
L'Italia tra due "sistemi politici"

Francesco Bonini

Abstract

The institutional and political transition of the early '90s, commonly termed "the end of the First Republic", imposed a radical change in political cleavages underlying the Italian party system. The affirmation of a bipolar and majoritarian electoral process, despite its imperfection, characterized the so-called "Second Republic" up to the most recent electoral crisis in 2013. In this article, the changes in political and ideological cleavages accompanying the shifts in the Italian party system between the late '80s and the early '90s are discussed in order to understand the reasons for the current difficulties in the institutional reform process. Such changes are also discussed by taking into account European politics as an "external constraint" for the Italian political system.

Keywords

Partitocracy – Italian Party System – Italian First Republic – Majoritarianism – Anti-politics

Lelio Basso, intervenendo in Assemblea Costituente alla prima sottocommissione incaricata di redigere una prima proposta sugli articoli della Costituzione relativi ai principi fondamentali, il 20 novembre 1946, constata «un evidente processo di trasformazione delle nostre istituzioni democratiche, per cui alla *democrazia parlamentare*, non più rispondente alla situazione attuale, si è venuta sostituendo la *democrazia dei partiti* già in atto». Questa "democrazia di partito", come in un altro intervento nella stessa discussione la definisce lo stesso Basso, è imperniata su forti partiti di massa, quei partiti antifascisti che in Italia (ri)nascono e si sviluppano non a caso riprendendo la struttura capillare e spesso utilizzando sedi e strutture del disciolto PNF.

La democrazia dei partiti

E' la "democrazia dei partiti", formula che peraltro sinteticamente echeggia anche il combinato disposto delle suggestioni provenienti dagli anni Trenta di Gramsci a Mortati. La utilizziamo qui anche come chiave sintetica per cogliere i tratti dell'evoluzione e del sistema politico, nella accezione più ristretta del concetto e dal punto di vista storico-istituzionale. Di essa offre una periodizzazione il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuliano Amato, presentando di fatto le dimissioni del proprio

governo, travolto dai risultati del referendum del 18 aprile 1993. Non a caso i due più votati erano stati rispettivamente quelli abrogativi della legge sul finanziamento pubblico dei partiti e del sistema elettorale per il Senato. E così constata «un autentico cambiamento di regime, che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale (*Vivi commenti*)». Non mancano le interruzioni e le proteste, Amato precisa che il senso del suo ragionamento non è quello di assimilare dal punto di vista politologico quanto non è assimilabile dal punto di vista politico e ideale, ma il ragionamento è assai significativo. Tra le vivacissime proteste della gran parte della Camera (ed agli applausi di radicali e leghisti) conclude: «Per l'amor di Dio, colleghi, cerchiamo di capirci! E' l'idea del partito legato prevalentemente agli organi dello Stato» (A.P. 1993, 12841).

Sono gli anni in cui concludono la loro storia i partiti protagonisti della Costituente e nascono nuove forze politiche, nel vivo di una forte polemica antipartitocratica. In realtà lo sviluppo della "democrazia dei partiti" specularmente solleva il problema della "partitocrazia" e della definizione istituzionale dei partiti stessi. I due aspetti della questione sono elaborati da Giuseppe Maranini (non a caso il suo più fortunato volume *Storia del potere in Italia* del 1999 è stato ripubblicato proprio negli anni di Tangentopoli) e da Luigi Sturzo. Proprio al sacerdote fondatore del PPI si deve la prima e più organica proposta di disciplina giuridica dei partiti (A.P. 1958). L'acquisto della personalità giuridica era previsto in conseguenza del semplice deposito, presso la cancelleria del tribunale competente per territorio, dello statuto del partito, senza la previsione di alcun accertamento valutativo. Il partito acquisiva in tal modo la piena capacità patrimoniale e processuale e la completa responsabilità verso i propri iscritti come verso terzi. Il disegno di legge si completava con disposizioni concernenti i bilanci, fissando severe disposizioni per il finanziamento delle campagne elettorali.

La proposta viene accolta nel più totale silenzio, anche se non entrava nel merito della definizione della "democrazia nei partiti" e della disciplina della "forma partito". In Italia l'unica forma di disciplina dei partiti resterà – peraltro in negativo – la cosiddetta "legge Scelba" (l. 20 giugno 1952 n. 645), che peraltro attuava la XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, che vieta «la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista». Sarà applicata nel 1969 per lo scioglimento di Ordine Nuovo.

La strada per il riconoscimento dei partiti non è quella giuridica. La espone brillantemente Giovanni Galloni, relatore alla Camera nel 1974 del progetto di legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Con una formula emblematica, anche per l'uso di quei vocaboli poco manzoniani che formano il cosiddetto "politichese", sottolinea che «il partito - ancorché dotato di una funzione pubblica - è previsto, nel nostro sistema costituzionale, con la struttura propria di un ordinamento giuridico privato. Il

suo carattere istituzionale è dotato di una istituzionalità cosiddetta esterna»¹ (A.P. 1974, 5).

Al provvedimento si arriva con un larghissimo consenso parlamentare dopo avere ben chiarito l'abbandono di qualsiasi velleità di disciplina per legge del profilo istituzionale (interno) dei partiti. I presentatori del progetto di legge tengono a ricordare i "due volti" del partito, «l'uno in senso lato privatistico, l'altro, formalmente pubblicistico, che si integrano a vicenda». E comunque, «dopo la significativa posizione del principio costituzionale dell'articolo 49 la vita dei partiti in Italia si è venuta svolgendo attorno a poche norme convenzionali ed ha evitato in ogni maniera di sottoporsi ad irrigidimenti formali, quali sono quelli connaturati ad una dettagliata regolamentazione legislativa». Questo, specificava il testo, con linguaggio che giustifica la lunga citazione

a causa del particolare atteggiarsi della vita democratica del nostro paese, che, imperniata su forze politiche fortemente divise sul terreno ideologico e legate a diversi interessi interni ed internazionali, induce le contrapposte organizzazioni politiche a garantirsi reciprocamente da ogni ingerenza esterna o controllo formale².

I partner del sistema politico accettavano con realismo le peculiarità italiane, si riconoscevano e si legittimavano in Parlamento. Siamo in questo momento, alla metà degli anni settanta, all'apogeo del sistema, della «Repubblica dei partiti»³.

In realtà il superamento del partito di massa non comporta la fine dei partiti, ma la trasformazione della forma partito, non l'avvento della società civile e della sua auto-organizzazione, ma una diversa ma non meno accentuata istituzionalizzazione dei partiti (Calise 1992). Emerge un nuovo modello che è stato definito del *cartel party* (Mair e Katz 1995, 1996) variamente combinandosi con le nuove proposte, variamente ricondotte alla formula di partito anti-cartello, di partito-azienda o di partito-costruito-allo-scopo.

Resta la profonda diffidenza dei cittadini nei confronti dei partiti, i quali a loro volta "disincentivano" la partecipazione degli stessi, salvo nella qualità di elettori, assumendo un assetto insieme presidenzializzato e neo-notabile. E' l'ambivalenza della stabilità delle democrazie moderne che comprende e sconta le quella che Linz ha chiamato «frustrazioni politiche» dei cittadini (Gunther, Montero e Linz 2002), attraverso una *good governance* multi-livello a base tecnocratica, che scarica la

¹ Un'ampia raccolta della documentazione parlamentare sulla vicenda è in Il finanziamento pubblico dei partiti politici, a c. del Segretariato Generale, Ufficio Documentazione e Stampa del Senato della Repubblica, Roma, 1974.

² «Questa direttiva storica – prosegue la relazione – nata come aspirazione, gradualmente si è trasformata in elemento metodologico costante della vicenda politica nel nostro ordinamento che, se intaccato, può turbare l'equilibrio dell'intero sistema». Atti Parlamentari, VI Legislatura, Camera, Documenti, n. 2860, Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Piccoli, Mariotti, Caviglia, Reale Ortono, presentata il 20 marzo 1974, Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, p. 3.

³ Scoppola 1991, 1997. Le due edizioni del volume recano due diversi sottotitoli proprio tenuto conto dell'effetto periodizzante del passaggio 1991-94.

retorica *politics* su un registro parallelo, rumoroso e in sostanza ininfluenza sull'agenda strutturale.

Il sistema politico della Repubblica proporzionale

Il sistema politico italiano è caratterizzato da una prima fase di unità nazionale, nel passaggio costituente.

I lavori dell'Assemblea sono inaugurati il 25 giugno. Per effetto della "seconda costituzione provvisoria" si sarebbero dovuti concludere il 24 febbraio 1947. Proseguiranno invece fino al 31 gennaio 1948. Due proroghe, approvate con leggi costituzionali 21 febbraio 1947, n. 1 e 17 giugno 1947, n. 2, fisseranno il termine massimo al 31 dicembre 1947, poi ulteriormente dilazionato dalla disposizione transitoria XVII della Costituzione, per la necessità di provvedere all'approvazione di alcune leggi costituzionali.

A questo tempo "lungo" (tanto più se comparato alla contemporanea vicenda francese), specularmente corrisponde un tempo lunghissimo di attuazione della costituzione, che arriva fino al 1990, quando vengono approvate diverse, fondamentali leggi. Questo tempo lungo garantisce un movimento di convergenza tra tutti gli interlocutori, l'approvazione della Costituzione a larghissima maggioranza e stempera la portata delle pur durissime divergenze politiche, che si approfondiscono nel corso di questi mesi, in relazione alla vicenda internazionale, facendo sì che esse non mettano mai in discussione la reciproca legittimazione degli interlocutori. Disegna poi un "arco costituzionale" in cui convergono tutti gli attori che elaborano e approvano la costituzione, con l'esclusione della destra monarchica e qualunquista.

Si può vedere qui la radice di una delle peculiarità del sistema politico della repubblica, che si struttura su una sostanziale convergenza "costituente", tra i partner del passaggio di unità nazionale, che si accompagna in parallelo ad una crescente e sostanziale divergenza (geo)politica tra le stesse forze, diversamente collocate sulla frontiera della guerra fredda. A proposito dell'ordinamento istituzionale questo porta tutti gli attori dei "compromessi costituenti" a convergere nell'«abbondare nelle garanzie»⁴. E' un doppio movimento, di conflitto e di collaborazione, solo apparentemente contraddittorio, ma funzionale al reciproco interesse al mantenimento di un certo equilibrio. Questo dato è confermato nel maggio 1947, con la fine dei governi di unità nazionale ma la prosecuzione della collaborazione costituente.

Emergono così i due *clivages* che caratterizzano il sistema politico italiano, ricompreso in questo consenso costituente.

Il primo, a destra, è quello dell'antifascismo, che, come si è visto è formalmente costituzionalizzato e politicamente strutturato dal voto stesso della Costituzione. Il secondo, a sinistra, è quello della *guerra fredda*, ovvero dell'anticomunismo, che non può essere formalizzato come in Germania, ma segmenta strutturalmente quello che

⁴ L'espressione è del comunista Vincenzo La Rocca nella seduta del 6 settembre, ivi, p. 949.

poi sarà definito l'"arco costituzionale". A proposito di quello più significativo, a sinistra, se si era parlato di *conventio ad excludendum*, in virtù proprio del consenso costituente, si disegna un doppio movimento, di inclusione (nel processo di attuazione della costituzione) e di esclusione dal governo (per il reiterato pronunciamento degli elettori, oltre che per gli assetti internazionali).

Il 31 maggio 1947 De Gasperi forma il suo quarto governo, che intorno alla DC, partito di maggioranza relativa, vede la convergenza del PLI, del PRI, del PSLI mentre PCI e PSI passano all'opposizione. Ottenuta la fiducia con 274 voti contro 231, arriverà fino oltre le elezioni per la prima legislatura repubblicana, che, il 18 aprile 1948, confermeranno largamente l'assetto "centrista". Poco prima si era prodotto un fatto molto rilevante. La scissione del partito socialista aveva sottolineato una peculiarità italiana, ovvero la posizione dominante del PCI nella sinistra italiana, che poneva il PSI in posizione subordinata rispetto al PCI, certificata nella lista unitaria presentata alle elezioni del 1948.

Dopo il fallimento della legge elettorale del 1953, la ristrettezza del bacino di consenso centrista comporta il bricolage sui due *clivages*. Mentre tuttavia a destra è possibile solo un assorbimento che in termini gramsciani si potrebbe definire "molecolare", a sinistra l'evoluzione del PSI permetterebbe uno spostamento del *clivage* stesso.

La vicenda del 1960 è emblematica: il governo Tambroni, che aveva giocato (come non pochi dei suoi predecessori immediati) sulla possibilità di *bricoler* il voto molecolare a destra, cade e questo comporta lo sblocco del coinvolgimento del PSI nell'area di governo, cosa che avverrà in termini formali con il centro-sinistra cosiddetto organico nel 1963.

Il centro-sinistra conferma il carattere centripeto del sistema politico italiano, secondo una tendenza di lungo periodo, dovuta alla necessità di costruire una più larga base possibile al governo, in un quadro di ristretta base di legittimazione delle istituzioni in Italia. Questo movimento centripeto è organizzato intorno al ruolo pivotale della DC come partito predominante.

A partire dalla formalizzazione dell'alleanza di centro-sinistra tuttavia il PSI mantiene una posizione peculiare per i diversi legami che lo continuano a collegare con il PCI, in particolare nel sindacato Cgil e nelle amministrazioni locali. E' dunque possibile continuare il *bricolage* su questo *clivage*, espresso poi dalla formula del segretario del PSI De Martino, nel 1971, che, dopo una decina di anni di centro-sinistra, proclamava la necessità di "nuovi e più avanzati equilibri".

Sono quelli che si produrranno nella fase della cosiddetta "solidarietà nazionale", dopo che la DC aveva tentato tra il 1971 e il 1972 di praticare la cosiddetta politica dei "due forni". Oltre a quello di centro-sinistra, infatti, viene esperita al possibilità di una rinnovata alleanza con il PLI e di *bricoler* sul *clivage* che escludeva il MSI: l'elezione alla presidenza della Repubblica di Giovanni Leone (dicembre 1971), la formazione del governo neo-centrista Andreotti Malagodi e poi il referendum sul divorzio tenutosi nel 1974 ne rappresentano le più evidenti formalizzazioni.

La solidarietà nazionale, resa inevitabile dai risultati del ciclo elettorale 1974-1976 (referendum sul divorzio, elezioni regionali e amministrative, elezioni politiche) non annulla il *clivage* della guerra fredda, si limita a permetterne una pratica attenuazione, quello che abbiamo definito bricolage, per cui il PCI è coinvolto nel sistema della governabilità in modo formale con il sostegno ai governi Andreotti III e IV e in modo più strutturale, ovvero fino alla fine della Repubblica proporzionale a livello parlamentare e di gestione del sistema pubblico allargato, come dimostrano i dati permanenti del suo coinvolgimento alla presidenza della Camera e nella Rai, dopo la riforma del 1974, ben al di là dei termini stretti della solidarietà nazionale stessa, che si conclude per il logoramento del PCI e per il cambiamento di linea del PSI, introdotto dal nuovo segretario del PSI (che presto diventa segretario del nuovo PSI) Bettino Craxi. Il PSI è il primo dei partiti tradizionali a cambiare, simbolo e anche identità, riposizionandosi comunque in un sistema stabile di governabilità, il cosiddetto "pentapartito".

Emergono comunque due elementi significativi. Da un lato la messa in discussione della centralità della DC, attraverso la formazione di governi a guida non democristiana (Spadolini 1979-81 e soprattutto Craxi 1983-86) dall'altro si apre un discorso sulle riforme istituzionali legittimato per la prima volta nella storia della Repubblica in senso progressista.

Una soluzione di continuità

Anche l'Italia alla fine degli anni Ottanta risulta investita dal grande cambiamento che porta alla dissoluzione del blocco sovietico, alla faticosa elaborazione di un nuovo assetto mondiale, agli interrogativi sulle risposte della democrazia occidentale di fronte a problematiche proprie di un "dopoguerra".

Crisi dei partiti e maggiore intraprendenza e vitalità degli apparati istituzionali, forti spinte provenienti dalla società civile sono all'origine di un periodo di transizione, in cui si esaurisce, attraverso la fase a guida democristiana della staffetta interna all'alleanza di "pentapartito", il progetto di "governabilità" costruito all'inizio degli anni ottanta. Il tema delle riforme istituzionali diviene cruciale sotto la spinta di molteplici "emergenze". La caduta del muro di Berlino, giovedì 9 novembre 1989, la dissoluzione dell'Unione Sovietica, certificata da una solenne delibera del Soviet Supremo il 26 dicembre 1991, ma consumatasi nei mesi precedenti, provocano dirette retroazioni sul PCI. Nome e simbolo del Partito democratico della Sinistra (PDS) sono annunciati il 10 ottobre 1990 e sanciti dal XX congresso del PCI a Rimini, il 31 gennaio 1991, a prezzo della costituzione a sinistra del Partito della Rifondazione Comunista, annunciata il 10 febbraio

Il *clivage* della guerra fredda insomma viene meno, mentre il partito successore del PCI mantiene la sua identità non-socialista, confermando un dato strutturale ed originale del sistema politico italiano del secondo dopoguerra. La "liberalizzazione del mercato politico" avviene in un quadro conflittuale e confuso, in cui contemporaneamente avanza la questione della legittimazione dello stesso. Si conclude parallelamente la fase "retorica" del dibattito sulle riforme, che diventano terreno di lotta politica, con

risultati imprevedibili. Già lo stesso PCI, nei primi mesi del 1989, per uscire dall'impasse, anche in vista di un deterioramento dei rapporti tra DC e PSI dopo le successive "staffette", aveva lanciato la parola d'ordine dell'"alternativa", anche attraverso la via referendaria alla riforma istituzionale.

Il ciclo elettorale del cambiamento

I referendum dell'8 novembre 1987 su nucleare, inquirente, responsabilità civile dei magistrati, pur nella relativa disattenzione dell'opinione pubblica, segnano per la prima volta nell'ancor breve storia dell'istituzione, una nettissima vittoria degli abrogazionisti. I partiti, bloccati nella presa di decisione su questi soggetti, sembrano inseguire la pubblica opinione, schierandosi tutti dalla parte dell'abrogazione: si inaugura così una modalità di presa della decisione per "preterizione", o per "litote", cioè "in negativo", destinata a pesare negli anni successivi sulle principali scelte istituzionali.

In difficoltà ancora maggiori si trovano i partiti di fronte ad un altro appuntamento referendario, quello del 9 giugno 1991, in cui per la prima volta sono in gioco questioni istituzionali, e viene posto con forza il problema della riforma elettorale. Nonostante gli appelli all'astensione, in particolare da parte del PSI (cui si aggiungono PSDI, Lega e una parte della DC) il referendum ha successo, e modifica in modo significativo il sistema elettorale per la Camera, intervenendo nel delicato congegno delle preferenze. Il dato più significativo risulta l'atteggiamento del PSI, che cambia la sua posizione strategica sui temi istituzionali dal campo del "movimento" a quello della difesa dello *statu quo*.

Il clima di sfiducia nei confronti dei partiti, della loro rappresentatività si accentua poi con i risultati elettorali del 5 aprile 1992, ulteriore sanzione di una soluzione di continuità nella storia repubblicana. La DC realizza il peggior risultato della sua storia, scendendo, sia pure leggermente, sotto la soglia del 30% dei voti, generalmente indicata come quella che può qualificare un "partito predominante" in un sistema di multipartitismo estremo. Il massiccio spostamento di voti che ne consegue, intorno al 5%, sommato ad una percentuale di voti ancora superiore proveniente dall'area dell'ex-PCI, è un dato in qualche misura sconvolgente.

Il PDS resta il secondo partito per consistenza, sia pure raddoppiando la distanza in voti dalla DC: si spezza così di fatto quel modello di "bipartitismo imperfetto", che aveva retto per oltre quaranta anni. Gli elettori puniscono le formazioni ex-comuniste, che non possono rappresentare una credibile alternativa, dopo il 1989, ma i partiti che tradizionalmente occupavano lo spazio intermedio del sistema politico tra i due maggiori, ed in particolare il PSI, restano sostanzialmente immobili. La somma di questi cambiamenti fa emergere con evidenza l'affermazione della Lega Nord, che diventa il quarto partito italiano. Per la prima volta nella storia della Repubblica si sviluppa al nord un forte movimento che, raccogliendo una diffusa protesta, si colloca in forte competizione con la DC, sul suo stesso terreno, mettendone in causa il ruolo egemone.

Contemporaneamente ai risultati delle elezioni politiche del 5 aprile, nella primavera del 1992 si ha l'emergere con evidenza, al di là di aspetti di corruzione che hanno segnato tutta la storia della Repubblica, della "questione morale" come questione strutturale, sistemica, per l'affermazione di un consolidato sistema di "tangenti" tra amministrazioni locali, imprese e partiti politici. Non è infatti casuale che il sistema sia esploso proprio nella dimensione locale, luogo estremo di proliferazione della forma partito «professionale elettorale»⁵.

La corruzione politica è aumentata, come argomenta a caldo Cazzola⁶, ma per quanto riguarda il suo emergere in superficie, oltre ai costi sempre più elevati, ed alla lunga non sopportabili, di un sistema di intermediazione non più remunerativo, in termini di regolazione sistemica si deve notare come sia soprattutto modificato il ruolo della magistratura (in primo luogo) e secondariamente del sistema dei media. Si è passati cioè da una posizione subalterna di queste due attori nei confronti del sistema partitico ad una più autonoma, al culmine di un movimento peraltro iniziato negli anni settanta, con quelle riforme che rendono "autocefala" la magistratura⁷. Si arrivare ad un cambiamento nei rapporti di forza tra politica e magistratura: «all'origine di 'mani pulite' c'è – ennesimo paradosso – l'azione di un'amministrazione dello Stato che durante la Prima Repubblica non ha dimostrato di essere più efficiente o meno corretta delle altre: la magistratura» (Caracciolo 1999, 577).

Strategia referendaria e "mani pulite" nella fase cruciale, correranno, come è bene sottolineare, in parallelo. L'unica forza politica organizzata contigua ad entrambi questi movimenti è il PDS, la cui linea, come a posteriori riconosce Achille Occhetto, era «che si dovesse colare a picco la Prima Repubblica senza preoccuparsi troppo di come edificare la Seconda» (Occhetto 1994, 22-26 e 30-31).

Il terzo elemento del ciclo elettorale della rottura è l'elezione presidenziale, che, dopo una lunga impasse, tragicamente risolta dalla strage di Capaci, proietta dal 28 maggio Oscar Luigi Scalfaro alla presidenza della Repubblica, di cui inaugura una fase che è stata a più riprese definita "monarchica". Sarà parte attiva nel processo di rapida decostruzione e faticosissima ricostruzione del sistema politico. A partire dal suo primo atto, il rifiuto di conferire a Craxi, come era stata pattuito, l'incarico di formare il nuovo governo.

⁵ Il 17 febbraio 1992 viene arrestato a Milano in flagranza di reato Mario Chiesa, presidente del Pio albergo Trivulzio di Milano, subito dopo aver ricevuto una tangente di sette milioni: l'indagine è coordinata dal p.m. Antonio Di Pietro. E' la data convenzionale di inizio dell'operazione "mani pulite" (come definita dai Carabinieri) e dell'emergere di "tangentopoli" (come venne definita la città di Milano e più estensivamente il sistema di collusione affaristica). Il solo pool di Milano incriminò 2164 persone, il 40,12% dei quali a vario titolo prosciolte, secondo i dati della simpatetica ricostruzione di Barbaceto, Gomez e M. Travaglio (2002). Altre ricostruzioni parlano complessivamente di 3152 persone interessate.

⁶ Cfr. Cazzola, 1988. In occasione di un convegno tenutosi a Roma il 20 ottobre 1992 organizzato da "Mondo Operaio" su "La moralizzazione della politica: idee e progetti", Giovanni Samogyi, in una relazione dal titolo *L'economia della corruzione in Italia: una stima quantitativa*, ha contabilizzato a 4 mila miliardi annui il movimento delle "tangenti" in Italia.

⁷ Tra i molti contributi di Guarnieri si veda, nello specifico, Guarnieri e Pederzoli, 1997.

La sanzione istituzionale della conclusione di una lunga fase nella storia della Repubblica è data dalla nuova legge elettorale politica, di impianto maggioritario tanto per la Camera che per il Senato, approvata il 4 agosto 1993. Ad essa si arriva per effetto di uno dei referendum, tenuti il 18 aprile precedente, che aveva abrogato parte della legge elettorale per il Senato, trasformandola così in senso maggioritario.

La strategia delle riforme istituzioni per via referendaria è legata all'iniziativa di un gruppo di intellettuali – parlamentari (eletti nelle liste del PCI, della DC, ma anche nel PSI) sul finire dei lavori della Commissione Bozzi, che prosegue nel vivo della crisi di disorientamento seguita al 1989. Si arriva così all'elaborazione di una strategia a tre stadi, con la proposta di tre referendum, di crescente impatto politico, sulla riduzione ad una delle preferenze alle elezioni per la Camere, per la scelta diretta del sindaco e per il cambiamento del sistema elettore del Senato in senso maggioritario. Ottenuta, grazie alla dichiarazione di non ammissibilità da parte della Corte Costituzionale⁸, una dilazione del quesito referendario sul Senato (e di quello sulla legge elettorale comunale), che pertanto non sono sottoposti alla tornata referendaria del 9 giugno 1991, lo spazio non viene utilizzato per redigere quella nuova legge elettorale di cui si continuava a parlare, né per arrivare ad un largo accordo di compromesso, che avrebbero permesso una transizione pilotata. Così, coerentemente con quella sostanziale dichiarazione di impotenza già espressa nei referendum del 1987, la gran parte delle forze politiche (con l'esclusione di MSI, Rifondazione comunista, la minoranza del PDS, Rete, la maggioranza dei Verdi, Craxi con il gruppo dei socialisti che gli sono rimasti più vicini) sollecita l'approvazione dei referendum del 18 aprile 1993, che arriva ancora una volta con un risultato plebiscitario.

Nei mesi immediatamente precedenti era stata approvata la legge n. 81 del 25 marzo 1993, sulla elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, con contestuale riforma del sistema elettorale dei consigli.

Nell'ipotesi dei promotori della strategia referendaria la riforma della legge elettorale comunale e provinciale avrebbe dovuto rappresentare l'archetipo della riforma della forma di governo, in senso marcatamente presidenziale, cioè con elezione diretta del vertice esecutivo, senza separazione dei poteri. E' prevista infatti l'elezione diretta del sindaco e la clausola *simul stabunt – simul cadent*: in caso di dimissioni del sindaco i consigli sono automaticamente sciolti. I partiti tradizionali si appagavano comunque del mantenimento di un sistema di liste con distribuzione proporzionale (pur corretta) e una preferenza. Già in sede di prima applicazione emerge tuttavia come il dato essenziale sarà l'elezione diretta di sindaci che saranno sempre più svincolati dal diretto controllo delle coalizioni che pure li appoggiano. E si tratta di un elemento strategico. Nel 1995 anche a livello regionale viene introdotto, così come per comuni e province, un sistema neo-presidenziale, poi costituzionalizzato con la riforma del 1999: i capilista delle liste regionali sono ormai espressamente indicati dalla legge come i candidati alla presidenza della giunta regionale ed è previsto il meccanismo *simul stabunt-sumul cadent*, ovvero il contestuale scioglimento del consiglio nel caso di sfiducia consiliare o di dimissioni per qualsiasi motivo del presidente.

⁸ Sentenza n. 47/1991.

La nuova pronuncia referendaria, quarto appuntamento di questo ciclo elettorale della rottura, insieme all'impianto proporzionalistico della legge elettorale, travolge anche un'altra legge emblematica dell'equilibrio della "Repubblica proporzionale". Anzi, sarà proprio questo contro la legge sul finanziamento pubblico il più votato degli otto referendum di quella periodizzante tornata elettorale, totalizzando il 90,3% di risposte affermative⁹.

Il nuovo sistema politico

Le vicende giudiziarie che hanno accompagnato (e per certi aspetti anche determinato) questo passaggio periodizzante, colpendo tutti (e solo) i partiti di governo, cancellando una parte significativa della classe politica, hanno nello stesso tempo favorito nell'opinione pubblica una serie di riflessi di carattere plebiscitario.

Questo dato accompagna il passaggio referendario "da sinistra", attraverso una accentuata polemica antipartitocratica e la riforma della forma di governo locale e regionale in senso neo-presidenziale. Si produce così una vistosa eterogenesi dei fini rispetto alla linea propugnata da quelle forze politiche che appaiono in prima istanza vincitrici della periodizzante tornata referendaria¹⁰, ovvero la coalizione "dei progressisti". Emerge infatti, in una situazione di vuoto organizzativo e di leadership dello schieramento alternativo alle sinistre, che apparivano le maggiori beneficiarie della radicale crisi delle forze politiche governative, la proposta politica di Berlusconi. Sarà proprio Berlusconi, nelle alterne fortune politiche che lo porteranno tre volte al governo e tre volte all'opposizione, lungo quasi un ventennio, a determinare l'assetto del "bipolarismo all'italiana"¹¹, ovvero del sistema politico che si delinea tra la fine del 1993 e la primavera del 1994.

Il ciclo elettorale della rottura avvia il ciclo elettorale delle alternanze, in quanto il sistema elettorale maggioritario, nelle sue due varianti uninominale o di lista, di collegio o di coalizione, risulta sempre in grado di determinare maggioranze precise.

⁹ Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Direzione centrale per i servizi elettorali, *Referendum popolari del 18 aprile 1993, Risultati*, Roma s.d. I votanti toccano per questo referendum il valore più alto, 77%, con il 6,2% di schede non valide. Percentuali di voti contrari a due cifre, cioè sopra la media nazionale, si registrano, con la sola eccezione di Roma, in tutta la fascia a sud delle province di Viterbo, Terni, Macerata ed Ascoli Piceno. Il valore più alto dei "no" è toccato a Palermo, con il 20%. Dopo alterne vicende il finanziamento sarà erogato solo in forma di rimborso delle spese elettorali con il criterio: un voto-un euro.

¹⁰ «Si pensi, ancora, alla campagna sui vizi della partitocrazia e le virtù della società civile. Una vera e propria sciocchezza», argomenterà il nuovo segretario del PDS D'Alema facendo il bilancio della sconfitta elettorale del 1994.

¹¹ L'"anomalia" rappresentata dal ruolo di leadership politica di un magnate dell'industria della comunicazione, con interessi diffusi e molteplici, è oggetto di una più che decennale discussione. Le questioni legate al cosiddetto "conflitto di interessi" sono alla base di due leggi, la c.d. "par condicio", legge 22 febbraio 2000, n. 28, "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica" e la legge 20 luglio 2004, n. 215, "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi", che di fatto costringe il presidente del Consiglio a lasciare la presidenza del Milan A.C.

Il ciclo della rottura certifica la fine dei partiti che avevano fatto la storia della Repubblica, con l'emergere di nuovi soggetti.

Le riforme elettorali, che sono sostanzialmente largamente condivise da tutti gli attori¹², in quanto derivate dalla scelta maggioritaria del referendum e dagli interessi coalizionali che la ricompattano in tutte le occasioni, accompagnano un processo di ridefinizione dei partiti. Con l'eccezione del partito repubblicano, che mantiene, sia pure a prezzo di defezioni e di scissioni indirizzate verso sinistra, la continuità della sua lunga storia iniziata il 12 aprile 1895, e il proprio tradizionale simbolo, tutte le forze politiche protagoniste della storia della Repubblica proporzionale scompaiono, mentre si affermano nuovi soggetti, sorti o dalla trasformazione delle prime, o come risposta alla nuova forma che stava prendendo il sistema politico.

Se l'area comunista aveva iniziato il suo travaglio dopo la caduta del muro e in corrispondenza della dissoluzione dell'Unione Sovietica, come si è visto, l'area dei partiti di governo è oggetto di provvedimenti giudiziari a partire dalla primavera 1992, che portano all'eliminazione della gran parte dei vertici, e delle filiere interne, liberando così, per nuove possibili aggregazioni elettorato e livelli intermedi di classe politica.

Il ciclo elettorale della rottura si conclude con la tornata amministrativa parziale del novembre 1993, che annuncia la struttura del nuovo sistema politico. Entra infatti in campo l'imprenditore edilizio e televisivo Silvio Berlusconi, pronunciandosi il 23 novembre – in un discorso per l'inaugurazione di un centro commerciale – a favore della candidatura del segretario del MSI Gianfranco Fini a sindaco della Capitale. Alle elezioni amministrative, che si tengono per la prima volta con il nuovo sistema, si era determinata a Roma una lotta a tre, tra il candidato delle sinistre, quello delle destre e quello DC, che non arriva al ballottaggio, poi vinto dal candidato delle sinistre, il "verde" Francesco Rutelli.

Certificata con la fine dell'Unione Sovietica la caduta del *clivage* della guerra fredda, come si è visto, le amministrative del 1993 certificano al fine del *clivage* di destra.

La DC si dissolve il 18 gennaio – anniversario dell'appello sturziano del 1919 – quando è costituito a Roma il Partito popolare italiano, mentre il Centro cristiano democratico (CCD) è parallelamente fondato per iniziativa di quei dirigenti democristiani, che scelgono la parte destra del bipolarismo di fatto delineato dalla nuova legge elettorale.

Questa è ormai saldamente presidiata da Silvio Berlusconi, che il giorno dopo invita le forze politiche moderate ad un accordo elettorale e il 26 gennaio annuncia, con un messaggio video, la propria "discesa in campo"¹³.

¹² Non fa eccezione la riforma elettorale politica del 2005, votata dalla sola maggioranza tra le proteste, ma con la sostanziale acquiescenza, dell'opposizione di centro-sinistra.

¹³ La scelta del mezzo televisivo (con gli accorgimenti tecnici del caso) e la metafora calcistica rappresentano in qualche modo la sintesi della sua esperienza di imprenditore prima immobiliare, poi televisivo (da Telemilano, emittente via cavo che inizia le sue trasmissioni il 24 settembre 1974 a Canale 5, attiva dal 30 settembre 1980) e calcistico (con la presidenza dell'A.C. Milan dal 1986).

Alle elezioni politiche del 27-28 marzo, mentre era prevista un'affermazione della sinistra coordinata dal PDS nell'alleanza dei Progressisti (che in prospettiva avrebbe potuto formare una alleanza aperta al centro post-democristiana in caso di non autosufficienza), si afferma lo schieramento a geometria variabile guidato da Berlusconi, capace di intercettare con il partito appena creato, Forza Italia, oltre otto della decina di milioni di voti messi in libertà della dissoluzione dei partiti della maggioranza di pentapartito, che l'11 maggio forma il nuovo governo.

L'atteggiamento del presidente della Repubblica, che interviene direttamente nella formazione del governo, indica il nuovo *clivage* che caratterizza il sistema politico della repubblica del maggioritario all'italiana, determinato proprio dalla figura stessa di Berlusconi. Scalfaro attraverso una serie di lettere immediatamente rese pubbliche ottiene l'esclusione dal governo di Previti e Tremaglia, e si propone come garante attivo dell'indirizzo democratico, come tutore democratico del Presidente del Consiglio.

Mentre i due *clivages* che caratterizzavano il sistema politico italiano, in qualche misura corrispondevano ad un quadro europeo, quello della cosiddetta seconda repubblica è certamente peculiare, anche se i due "poli" fanno generico riferimento ai due maggiori "partiti" europei, quello popolare e quello socialista. I vecchi *clivages* (dell'antifascismo e dell'anticomunismo) mantengono una vitalità, tuttavia non in senso strutturale, ma politico-ideologico, interno al discorso politico.

Il carattere del nuovo *clivage*, che squaderna un problema di non-legittimazione reciproca, ha come conseguenza che il processo di riforma "auto poetica" a propulsione referendaria, che aveva introdotto un sistema di tipo presidenziale a livello locale e regionale, non si completa con la coerente adozione di un sistema di investitura diretta del capo del governo. La formula lanciata dal movimento referendario – egemonizzato, come si è detto dal PDS di Occhetto – era quella del "sindaco d'Italia". Ben presto tuttavia viene ritirata, appunto per l'eterogenesi dei fini berlusconiana. I due schieramenti infatti non si legittimano reciprocamente e il risultato non può che essere quello di "abbondare nelle garanzie". La sostanza della formula si riproporrà quando la crisi dei due "poli" della repubblica del maggioritario porterà alla nomina alla presidenza del consiglio di un sindaco non parlamentare, Matteo Renzi, che ha immediatamente messo in cantiere un progetto di riassetto istituzionale appunto in questa direzione.

Nel corso delle elezioni che si succedono dopo il 1994, in un quadro di competizione talora a tre, di fatto a due, si producono puntualmente "alternanze per disperazione", in quanto l'elettorato puntualmente sfiducia lo schieramento al governo, che peraltro aveva già subito nel corso della legislatura un progressivo svuotamento.

La *governance* del maggioritario è caratterizzata proprio da questo movimento di semplificazione, che ha come sua manifestazione più significativa proprio la presidenzializzazione, supportata da forme di comunicazione diretta ("videopolitica"), coerente tanto con le linee di trasformazione dell'istituzione partito, in senso "cartellizzato", che con il funzionamento del sistema politico allargato, in un quadro in

cui peraltro lo spazio della dimensione "domestica" della politica è sempre più ridotto dai circuiti dell'internazionalizzazione e dall'"europeificazione del policy making".

Tutti i partiti, moltiplicando una tendenza già apparsa in Europa alla fine degli anni Settanta, con la vittoriosa epopea di Mitterrand in Francia, che legittima questa modalità nella cultura di una sinistra europea ad essa tradizionalmente refrattaria, si presidenzializzano. Svuotati gli organismi interni, quando non previsti – come nel caso di Forza Italia – assumono sempre più il carattere di federazioni di notabili locali o di categoria e di portatori di voti, suscettibili questi di migrazioni e riaggregazioni dettate dalle convenienze. Questo aggregato neo-notabilare è raggrumato sotto il controllo di una (rafforzata) leadership centrale, che dispone degli strumenti di comunicazione e, aggiornando il vecchio sistema del "centralismo", designa gli organi di governo del partito e le candidature alle elezioni, su cui esercita un rigido controllo. E' un sistema apparentemente molto funzionale, ma di fatto strutturalmente vulnerabile. Dopo quattro alternanze per disperazione si arriva infatti allo stallo.

Il sistema politico del maggioritario e il relativo bipolarismo entra in crisi con le elezioni del 2013, in cui, come era successo vent'anni prima, si ha il trasferimento di oltre otto milioni e mezzo di voti su un soggetto nuovo, questa volta il Movimento Cinquestelle. Questo determina, per la prima volta dopo vent'anni, un'*impasse*, facendo emergere lo strutturale problema di legittimazione reciproca che caratterizza il sistema. Il nuovo ciclo elettorale di rottura – in un quadro di emergenza finanziaria e di rinnovato rilievo del "vincolo esterno", ovvero della connessione con il quadro europeo non a caso saldato proprio nel 1992, alla vigilia del crollo del primo sistema politico della Repubblica – è completato con l'elezione presidenziale che per la prima volta determina il rinnovo del mandato, a Giorgio Napolitano, segno anche del ruolo assai rilevante assunto dall'istituzione quirinalizia. Conseguenza dello stallo è la formazione di due governi di intesa più larga affidati al polo migliore sconfitto, quello del Partito Democratico, il secondo dei quali è guidato, per la terza volta nella storia del dopoguerra, da un non parlamentare, a rimarcare (come nei due casi precedenti) una soluzione di continuità. E un riposizionamento dei *clivages* che ne consegue e ancora si può solo delineare, attraverso l'uso retorico della categoria di "antipolitica".

A proposito del "partito della maggioranza"

Si ripropone così un tema di lungo periodo della definizione del sistema politico italiano, al centro del quale, in rapporto controverso e non formalizzabile con i modelli europei, che non a caso in questa rapida ricostruzione non sono stati né citati né considerati, mentre il discorso e la retorica politica ne sono ingombri, sta il problema della governabilità. Questo viene risolto – o quantomeno evacuato – attraverso la formazione, la gestione e l'evoluzione di una maggioranza, a proposito della quale si può anche parlare, in senso strutturale e non tanto formale di *partito della maggioranza*¹⁴. Aggregare una maggioranza – variamente connotata – rappresenta infatti la risposta al problema dell'unificazione, che strutturalmente si ripropone ad

¹⁴ Ne ho iniziato a discutere, avviando un cantiere aperto in un seminario tenutosi il 9 giugno 2015 alla Lumsa di Roma: <http://www.lumsa.it/workshop-sul-partito-della-maggioranza-chiave-storico-politica>.

ogni tornante della storia europea, dall'Unificazione stessa, ai tornanti del secondo e del terzo dopoguerra europei, qui ricostruiti, che danno origine al primo ed al secondo sistema politico della Repubblica. E annunciano il terzo, in un quadro peraltro ormai francamente di *multilevel governance* e non più, semplicemente, com'è stato fino ai primi anni di questo ventunesimo secolo, di "vincolo esterno".

Bibliografia

- A.P. 1958. "Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative." Senato della Repubblica, Documenti, n. 124, (16 settembre).
- A.P. 1974. "Relazione della I Commissione permanente, presentata il 4 aprile: relatore Galloni." Camera dei Deputati, Documenti, n. 2860-39-A.
- A.P. 1993. Camera dei Deputati, Seduta pomeridiana del 21 aprile.
- Barbaceto, Gianni - Peter Gomez e Marco Travaglio. 2002. *Mani Pulite, la vera storia*. Roma: Editori Riuniti.
- Calise, Mauro (a cura di). 1992. *Come cambiano i partiti*, Bologna: Il Mulino.
- Caracciolo, Lucio. 1999. "L'Italia alla ricerca di se stessa." In *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, vol. 6, *L'Italia contemporanea*, Roma-Bari: Laterza.
- Cazzola, Franco. 1988. "La corruzione politica in Italia." *Rivista italiana di scienza politica*, 223-58.
- Guarnieri, Carlo e Patrizia Pederzoli Patrizia. 1997. *La democrazia giudiziaria*, Bologna: Il Mulino.
- Gunther, Richard, Montero José Ramon e Juan J. Linz (eds). 2002. *Political parties. Old concepts and new challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter e Richards S. Katz. 1995. "Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1: 5-28.
- Mair, Peter e Richards S. Katz. 1996. "Changing Models of Party Organisation and Party Democracy Addendum." *Party Politics* 4: 525-34 (anche in *Party Organisation, Party Democracy, and the Emergence of Cartel Party*, in P. Mair, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press, 1997, pp. 93-119; in italiano in *Partiti e sistemi di partito*, a c. di L. Bardi, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 33-58).
- Maranini, Giuseppe. 1999. *Storia del potere in Italia*. Milano: Lampi di Stampa.
- Occhetto, Achille. 1994. *Il sentimento e la ragione*, Milano: Rizzoli.
- Scoppola, Pietro. 1991. *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*. Bologna: Il Mulino, 1991.
- Scoppola, Pietro. 1997. *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna: Il Mulino.