficiente fair play reciproco dei contendenti. Se guardiamo all'esperienza francese, simile sino al 1981 per le medesime caratteristiche, nonostante timori e critiche ricorrenti, vediamo oggi (a parte i criteri di nomina in quel caso da parte di tre autorità monocratiche come il Capo dello stato e i Presidenti delle Camere) un largo apprezzamento per un organo che ha saputo

¹⁸ In questo quadro si inserisce l'eventualità che l'Opposizione dia vita ad un vero e proprio «Governo-ombra». Si tratterebbe di una soluzione certamente utile, in quanto essa spingerebbe l'Opposizione ad assumere posizioni costruttive, non demagogiche, attente alle compatibilità a cui è normalmente soggetta l'azione di governo. Rimane tuttavia il dubbio che la costituzione di un vero e proprio Governo-ombra possa risultare impraticabile in un sistema che è sì bipolare ma non è bipartitico. Viene cioè da chiedersi se, in assenza dei vincoli a cui i partiti sono soggetti nel momento in cui sono effettivamente al governo, sia realistico che si formino e restino salde per una intera legislatura «coalizioni organiche di opposizione». Per questo la soluzione migliore sarebbe quella di attribuire al Capo dell'Opposizione la *facoltà* di costituire (o non costituire) il Governo ombra. Ove quest'ultimo fosse costituito, i suoi membri dovrebbero senz'altro godere di prerogative tali da essere un credibile contraltare dei ministri come il Capo dell'opposizione lo sarebbe del Premier.

to limitare la sacralità della legge. Il potere di ricorrere alla Corte esimerebbe l'Opposizione dall'ostruzionismo nei casi avvertiti come costituzionalmente abnormi ed eserciterebbe sulla maggioranza un significativo effetto di auto-limitazione.

4.3 *Contrappesi (2): decentramento dei poteri e «Senato delle Regioni»*

Come abbiamo già notato, un secondo importante fattore di equilibrio e bilanciamento istituzionale potrebbe essere dato da un coerente ridisegno in chiave federale dello stato. Non ci soffermiamo su altri aspetti, che vengono esplorati approfonditamente da Andrea Morrone e Roberto Bin nei loro capitoli, ed in particolare sul controverso tema della allocazione delle competenze. Come anche Bin e Morrone mettono in evidenza, seppure con accentuazioni diverse, il nodo centrale da risolvere riguarda infatti le modalità atte a garantire una rappresentanza dei sistemi regionali all'interno del processo legislativo nazionale.

Senza la creazione di un «Senato delle Regioni» verrebbero a mancare l'elemento più rilevante tra quelli necessari a caratterizzare in senso federale l'assetto delle istituzioni politiche italiane ed un fondamentale fattore di equilibrio nelle relazioni tra stato e sistemi regionali, tanto più necessario a seguito delle modifiche già introdotte al Titolo V e in corso di esame. La riforma in senso federale del Senato libererebbe peraltro la forma di governo italiana da una delle sue più bizzarre peculiarità: il «bicameralismo perfetto» che, come mostrano esemplarmente anche vicende legislative recenti, viene spesso usato dalla maggioranza per votare una legge oggi alla Camera con l'intenzione di fermarla o modificarla domani al Senato (o viceversa), e dall'opposizione per attuare tattiche dilatorie.

Un bicameralismo differenziato (nella composizione e nelle competenze), con una sola Assemblea titolata a ritirare la fiducia al governo, da un lato alleggerirebbe il processo legislativo, riducendo i giochi di prestigio del governo e le pratiche ostruzionistiche dell'opposizione, dall'altro costituirebbe un fattore di «controllo e bilanciamento» più efficace di quello garantito da due assemblee espressione dei medesimi interessi. Come argomenta Salvatore Vassallo nel sedicesimo capitolo,

se si sceglie l'opzione federale, dovrebbe di conseguenza mutare, in radice e senza ambiguità, la ragione sociale del Senato. Quest'ultima andrebbe rinvenuta nella «tutela dell'autonomia delle unità politiche territoriali e delle istituzioni che la rendono possibile», con quello che ne consegue in termini di composizione e competenze. I senatori dovrebbero essere in qualche modo espressione delle comunità politiche regionali; le loro competenze dovrebbero essere circoscritte all'approvazione delle norme di rango costituzionale e delle leggi quadro che incidono sull'autonomia degli enti territoriali, senza tuttavia interferire sulla stabilità degli esecutivi e senza esercitare poteri di veto insuperabili rispetto al perseguimento dell'indirizzo politico di maggioranza.

Anche in questo caso, le posizioni espresse dai leader delle due coalizioni non sono affatto distanti. L'obiettivo era già chiaramente delineato nei programmi elettorali sia del Polo sia dell'Ulivo nel 1996. Sia gli uni che gli altri, al momento dell'approvazione della riforma del Titolo V varata sul finire della XIII legislatura, segnalano la necessità di intervenire su questo aspetto. Furono in particolare i leader della Casa delle libertà¹⁹ a sottolineare con forza che, senza un «Senato delle Regioni» e senza una nuova composizione della Corte costituzionale non si sarebbe potuto realizzare una «vero federalismo» e che a questo avrebbe pensato il centro-destra dopo aver vinto le elezioni. Nel programma elettorale del centro-sinistra per il 2001 erano nuovamente presenti promesse simili.²⁰

Su questo punto, però, la proposta del centro-destra è solo per alcuni aspetti convincente. Il testo licenziato dal governo escludeva, correttamente, il Senato dal legame fiduciario, ma lo configurava, per quanto riguarda la composizione, come un mero duplicato, in formato ridotto, dall'altro ramo del Parlamento. Riguardo alle competenze legislative, manteneva inoltre un bicameralismo perfettamente simmetrico, anche se at-

¹⁹ Nel frattempo era cambiata la denominazione della coalizione di centro-destra

²⁰ Secondo una attendibile sintesi giornalistica: «l'Ulivo punta alla revisione della seconda parte della Costituzione con l'istituzione di una Camera delle Regioni e intende modificare la legge elettorale introducendo la scelta diretta del premier» (*Ulivo, Rutelli lancia il suo programma*, in «Corriere della Sera», venerdì, 13 aprile, 2001, p. 9).

tribuiva in alcune materie la preminenza alla prima Camera ed in altre alla seconda. Il suo tanto sbandierato carattere «federale» finiva per precipitare nella sola limitazione dell'elettorato passivo a persone con alle spalle cariche elettive (di qualsiasi genere) nella regione in cui avessero deciso di candidarsi. In prima lettura, al Senato, sono state introdotte alcune significative modifiche. La scelta è caduta su una soluzione già emersa nell'ultima fase della terza Bicamerale, su proposta del senatore Ds Enrico Morando, e cioè sull'elezione diretta dei senatori *contestuale* alle elezioni per i Consigli e i Presidenti di Regione.

Per ragioni che spiega più ampiamente Salvatore Vassallo nel sedicesimo capitolo, tale soluzione appare tecnicamente accettabile e costituisce un ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi in gioco. Ma è ovvio che essa verrebbe vanificata – verrebbe snaturata in radice la sua unica *ratio* – se si volesse imporre, come viene previsto dal testo licenziato dal Senato, la cosiddetta contestualità «affievolita». Secondo quest'ultima ipotesi, se si dovesse procedere per qualsiasi motivo al rinnovo anticipato di un Consiglio regionale, l'organo appena eletto resterebbe in carica solo per il completamento del quinquennio (elezioni cosiddette «intercalari»). L'unico obiettivo che si intravede dietro questa ipotesi è quello di *non ridurre* il mandato dei senatori, al prezzo di piegare a tale scopo il funzionamento delle istituzioni regionali. Per di più si vorrebbe, in sede di prima applicazione, iniziare con un turno elettorale unico per Camera, Senato e Regioni, da fissare al 2006, prolungando di un anno il mandato dei Consigli regionali. Tale scelta corrisponde solo all'interesse partigiano dell'attuale maggioranza che intravede il rischio di una sconfitta in elezioni (solamente) regionali. Se fosse praticata, l'ipotesi del turno elettorale unico violerebbe chiaramente il principio della sovranità popolare (gli elettori nel 2000 hanno inteso conferire un mandato quinquennale agli organi regionali) e farebbe per di più perdere larga parte di quella visibilità e autonomia che i leader e i sistemi politici regionali stanno acquisendo, con buona pace del «federalismo». C'è quindi da sperare che la Camera dei deputati, nell'esaminare il testo, lo riveda incisivamente sia sotto questo profilo sia per quanto attiene ai *poteri* del Senato, argomento su cui ci soffermeremo di nuovo più avanti.

4.4 *Contrappesi (3): una Corte costituzionale equidistante*

In una democrazia competitiva e federale un ruolo ancor più delicato che in passato ricade inevitabilmente sulla Corte costituzionale. La riforma del Senato e le richiamate correzioni al Titolo V, con l'introduzione in particolare di una clausola «tedesca» di competenza concorrente, servono a prevenire in via politica una parte delle controversie, ma ciò non è completamente risolutivo. Inoltre, come abbiamo detto, è utile che la Corte intervenga anche sulle controversie procedurali, superando il mito dell'insindacabilità degli *interna corporis* (che è funzionale alle maggioranze *pro tempore*), a tutelare l'effettività delle nuove garanzie, tra cui quelle riservate all'Opposizione.

Proprio per questo la Corte dovrebbe essere mantenuta il più possibile equidistante dal governo centrale e dai governi regionali, così come da maggioranza e opposizione. A questo fine, è opportuno che i mandati (sia di componente che di Presidente) abbiano una durata più lunga. Andrebbe in particolare impedita la pratica di presidenze annuali o biennali che pare motivata solo da ragioni personalistiche che compromettono l'autorevolezza dell'organo. Il prolungamento del mandato servirebbe anche a limitare, o almeno a differire, l'adeguamento nell'orientamento dei giudici scelti da organi politici al colore delle maggioranze. Al medesimo fine, va preservato l'attuale equilibrio quantitativo tra componenti espressi dal Presidente della Repubblica, dal Parlamento e delle alte magistrature, modulandolo leggermente per tener conto della componente «federale» che dovrebbe essere ora espressa dal Senato. Una ripartizione ragionevole potrebbe prevedere cinque giudici di nomina presidenziale, tre eletti dalla Camera, tre eletti dal Senato, cinque espressi dalle alte magistrature²¹. Dovrebbe essere inoltre stabilito un intervallo temporale relativamente lungo prima che si possa passare dalla carica di

²¹ Si tratta di una soluzione simile a quella su cui fu già trovato l'accordo nell'ambito della Commissione D'Alema, che però riduceva a quattro il numero dei componenti espressione delle Alte Magistrature per mantenere perfettamente invariato il numero totale dei giudici e affidava l'elezione di tre di essi al «Senato delle garanzie» e tre direttamente alle Regioni.

giudice costituzionale ad altri incarichi pubblici o privati, in modo da ridurre ulteriormente i possibili incentivi ad esercitare quella carica con finalità di parte.

5. *Obiezioni, resistenze e ostacoli*

Il quadro che abbiamo fornito potrebbe apparire troppo lineare. Ed in effetti in una certa misura lo è. Non perché esso contenga informazioni consapevolmente distorte. Le convergenze che abbiamo documentato sono difficilmente confutabili. Il percorso che abbiamo delineato per «chiudere la transizione» – abbiamo cercato di farlo senza la pretesa di «dettare un linea», ma provando ad identificare i punti di equilibrio al tempo stesso convincenti sul piano istituzionale e politicamente praticabili – incontra in realtà impedimenti di vario tipo, che meritano di essere affrontati. Tali impedimenti possono essere per comodità catalogati come segue: a) *obiezioni* sul piano intellettuale; b) *resistenze* degli attori i cui interessi di breve termine confliggono con un coerente adattamento del disegno costituzionale; c) *ostacoli* che impediscono ai principali leader politici, nonostante i loro convergenti interessi, di riconoscersi in nuove regole costituzionali condivise.

5.1 *Le obiezioni: perversità, futilità e messa a repentaglio*

Prendendo liberamente a prestito una delle triadi proposte da Hirschman [1991], le obiezioni possono essere a loro volta ricondotte alle tesi della *perversità*, della *futilità* o della *messa a repentaglio*. La seconda e la terza tesi sono peraltro autorevolmente espresse da Leopoldo Elia e Piero Ignazi nei loro contributi a questo volume.

Perversità. La prima obiezione punta al cuore del modello neoparlamentare accusandolo di essere eccessivamente rigido, sia per la designazione popolare del Premier sia per il possibile ricorso da parte di quest'ultimo allo scioglimento anticipato. Alcuni tra i critici, tra cui Giovanni Sartori, richiamano a conferma delle loro perplessità la cattiva prova fornita dall'elezione diretta del Premier in Israele. Questo richiamo, come

spiega più diffusamente Francesco Clementi nel tredicesimo capitolo, è del tutto fuorviante: ad un'attenta analisi non può sfuggire la differenza tra l'elezione di una maggioranza di deputati che indicano trasparentemente il candidato Premier a cui la loro elezione è collegata – saldando dimensione locale e rappresentanza nazionale, eventuali affiliazioni di partito e coalizione di governo – e l'elezione su scheda separata di un Premier svincolato da una precisa maggioranza. Come mostrano analisi autorevoli [Hazan e Rahat 2000], ed anche un articolo pubblicato sulla rivista di cui Sartori è stato fino a pochi mesi fa direttore [Ottolenghi 2002], la crescita della frammentazione partitica, il successo dei partiti religiosi estremisti e il permanere della fragilità degli esecutivi sono stati causati in Israele dal fatto che l'elezione diretta del Premier fosse sganciata dalla formazione della maggioranza e fosse stata invece innestata su un sistema iper-proporzionale per la Knesset. Del resto i sostenitori italiani del modello neoparlamentare avevano tempestivamente segnalato questi rischi [Ceccanti 1997, 242-245].

Una dimostrazione empirica – a cui Sartori non dovrebbe essere insensibile – della radicale differenza tra il «modello israeliano» e quello neoparlamentare, oltre che della bontà del secondo, la si può peraltro trarre da una comparazione interna al sistema politico italiano. Il modello adottato nel 1992 per gli enti locali in Sicilia aveva infatti una impostazione simile a quello israeliano. Si prevedeva in quel caso l'elezione diretta a maggioranza semplice del Sindaco separata rispetto a quella, svolta con metodo proporzionale, dei consiglieri. Come è noto, quel sistema dette in breve prova della sua inefficienza, producendo Sindaci costretti a coabitare con maggioranze politicamente opposte o in assenza di maggioranze. Nello stesso periodo divenne altrettanto evidente la funzionalità del modello neoparlamentare varato per gli enti locali del resto d'Italia nel 1993. Non a caso verso la fine del decennio la Sicilia si è allineata al modello nazionale [Agosta 1999].

Quanto alle obiezioni relative al potere di scioglimento, vale la pena di ricordare le convincenti parole del senatore Salvi (oggi tra i più fermi critici) all'epoca della Bicamerale D'Alma. Durante la seduta pomeridiana di mercoledì 28 maggio 1997 egli rievocò addirittura con rammarico la crisi di governo

verificatasi tra il 1994 il 1995 per il modo in cui si era conclusa, ad ulteriore precisazione di quanto aveva chiarito al mattino, presentando la proposta di cui si faceva portatore.

Come prevede il primo comma dell'art. 3, il Primo ministro, sentito il Consiglio dei ministri, ma sotto la sua esclusiva responsabilità può sciogliere il Parlamento. A fronte della richiesta, e una volta acquisito il parere del Consiglio dei ministri, il decreto di scioglimento è un atto dovuto. Ricordavo all'inizio che si tratta di una soluzione che non credo debba suscitare eccessivi dubbi e preoccupazioni dal punto di vista della tenuta democratica del sistema. Non riprenderò le ragioni già indicate in precedenza: mi limiterò ad osservare che [...] quando qualcuno scioglie il Parlamento non è che poi assume i pieni poteri e rinchiude i parlamentari in uno stadio di calcio: la parola viene data al popolo sovrano, e potrebbe verificarsi che, se la scelta non è ben calibrata, quello stesso popolo sovrano si formi anche un'idea ed esprima un giudizio sulla scelta stessa dello scioglimento e voti di conseguenza.

Né alla configurazione di tale potere come primoministeriale è obiettabile uno svuotamento della figura arbitrale del Capo dello Stato, trattandosi di un potere tipicamente politico. Altre sono le funzioni di garanzia a lui attribuibili, come giustamente scrivevano nell'Appunto verbale per la riforma delle istituzioni (la cosiddetta «bozza Fisichella») i parlamentari (e professori) Franco Bassanini, Domenico Fisichella, Cesare Salvi, Giuliano Urbani, il 25 gennaio 1996: «Poiché il Presidente della Repubblica rimane fuori dal processo di nomina e dal processo di scioglimento delle Camere, è evidente che, contraendosi il suo ruolo politico, deve accentuarsi il suo ruolo di garanzia... Al Presidente della Repubblica, privato delle funzioni di responsabilità che comportano una ingerenza nella formazione dei governi e nella soluzione delle crisi di governo (scioglimento del Parlamento), potrebbero essere attribuiti significativi poteri di garanzia».

Ad ulteriore dimostrazione della fragilità delle posizioni che oggi associano il «governo del Primo ministro» all'antichità dell'autoritarismo o che ne criticano la «rigidità», vale la pena di ricordare che altre rispettabili e rispettate proposte del passato prevedevano addirittura l'elezione *in senso tecnico*

del Premier (con quel che ne consegue). Torna utile riferire a questo proposito, senza adattamenti, quanto scriveva dieci anni fa un protagonista del dibattito sulle riforme istituzionali.

Quando le due leggi elettorali [per Camera e Senato] si avviavano alla loro tormentata approvazione, Mario Segni ha rilanciato la proposta di elezione diretta del Primo ministro. [...] Non è il caso, in questa sede, di effettuare una accurata esegesi storica sulla primogenitura della proposta. Basterà sottolineare che versioni e modalità diverse, più o meno esplicitate e motivate, possono trovarsi nell'ordine in scritti di Serio Galeotti e del Gruppo di Milano, di Gianfranco Pasquino, di Augusto Barbera, di Gianfranco Miglio e in alcune dichiarazioni di Giorgio La Malfa [Pasquino 1993, 972].

Lo stesso autore, dopo aver sottolineato che «non basta fare eleggere direttamente dai cittadini il Primo ministro, a prescindere dal sistema elettorale, se non gli si conferisce una maggioranza parlamentare» [Pasquino 1993, 978], specificava giustamente in nota: «mi si consentirà, inoltre, di rivendicare la primogenitura in sede legislativa della proposta di elezione popolare diretta del Primo ministro e della sua maggioranza, avanzata il 4 luglio 1984 nella Commissione Bozzi, presentata una prima volta come disegno di legge nel 1985 e ripresentata il 2 luglio 1987» [p. 981]. Per essere più precisi, Pasquino [1985], a quella che ora giudica una «rigidità» (il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*) aggiungeva: a) la *formale* elezione diretta oltre che del Premier, anche del suo Vice, e l'indicazione preventiva *obbligatoria* della squadra di governo; b) il ricorso anticipato alle urne obbligato *in qualsiasi caso di crisi della maggioranza con esclusione soltanto del caso di malattia o morte del Premier* (casi nei quali veniva previsto il subentro da parte del Vice)²².

²² Va precisato che secondo quanto Pasquino scrive in un recente articolo in cui da conto dei suoi ripensamenti [2003], la sua proposta iniziale sarebbe stata sostanzialmente diversa da quelle successivamente classificate sotto l'etichetta del «premierato». Va anche detto che Pasquino non specifica in cosa consistano tali differenze che non sono riconoscibili, fatta eccezione per gli elementi di maggiore rigidità di cui si è detto, oltre che per la iniziale preferenza accordata al sistema proporzionale con premio di maggioranza collegato all'elezione (al secondo turno) del Primo ministro.

Ci pare insomma che la tesi della perversità sia stata brillantemente confutata *da alcuni dei suoi stessi sostenitori di oggi*. Il suo periodico rilancio appare pertanto, nel migliore dei casi, come frutto di un nobile conservatorismo che identifica, spesso inconsciamente, la forma di governo parlamentare con la sua particolare declinazione assembleare del passato, che sottovaluta le modificazioni simili delle altre democrazie e le loro ragioni profonde, le quali attengono non solo a esigenze di efficienza ma anche e soprattutto a profili di responsabilità verso il corpo elettorale. Del resto, come ha più volte sottolineato Maurice Duverger [in particolare 1982 e 1988], il «revisionismo dei professori» che accompagnò il superamento della Quarta Repubblica restò a lungo minoritario in ambito intellettuale, dove, nonostante il discredito progressivo delle istituzioni nell'opinione pubblica, tendeva comunque a prevalere la celebrazione delle certezze consolidate (ma su questo, si veda più ampiamente il tredicesimo capitolo scritto da Francesco Clementi).

Futilità. La seconda obiezione punta invece sulla futilità della riforma e ritiene che non sia necessario nessun altro adattamento costituzionale perché quello che si poteva ottenere sarebbe stato già ottenuto con la riforma del sistema elettorale e, del resto, la Costituzione sarebbe in grado di reggere, sul lungo periodo, senza particolari tensioni tali mutamenti. In ordine di tempo l'ultima più autorevole esposizione di questa obiezione è venuta dal giudice costituzionale Valerio Onida, in occasione dell'apertura della nuova sede della «Biblioteca Dossetti» (Fondazione per le Scienze religiose, Bologna) [Onida 2004]. A tali osservazioni ha replicato in modo per noi alquanto convincente Paolo Pombeni [2004], le cui osservazioni finali meritano di essere riportate per esteso, se non altro perché non riusciremmo a presentare in modo più efficace l'argomento per cui chi si rifiuta di governare costituzionalmente i mutamenti finisce paradossalmente per consegnarsi in modo acritico alle evoluzioni incontrollate del testo, alla politica che si emancipa dalla Costituzione sfruttandone la flessibilità:

Se è vero che la vigente costituzione non è stata ostacolo alla trasformazione, se ne può dedurre che essa sia anche riuscita ad incana-

lare e ad inquadrare questo cambiamento?... È questa contraddizione... che mi pare preoccupante e che alla fine dovrebbe spingere anche i giuristi, e non solo gli «ideologi», a considerare come necessario l'adeguamento del testo vigente con quella che in termini mortaliani definirei la costituzione in senso materiale, cioè con l'indirizzo politico, con l'obiettivo costituzionale che è, innanzitutto, la costruzione di una democrazia tanto «liberale» e «sociale», quanto «controllabile». Raggiungere questo obiettivo senza passare per le strettoie di una riforma costituzionale appare davvero come un mito: richiederebbe un eroismo ed una coesione politica che non mi pare di vedere disponibili... I problemi in campo sono troppo seri per risolverli semplicemente ignorandone l'esistenza, magari anche solo per la nobile paura che porre mano alla loro soluzione possa produrre rimedi peggiori del male. La paura è sempre cattiva consigliera e tenersi un male inizialmente modesto per paura di un male maggiore non ha mai dato grandi frutti.

Al di là delle osservazioni di Pombeni, la tesi della futilità è stata confutata da possenti dinamiche materiali. Sul versante del tipo di Stato, in assenza di una sede di stabile concertazione politico-istituzionale, la conflittualità tra governo centrale e Regioni è destinata a scaricarsi sulle Corti costituzionale. Sul versante della forma di Governo, dopo quanto già accaduto nelle due legislature precedenti, la stabilità dell'esecutivo è stata nuovamente messa in discussione a due anni dall'avvio della XIV legislatura con la riproposizione dei tradizionali negoziati interpartitici. Questo è quello che accade in presenza, come sottolineano i sostenitori della *tesi* successiva, di uno strabordante potere personale del Presidente del Consiglio. Ce n'è abbastanza per chiedersi cosa rimarrebbe della dinamica maggioritaria – e di quello che ne consegue in termini di coesione delle coalizioni e *accountability* verso gli elettori – in assenza del «fattore B», se nel frattempo non fossero varate riforme costituzionali idonee a stabilizzare quella dinamica.

Messa a repentaglio. La terza obiezione muove da una constatazione puntuale, relativa ad una circostanza contingente. Si ammette che in astratto il modello neoparlamentare potrebbe forse funzionare, ma la personalizzazione e la concentrazione del potere che esso implicherebbe metterebbero a

repentaglio quel poco di *checks and balances* residui di fronte all'abuso dei suoi poteri, come politico e come imprenditore, da parte di Silvio Berlusconi. Questa posizione sembra non cogliere che Berlusconi, proprio per le ragioni che preoccupano chi la sostiene, non trarrebbe che un piccolo vantaggio aggiuntivo da meccanismi di stabilizzazione come quelli che abbiamo citato in precedenza. Questi ultimi sarebbero molto utili, se non indispensabili, invece, per evitare una reiterazione degli sciagurati tatticismi che portarono nell'ottobre del 1998 all'allegria uscita di Rifondazione dalla maggioranza, alla crisi del governo di Romano Prodi e poi al susseguirsi di altri tre supposti leader alla guida del centro-sinistra, fino alla sconfitta elettorale del 2001.

In merito al tipo di Stato si afferma talvolta in modo assertivo che il federalismo non sarebbe praticabile in quanto estraneo alla nostra cultura politica e alla nostra storia costituzionale e che esso sarebbe stato perseguito dai principali schieramenti solo per blandire la Lega. Anche su questo versante l'obiezione, che pur contiene elementi di verità per quanto attiene al ruolo della Lega, non è del tutto convincente. In primo luogo perché dipende, in maniera circolare, dalla definizione che si dà del «federalismo». Non vogliamo qui addentrarci in un terreno che, trattato in questi termini, è più proprio della filosofia politica che dell'analisi empirica comparata delle istituzioni democratiche. Ci limitiamo a segnalare che spesso dietro affermazioni apodittiche come quella citata vi sono definizioni del federalismo che mirano a catturarne l'*essenza*. Se si assume una definizione tratta dall'analisi empirica comparata e si concepisce il federalismo solo come una particolare modalità di articolazione dei poteri pubblici²³, non si vedono invece ra-

²³ Se lo si concepisce cioè, seguendo ancora Lijphart [1999], come un assetto nel quale (a) la divisione dei poteri tra il governo centrale e i governi sub-statali è codificata in costituzione, (b) in modo tale che almeno alcune politiche vengano gestite con larghi margini di autonomia al livello sub-statale, ed in cui tale ripartizione dei poteri è sorretta da adeguate garanzie istituzionali ed, in particolare, da (c) un legislativo bicamerale in cui siano rappresentate le unità sub-statali, (d) una costituzione scritta, difficile da emendare, (e) una Corte che può proteggere la costituzione e la interpreta come attore terzo nei casi di conflitto, mediante il controllo giurisdizionale di

gioni fondamentali per le quali un assetto statale assimilabile ad esempio a quello adottato in Germania, debba essere considerato *in linea di principio inadatto* all'Italia (a meno di non volere disquisire sulle differenze *essenziali* di italiani e tedeschi). Peraltro, in secondo luogo, nessuno sarebbe in grado di tornare allo *status quo* antecedente alla riforma del Titolo V. Quel percorso è stato comunque iniziato e si tratta di decidere se lasciarlo incompiuto, coi problemi di contenzioso irresolubili che comporta sul versante della giustizia costituzionale o di completarlo in modo coerente.

5.2 *Le resistenze: la cultura della «centralità parlamentare» e la difesa dei (propri) «ruoli istituzionali»*

Alle obiezioni cui abbiamo fatto cenno nel paragrafo precedente si appellano molti tra gli attori politici che non hanno mai in realtà metabolizzato il passaggio ad un equilibrio di tipo maggioritario o il cui attuale ruolo verrebbe *diminuito* da un compiuto «adattamento» del disegno costituzionale a quell'equilibrio. In settori consistenti della classe politica di entrambi i poli, ed anche tra esponenti delle loro componenti moderate, è tuttora diffusa l'ideologia della «centralità parlamentare» e una costante tentazione di tornare alla politica post-elettorale di coalizione. Nel passato prossimo tale *inclinazione* si è espressa attraverso il tentativo di vanificare la riforma costituzionale che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale (su cui si rinvia di nuovo al capitolo di Fusaro). Il tentativo è stato operato in modo esplicito con la scelta del centrodestra friulano, non a caso sostenuto da Rifondazione Comunista, di eliminare l'elezione diretta dallo Statuto regionale²⁴. La bocciatura di questa ipotesi da

costituzionalità delle leggi e/o degli atti di governo dello stato centrale e degli enti sub-statali.

²⁴ Essa si è presentata come un invito a declinare, in nome del federalismo, i margini di autonomia statutaria sulla forma di governo consentiti da quelle medesime leggi. In realtà l'idea che il federalismo comporterebbe di per sé la scelta esclusiva (o almeno preferenziale) per la differenziazione delle forme di governo delle entità federate, non trova conferma nell'analisi comparata. Domina ovunque quello che è comunemente definito un «mimetismo istituzionale» rispetto alla forma di governo centrale. [Grewe e Ruiz Fabri

parte dei cittadini nel referendum del 2002 l'ha tuttavia resa sostanzialmente impercorribile.

La medesima inclinazione anti-maggioritaria è emersa, in vesti diverse, con la riforma stralcio dello statuto della Regione Marche approvata nel 2002 e, più organicamente, con la riforma dello statuto dalla Regione Calabria approvato nel 2003. Qui per un verso si riproponeva l'elezione diretta come cortina fumogena contro un eventuale referendum oppositivo, per altro verso si depotenziava il Presidente eletto togliendogli il deterrente dello scioglimento e spingendolo così a galleggiare in una stabilità inefficiente o, prima o poi, a dimettersi mentre alle sue spalle sarebbe stato già pronto il suo rivale: non il Capo dell'Opposizione, ma il suo Vice-Presidente!²⁵ In ogni caso, mentre l'abolizione dell'elezione diretta è stata sconfessata dagli elettori, le confuse riforme delle Marche e della Calabria sono state censurate da due limpide sentenze della Corte costituzionale.

Possiamo tuttavia supporre che *resistenze* simili a quella emersa in alcuni Consigli regionali siano presenti anche tra varie componenti della classe politica nazionale. Esse pongono un'ipoteca sull'approvazione delle norme proposte dalla Casa delle libertà in materia di forma di governo anche se a tale riguardo le resistenze, almeno all'interno della maggioranza, rimangono per ora latenti. Tali resistenze hanno invece già preso una forma esplicita là dove l'ideologia della «centralità par-

1995, 334 s.], che si traduce nel consolidarsi anche a livello di Stati federati e di Regioni della logica del Governo di legislatura [Solé Tura 1985, 282]. La revisione degli Statuti regionali e la possibilità di adattare il sistema elettorale, dovrebbe essere dunque colta da parte dei singoli Consigli regionali come una occasione per *perfezionare* e completare (piuttosto che per stravolgere) la forma di governo abbozzata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. A tale proposito rinviamo all'ampio quadro di analisi e proposte contenuto in Bin e Vassallo [2001], nel quale viene declinata, con specifico riferimento alle istituzioni regionali, una impostazione simile a quella che ispira questo volume.

²⁵ Peraltro di Presidenti solo indicati e poi «ribaltati» è già piena la storia, anche della Calabria nella legislatura 1995-2000, prima dell'elezione diretta [De Luca 2000]. Per di più, sia il caso delle 15 regioni a statuto ordinario, sia il caso dei comuni capoluogo, come viene documentato da Gianfranco Baldini nel sesto capitolo, confermano quanto ci insegnano la teoria e l'esperienza di altre grandi democrazie: che lo scioglimento agisce come *deterrente* attraverso il meccanismo delle reazioni previste, e non è un potere di uso leggero e sconsiderato.

lamentare» si salda con un cospicuo interesse corporativo: quello della classe senatoriale a mantenere le sue attuali prerogative. Molti senatori, infatti, oltre a sperare che alla fine la riduzione del numero complessivo dei seggi sia meno drastica di quella attualmente proposta, vorrebbero mantenere inalterato sia il meccanismo di formazione del Senato, sia la «parità» (se non la perfetta identità) dei poteri con la Camera.

Va emergendo così la pericolosa tentazione di concedere alle comprensibili resistenze corporative dei senatori più di quanto sia necessario, tanto rispetto alla composizione quanto rispetto alle competenze della seconda Camera. Sul primo aspetto si intravede, con le incognite che abbiamo già segnalato, un ragionevole punto di equilibrio. Sul secondo rimane invece piuttosto consistente il rischio che una assemblea svincolata dal rapporto fiduciario possa paralizzare anche ampia parte delle leggi ordinarie essenziali allo svolgimento degli orientamenti di politica pubblica del Governo. Questa tentazione è presente in entrambi gli schieramenti, ma sembra oggi addirittura più forte nel centro-sinistra, laddove ritorna a prevalere la contraddittoria proposta di un «Senato delle Regioni e delle garanzie» che, in ragione della speciale autorevolezza dei suoi componenti, dovrebbe al tempo stesso tutelare l'autonomia degli enti territoriali e l'indipendenza delle istituzioni.

Per giustificare tale posizione i suoi sostenitori (Bassanini ed altri, AS 1933) chiamano in causa anche il Senato americano come sede «autorevole» di rappresentanza delle unità federate e di filtro per le nomine governative (anche per l'Alta corte). Nel sedicesimo capitolo viene spiegato per quali ragioni il Senato americano costituisce un buon modello di riferimento per un sistema federale nato «per devoluzione» di poteri, piuttosto che «per associazione» di unità sovrane. I proponenti del progetto in questione dimenticano comunque di notare che l'autorevolezza dei Senatori americani dipende in misura rilevante: a) da un sistema di elezione fortemente personalizzato, in cui la vittoria di ciascun seggio è decisa, nell'ambito di ciascuno stato, a maggioranza semplice; b) dal loro numero assai ridotto (2 per Stato, 100 nel complesso per un Paese sotto tutti i punti di vista di dimensioni incomparabili con l'Italia); c) dalla durata relativamente lunga del mandato (6 anni). Nel nostro caso, al contrario, si propone una

elezione con metodo proporzionale in (lunghe) liste di partito! Gli estensori della medesima proposta (AS 1933) si oppongono peraltro ad alcuni aspetti del disegno di legge governativo dichiarandosi invece disponibili ad approvare una riforma che si attagli del tutto al modello Westminster, ma nello stesso tempo configurano il sistema bicamerale in forme palesemente contraddittorie rispetto a quel modello.

La stessa proposta governativa, nel tentativo di preservare la «pari dignità» tra Camera e Senato, distingue tra materie nelle quali deciderebbe in via definitiva la Camera, materie nelle quali prevarrebbe la deliberazione finale del Senato – un unicum al mondo, in nessuno modo giustificabile per una Camera svincolata dal rapporto di fiducia che si trasformerebbe in un Senato governante – e materie perfettamente bicamerali²⁶, aprendo in questo modo la strada ad un inevitabile contenzioso sulla «classificazione» delle specifiche proposte di legge.

Insomma, il dibattito parlamentare, per quanto riguarda la composizione e il ruolo del Senato, rischia di venir risucchiato nel medesimo gorgo di soluzioni fantasiose e contraddittorie che aveva già caratterizzato la Bicamerale D'Alema [Vassallo 1997], per ragioni sostanzialmente identiche: il comprensibile timore – e talvolta l'uso strumentale – della naturale resistenza dei senatori a segare gli scranni su cui sono seduti. Si può tuttavia ragionevolmente auspicare che la prima lettura della Camera rimuova i limiti del testo indotti da tali resistenze corporative e che, a quel punto, imbrigliati nelle scadenze decise dalla maggioranza, diventi più difficile per i senatori sovvertire il testo di Montecitorio.

²⁶ Opportunamente, per le leggi perfettamente bicamerali si prevede che, in caso di difformità nei testi approvati dai due rami del Parlamento, una commissione mista paritetica riceva il mandato di redigere un testo di compromesso su cui le due camere sarebbero chiamate ad esprimersi senza poter introdurre emendamenti. Tuttavia questa razionale soluzione ha il torto di essere estesa, attraverso un elenco molto ampio di materie, alla stragrande maggioranza delle leggi, potendo così un Senato senza maggioranza interferire sullo svolgimento dell'indirizzo politico scelto dai cittadini quando eleggono i componenti della Camera e, attraverso di essi, il Governo.

5.3 Gli ostacoli: «fattore B» e complesso del tiranno

Seppure fosse superato questo scoglio, ne rimarrebbe un altro, non meno irto. Già con la Commissione D'Alema si era intravista la possibilità di un ampio accordo, ma le convergenti convenienze dei leader in quanto «attori politici» si scontrano con potenti fattori di disturbo, in larga misura «extra-politici». Gli stessi fattori di disturbo sono all'opera anche oggi, in una forma esasperata, e continuano a ruotare intorno al peculiare profilo del leader del centro-destra: le vicende processuali in cui Silvio Berlusconi è coinvolto e la sua pretesa di interpretare la legittimazione elettorale come una certificazione di innocenza e una garanzia di impunità²⁷; il permanente conflitto tra i suoi interessi privati e quelli pubblici alla cui tutela sarebbe preposto, che si è già più volte risolto con il prevalere dei primi, anche mediante l'approvazione di leggi *ad personam*; l'uso smaccatamente partigiano dello smisurato controllo che egli esercita sui mezzi di comunicazione di massa.

Lo squilibrio delle risorse private e pubbliche che il Capo del governo può mobilitare (e mobilita o minaccia apertamente di mobilitare) sia per fini politici sia per depistare l'opinione pubblica dalle evidenze giudiziarie a suo carico, è una circostanza che non trova pari in nessuna altra democrazia contemporanea consolidata. Si tratta di una anomalia che confligge palesemente con i fondamenti della democrazia liberale di cui solo osservatori partigiani possono negare l'esistenza. Se il cuore e il contenuto minimo della democrazia liberale è costituito dalla libera competizione tra élites per l'accesso alle cariche di

²⁷ Tale pretesa e l'atteggiamento che ne consegue nei confronti della magistratura rende peraltro il centro-sinistra ostaggio delle più immotivate resistenze corporative contro ogni ipotesi di riforma del sistema giudiziario. L'allineamento che si è così forzatamente creato tra il «partito degli avvocati» (costituito da Forza Italia e spalleggiato più in generale dal centro-destra) e il «partito dei giudici» (spalleggiato con più o meno entusiasmo da tutto il centro-sinistra) blocca ogni tentativo di dare maggiore equilibrio ai rapporti tra magistratura e politica ma anche, e soprattutto, blocca qualsiasi tentativo di imprimere un minimo di efficienza al processo civile, vero buco nero del sistema giudiziario, che implicherebbe la rinuncia a comode rendite da parte sia dell'una sia dell'altra corporazione. Per una chiara esposizione in chiave comparata del tema e per una equilibrata analisi del caso italiano, rinviamo a Guarnieri e Pederzoli [2002] e Guarnieri [2003].

governo [Schumpeter 1967; Downs 1988; Sartori 1993], e se oggi quella competizione si svolge prevalentemente attraverso i mezzi di comunicazione di massa (le tv molto più che i giornali), è del tutto ovvio che questi ultimi non possono, o non dovrebbero essere in misura preponderante nelle mani di uno dei contendenti. Del resto questa anomalia non nasce con la transizione, ma con le leggi pro-Fininvest degli anni ottanta ed è una eredità di quell'intreccio perverso tra grandi imprese e politica che ha caratterizzato la vita del Paese in tutto il dopoguerra²⁸. Essa è oggi più evidente solo perché ora la competizione elettorale è aperta e le elezioni sono *decisive*, cosicché la capacità di influenzare il comportamento di voto di pochi elettori fluttuanti determina la composizione dei governi.

Non va sottovalutato d'altro canto che l'anomala combinazione di poteri detenuta da Berlusconi ha contribuito a far assumere al sistema politico una conformazione compiutamente

²⁸ Non intendiamo entrare nella complessa materia della regolazione del sistema radiotelevisivo, né tanto meno assumiamo la posizione di chi avrebbe voluto semplicemente difendere il monopolio pubblico. Ci limitiamo a rilevare che, mentre agli inizi degli anni 1990 il duopolio televisivo si presentava come una apertura, per quanto limitata, del mercato, l'entrata diretta di Berlusconi nell'arena politica finisce per impedire la realizzazione di un più ampio pluralismo. Qualunque ulteriore iniziativa imprenditoriale in questo settore, così come accade già oggi all'unica altra rete privata con diffusione nazionale (La 7, un vago esempio di Tv, al suo interno, «pluralisticamente partigiana»), si scontra infatti con la barriera posta da un mercato pubblicitario chiuso, perché dominato da Mediaset. Tale vantaggio di posizione viene peraltro preservato, se non ulteriormente ampliato, dalla legge Gasparri. Notiamo inoltre che, per quanto riguarda l'uso politico della televisione, la situazione è oggi sostanzialmente simile a quella degli anni ottanta. Due delle reti pubbliche sono in mano alla maggioranza, una è concessa all'opposizione. Le tre reti Mediaset parteggiano più o meno apertamente per il governo. Financo le tecniche di persuasione del pubblico, nemmeno tanto sottili, come quella di confezionare le notizie (o di ometterle) e la sequenza delle dichiarazioni dei leader politici in modo favorevole alla «propria» parte, sono molto simili al passato. Con la differenza (in peggio) che ora il proprietario di Mediaset, persona certamente ben consapevole del potere dei media, è anche il capo del governo. Ci pare peraltro risibile l'argomento secondo il quale essendo i successi elettorali di Forza Italia e del suo leader indipendenti dall'uso partigiano della comunicazione televisiva, il problema in realtà non esisterebbe. A parte ogni altra considerazione di principio e di fatto, è proprio il leader di Forza Italia a dare continua prova di ritenere che tra il consenso al suo partito e l'uso (senza mediazioni e senza contraddittorio) della comunicazione televisiva vi sia uno stretto legame.

bipolare. Senza Berlusconi e le sue Tv non solo forse non ci sarebbe un centro-destra competitivo ma il centro-sinistra sarebbe ancora più frammentato. Per un apparente paradosso, tale anomala combinazione di poteri costituisce però ora una pesante eredità della «Prima Repubblica» che impedisce alla Seconda di divenire una democrazia finalmente «normale»: una democrazia dell'alternanza in cui i toni del confronto tra destra e sinistra non siano alterati dalla riabilitazione posticcia di contrapposizioni ideologiche morte e sepolte; in cui tutti gli attori politici siano ugualmente sottoposti al controllo dell'opinione pubblica attraverso mezzi di informazione se non indipendenti, come sarebbe lecito attendersi, almeno *pluralisticamente partigiani*, in cui nessuno dei contendenti possa dunque dubitare che la competizione sia equa.

La transizione non potrà dirsi del tutto conclusa fino a quando una anomalia di tali dimensioni non sarà stata rimossa. È tuttavia poco realistico che regole a difesa del pluralismo e della concorrenza vengano varate da chi beneficia di posizioni dominanti, così come è assai difficile che una equilibrata riforma del sistema giudiziario veda la luce mentre sono in corso pesanti procedimenti a carico del Presidente del Consiglio o di suoi stretti collaboratori. Sembra dunque escluso che regole adeguate sul conflitto di interesse, sul sistema radio-televisivo o sulle carriere dei magistrati, possano essere approvate mediante un accordo anche solo *implicitamente bipartisan*, come invece sembrerebbe possibile per quanto riguarda la revisione costituzionale su forma di governo e tipo di stato.

Ora, se l'errore che intravediamo nei politici del centro-destra (e in molti studiosi ad esso vicini) sta nel non vedere o nel non voler vedere quali abnormi deformazioni del principio democratico generino il conflitto di interessi e l'abuso da parte di Berlusconi del controllo sui mezzi di informazione, l'errore che intravediamo in molti politici e studiosi di centro-sinistra sta nel non vedere o nel non voler vedere che una riforma costituzionale come quella che abbiamo cercato di difendere, mentre non aggiungerebbe granché alla concentrazione di poteri in capo all'attuale Presidente del Consiglio, consentirebbe al sistema politico italiano di conservare uno stabile equilibrio bipolare, che vinca la destra o la sinistra, anche in sua assenza.