



Data pubblicazione 11.11.2014

In margine alle etichette di “Prima” e “Seconda” Repubblica. Ovvero, la democrazia rappresentativa in Italia e la sua crisi.*

di

M. Plutino**

1. Premessa. Le dialettiche tra “regime” politico e “regime” costituzionale e gli imperativi teorici.

Cosa è la “Seconda Repubblica”? L’abituale riferirsi ad una Repubblica con l’aggiunta specificativa di numeri ordinali (“prima”, “seconda” e così via) per implicare al tempo stesso una continuità e una trasformazione di “regime”¹, è abitudine che il nostro dibattito pubblico ha mutuato dall’esperienza istituzionale francese. La dottrina e la pubblicistica italiana ne hanno sempre subito una certa influenza, sulla base della convinzione di essere accomunati ai “cugini d’Oltralpe” da ampie similitudini in termini di sviluppi storici ed evoluzione della democrazia e di possedere una simile articolazione del pluralismo e, almeno fino al fattore perturbante del “gollismo”, del sistema dei partiti. Su questa base, anche sul piano più strettamente tecnico-giuridico si è voluta identificare una non troppo dissimile considerazione delle dicotomie fondamentali del diritto pubblico (Repubblica-Monarchia, democrazia rappresentativa-diretta, Stato di diritto-Stato sociale, e così via). E’ altrettanto

* Di prossima pubblicazione nel volume A. Morelli (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015.

** Ricercatore confermato di diritto costituzionale presso l’Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ Possiamo sinteticamente definire questo concetto come “il sottosistema costituito dall’insieme delle istituzioni politiche di un sistema sociale” (M. Duverger, *I sistemi politici*, Laterza, Roma-Bari, 1978, p. 14). In ciò, ad esempio, “regime parlamentare”, nella tradizione più rigorosa del diritto costituzionale, non è mai esattamente equivalso (come invece nella terminologia del Duverger, impregnata di commistioni tra diritto e politologia) a “forma di governo parlamentare”. Il concetto di “regime”, più che a quello di forma di governo (o di Stato) è più prossimo, nelle scienze sociali, a quello di “sistema politico”. V., sul punto, nota *infra*.

evidente, d'altro canto, che dall'esperienza francese ci siamo differenziati, sul piano storico, per il macroscopico fattore dell'alternanza tra esperienze repubblicane e monarchiche, che non ci ha lambito, come per un fattore più specifico ma non privo di effetti sistemici, ovvero una diversa considerazione, nella teoria e nella pratica, della dicotomia potere costituente/potere costituito. Questa dicotomia è ritenuta generalmente fondativa, per una necessità teorica propria dal diritto positivo operante nei più sofisticati ordinamenti moderni, di ogni "regime costituzionale". Per un'esigenza che potremmo definire consustanziale al modo di essere di ciascuno dei due concetti e, insieme, della loro natura dicotomica, potere costituente e potere costituiti (tra cui il potere di revisione) vengono ritenuti assolutamente infungibili, ragione per cui la più rigorosa dottrina italiana è critica verso tendenze tuttora presenti nel dibattito francese, malgrado alcuni sviluppi recenti², a confonderli o ritenerli sovrapponibili.

Proprio questo differente modo di considerare la categoria fondativa del diritto costituzionale moderno ha deposto per l'identificazione tendenziale tra "regime politico" e "regime costituzionale" e, su questa base, ha prestato gli strumenti concettuali immediati per una successione tra Repubbliche in qualche modo giuridicamente, se non legittimata³, almeno discussa come plausibile (in Francia dal 1870, anno di fondazione della III Repubblica, ad oggi, V Repubblica). Ciò nulla osta, tuttavia, a che anche in Francia la successione di "regimi politici" sia stata spesso accompagnata da una successione tra "regimi costituzionali", ciò che è però fatale negli schemi teorici e dogmatici italiani: la Repubblica, pur nata ad esito del referendum "istituzionale" del 2 giugno 1946, viene oggi a identificarsi sul piano strettamente giuridico positivo su un

² Per tutti basti rinviare alla riflessione, di ampia risonanza, di O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, P.U.F., Coll. Léviathan, 1994, passim.

³ Il diritto non può pretendere di imbrigliare lo sviluppo delle vicende storiche, né sono mancate qualificazioni in termini di illegittimità (colpi di stato, rotture della legalità formale-costituzionale) di quegli svolgimenti.

“regime costituzionale” e unitario è il percorso che ha condotto alla suprema scelta istituzionale e alla scrittura della Costituzione attraverso un’Assemblea Costituente eletta, infatti, contestualmente al referendum “istituzionale”. Se l’espressione “Seconda Repubblica” pone un problema preliminare questo è, dunque, innanzitutto un problema di legittimazione della Costituzione ma, in realtà, a ben vedere e al contrario, di plausibilità scientifica dell’etichetta di “Seconda Repubblica”, almeno collocandosi sul piano della riflessione strettamente positivista. Il solo accennare ad una “Seconda Repubblica” imporrebbe di chiarire quando e come è nata e con quali conseguenze sulla vigente Costituzione. La verità è che l’espressione, a parte i precedenti che richiameremo di seguito attraverso una sommaria genealogia, è frutto immediato di uno slittamento semantico che muoveva da una formula corrente nel discorso politico tra la fine degli anni ’80 e i primi anni ’90, quando si prese ad utilizzare spesso l’espressione “seconda fase” della Repubblica anche da personalità politiche con radici culturali molto eterogenee, come ad esempio Leopoldo Elia e Achille Occhetto, e dei mesi successivi quando venne travolta ogni cautela a riguardo dall’esito del referendum elettorale del 1991⁴. Certo è che non era estranea una connotazione polemica, per quanto non dirompente. Come ognuno può rendersi conto, discettare di una “fase” della Repubblica ha un significato ed è cosa più o meno intellegibile nel discorso politico (anche se resta qualcosa di molto vago e poco tecnico), mentre considerare esistente, incipiente o auspicabile una Repubblica “altra” (che il pur prudentissimo

⁴ Basta scorrere le cronache di inizio ’91. Per tutti: A. Leiss, “Seconda fase per il nostro Stato”, intervista a L. Elia, l’Unità, 28 marzo 1991 e, nello stesso giorno, F. Rondolino, “Cambiamo lo Stato, senza avventure”, intervista a A. Occhetto, l’Unità, 28 marzo 1991, ove si parla anche di aprire “una nuova fase Costituente”. I titoli delle settimane successive però già parlano di un Cossiga che “invoca la Seconda Repubblica” (P. Cascella, *Cossiga invoca la seconda Repubblica*, l’Unità, 6 maggio 1991), di un Andreotti che la “boccia” (P. Cascella, *Andreotti boccia la seconda Repubblica*, l’Unità, 7 maggio 1991). Così si arriva a ridosso del referendum dopo il quale prima e seconda “Repubblica” hanno definitivamente rimpiazzato ogni cautela linguistica (“fase”) e concettuale.

Forlani, in una di quelle difese tattiche tipiche della politica, e foriere di sciagure, dichiarò di non temere affatto) è questione ben diversa e dalle implicazioni quantomeno problematiche. Infatti, la forma repubblicana – *la Repubblica*, non una successione di esperienze, di regimi politici a patto che siano pur sempre “repubblicani” - è la base della scelta istituzionale del 1946, e menzionata in apertura e chiusura di Costituzione agli articoli 1 e 138 della Cost., non a caso frequentemente fatti oggetto di una lettura sistematica.

In conclusione, mentre i francesi hanno contratto l’abitudine di numerare in modo progressivo le Repubbliche e, raramente soddisfatti dei loro assetti istituzionali, parlano ormai apertamente di una “sesta” repubblica (queste “concessioni” danno luogo a meccanismi per loro natura poco gestibili, offrendo praterie a quegli scavalcamenti di cui è vive la dialettica e la lotta politica), da noi si è preteso di fondare qualcosa di più di un’espressione retorica senza un adeguato apparato concettuale e, in definitiva, con esiti tanto ineffabili nelle fondamenta quanto palpabili nelle nefaste conseguenze.

Fatta questa premessa, tuttavia, vale la pena di provare a definire *l’ubi consistam* di questa “Seconda Repubblica”. Qual sarebbe il suo fondamento e da cosa sarebbe caratterizzata? E’ possibile che da un concetto poco plausibile sul piano scientifico possa derivare qualche utilità sul piano analitico e, perfino, prescrittivo? Per rispondere occorre procedere con ordine.

2.La “Seconda Repubblica” tra dottrina della “costituzione materiale” e critica alla “partitocrazia”?

In verità, non è mancata in Italia una tradizione di studi, anche molto autorevole (Crosa, Mortati, etc.) sul concetto di “regime” (politico) distinto da “Stato”, “Costituzione”, “ordinamento” e così via. Un tratto caratterizzante di questo apporto, relativamente sganciato dalla tradizione francese, è che operava sul dato di fondo di una Costituzione, lo Statuto Albertino, della quale prima si

dibattè a lungo se fosse rigida o flessibile, poi, con l'avvento del fascismo (favorito anche dalla prevalenza della tesi della flessibilità statutaria), semplicemente fu oggetto dell'interrogativo circa la sua persistente vigenza. E il dato di fondo è che, considerazioni formalistiche a parte, l'asserita flessibilità aveva condotto lo Statuto ad uno svuotamento per cui i "principi di struttura" dell'ordinamento attorno alla metà degli anni '20 e ancor più negli anni '30 non erano certo più desumibili dalla legge fondamentale del Regno, che di per sé non offriva elementi di orientamento particolarmente significativi sulle dinamiche della forma di governo e di Stato (a parte qualche profilo riguardante l'istituto monarchico) quanto, al massimo, da norme materialmente costituzionali, mentre solo in un momento più tardo, e a più riprese, si sarebbe parlato dell'introduzione di un "tipo" di norme in qualche modo di rango costituzionale o comunque "rinforzate". Di conseguenza, semplificando, la "costituzione materiale" di Mortati è il "partito unico", che è il "portatore" (ma potremmo dire, non a caso, "reggitore") del "Regime" con la maiuscola. Più valutativamente, il regime fascista è tale perché retto e animato dal partito fascista, unico partito lecito secondo la legge, ed è un regime del capo, una dittatura di partito fortemente personalizzata. Pur essendo Mortati lontano dalla politica attiva e anche dall'*engagement* di tanti intellettuali nel regime, il concetto di "costituzione materiale", su queste premesse, non nasce e non può nascere in accordo e neanche in mera giustapposizione alla Costituzione formale, quanto in aperta contraddizione e negazione. Nonostante gli sviluppi di pensiero successivi e alcuni tentativi per "addomesticare" la teoria (magari ricollegandola al pensiero istituzionalista o, addirittura, alle *conventions of the constitutions* anglosassoni), la dottrina della "costituzione materiale" non perde mai questo suo vizio d'origine di nascere, certo, per valorizzare gli elementi offerti dalla effettualità in tensione, se non contrapposizione, all'ordine costituzionale, in una delicata fase di crisi dello stato liberale, prima, di

edificazione dello stato totalitario poi. Cosicché essa segna, nella migliore delle ipotesi, un'apertura pressoché indiscriminata alla normatività del sociale, e quindi – in quel momento storico - all'autoevidenza della forza, in ciò differenziandosi non poco dalla costruzione del maggiore esponente italiano dell'istituzionalismo, Santi Romano (uno dei maestri di Mortati, sul quale ebbe in effetti non poca influenza), il quale, essendo nato e cresciuto in un regime liberale (per quanto gravemente tarato) e pur aprendo il diritto alla normatività del fatto sociale, rimane sul piano personale più aderente ai principi e agli scrupoli del liberalismo (la separazione dei poteri, il principio di legalità, una visione più classica, e se si vuole borghese, dello Stato moderno e rappresentativo⁵) e più formalista sul piano metodologico.

Un po' per l'*ipse dixit* della linea (non priva di notevoli articolazioni, ma comunque "classica") orlandiana-romaniana, un po' per i tragici esiti delle vicende, la dottrina costituzionalistica italiana, nonostante il grande debito contratto con il pensiero di Mortati, ha perciò imboccato un sentiero decisamente normativista (in particolare sul piano della riflessione sugli assetti di potere), praticamente rinunciando del tutto sul piano scientifico giuspubblicistico al concetto di "regime", di cui altri autori avevano fatto un uso assai più ideologico. L'espressione nel dibattito italiano odierno ha così una derivazione più che altro politologica e, oltre all'apporto francese, non poco debitrice del concetto di "sistema" che si deve alla matrice anglo-americana⁶. Tale ambiguità tra i diversi apporti si ripercuote sull'espressione di "Seconda Repubblica". Volendola prendere sul serio, essa pretenderebbe di essere

⁵ Quest'ultimo è un punto notevolmente problematico della dottrina di Mortati.

⁶ D. Easton, *Il sistema politico* [ed. orig.1953], Edizioni di comunità, Milano, 1963, *passim*. Nella sua concezione il sistema politico comprende il regime, componendosi di "comunità politica", "regime" e "autorità", laddove il "regime" è l'insieme delle procedure, delle norme-regole, dei valori e delle istituzioni (intese come strutture stabilizzate di comando) di un sistema. Lo studioso italiano che ha maggiormente utilizzato questa categoria analitica, adattandola alla nostra tradizione, è stato P. Farneti, *Il sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 1973, *passim*, ma anche in innumerevoli altri studi fin o alla scomparsa prematura.

qualcosa di nettamente diverso dal passato (“un nuovo Stato” disse Occhetto, auspicando peraltro un’ambigua “costituente”⁷) nella permanenza di una continuità di principi (oltrechè di vigenza) con la Costituzione repubblicana del 1947-48.

Intanto, la periodizzazione. V’è un consenso generale sul fatto che, si utilizzi o no l’espressione, attorno al 1992-93 si sia realizzata una grande cesura nella nostra vicenda repubblicana. Benchè l’espressione (in particolare quella speculare di “Seconda Repubblica”) abbia cominciato ad essere utilizzata negli anni ’50 parallelamente con il diffondersi della parabola gollista, e che, invece, la denuncia della “partitocrazia” è praticamente coeva alla nascita della Repubblica, l’espressione - nel senso che a noi interessa - ha cominciato a circolare solo quando si è diffusa la consapevolezza che è esistita e stava giungendo al capolinea una “Prima Repubblica”⁸. Ricostruendo le fonti, questa consapevolezza, presente esplicitamente fin dalla fine degli anni ’70 (e i cui segni premonitori di forte malessere sono forti dalla fine del decennio precedente), diventa matura solo molto anni dopo, tanto è vero che gli anni ’80 vengono percepiscono nel loro svolgersi, da buona parte degli attori, perfino come un rilancio del sistema partitico repubblicano.

La rottura definitiva del meccanismo avviene tra il primo e il secondo referendum elettorale, cioè tra 1991 e il 1993. Nel volgere di pochi mesi possiamo parlare di un esercizio solo parzialmente analitico e invece molto vocato a quello che nel mondo anglosassone si direbbe, con termine non facilmente traducibile importato dalla critica letteraria, *storytelling*. Se il “revisionismo” è il sale del lavoro storiografico, va però riconosciuto con

⁷ V. nota *supra*.

⁸ Ciò è realisticamente avvenuto soltanto verso la fine degli anni ’80, il che giustifica l’improbabile discriminazione che qualche studioso ha voluto identificare nel superamento dell’ideale di “società alternativa” (da cui l’esaurimento, appunto, della “prima repubblica”), in una chiave ricostruttiva, per nulla convincente, tutta interna alla storia della sinistra e alla trasformazione della sua cultura politica. D. Bidussa, *Alla ricerca di una società alternativa*, in R. Romano (dir.), *Storia d’Italia. L’Italia oggi*, vol. 10, Bompiani, Milano, 1989, p. 241 ss.

franchezza che la rappresentazione del passato operata in quei mesi è stata non poco impregnata di elementi fortemente ideologici o di natura politico-culturale, che hanno avuto una precisa (ma non fatale) ricaduta di “filosofia” istituzionale. Come vedremo, non è in alcun modo possibile esprimere un giudizio lusinghiero sulla fase terminale della cosiddetta “Prima Repubblica” e ogni tentativo di rivalutazione di fronte alle miserie della politica attuale avrebbe fiato corto. Ma altro è stigmatizzare le tendenze del presente, altro è dar corso ad una riscrittura del passato recente e meno recente attraverso una ricostruzione tendenziosa e unilateralmente selettiva, non aliena da retoriche. Un esercizio accompagnato, peraltro, da un vero e proprio bombardamento comunicativo. Non è questa la sede, ma andrebbero ricostruiti a fondo e con freddezza, anche con l’ausilio delle nuove fonti nel frattempo resesi disponibili, quei mesi, segnati dall’exasperazione diffusa nel corpo sociale, la resa senza onore delle armi di un sistema ormai decotto e pronto all’implosione, e il dispiegarsi di strategie di attori interni e internazionali non sempre intelleggibili di cui negli ultimi anni cominciamo a saperne appena qualcosa in più.

Circoscriviamo il nostro obiettivo. L’esperienza da superare o comunque giunta al capolinea sarebbe stata quella della “partitocrazia”, un “regime” che avrebbe espropriato i cittadini della sovranità. E’ stato detto un’infinità di volte, con espressioni consimili, che “il cittadino italiano è di fatto espropriato di ogni potere di interdizione del voto: distribuisce le carte di un gioco che si svolge poi dentro i palazzi della politica senza controlli efficaci”⁹. Ora, la parabola della partitocrazia, a prescindere dalle precisazioni di ordine concettuale che andranno fatte, non è facilmente distinguibile dalla parabola della democrazia *tout court*, giacchè, considerazioni teoriche a parte, si doveva alla rinascita del

⁹ La metafora è di Bozzi, resa nell’ambito della Commissione omonima di cui parleremo. La citazione è di P. Scoppola, *Introduzione*, in F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, La nuova Italia scientifica, Roma, 1995, p. 32.

sistema partitico la rifondazione della democrazia in Italia¹⁰, la scrittura della Costituzione e la sua centratura sulla sovranità del popolo nonché l'accompagnamento della società italiana nei lustri successivi verso un benessere diffuso e verso la costruzione di uno Stato sociale dalle dimensioni molto significative, anche se via via connotato da forme di funzionamento perverso e comunque finanziariamente insostenibile. La vicenda di *quel* sistema dei partiti in effetti si conclude tra i due referendum elettorali del triennio 1991-1993. Dall'aprile del 1992, con l'attivismo delle Procure, si produce il rapido travolgimento di larghissima parte della classe politica¹¹, coinvolta in inchieste da cui emergevano meccanismi corruttivi con caratteri sistemici (ammessi in una celebre, orgogliosa e coraggiosa, ma assai autoindulgente, autodifesa da Bettino Craxi), per quanto quella vicenda fu non poco caratterizzata dall'infausto riflesso che ebbe la prima applicazione sistematica del nuovo codice di procedura penale, con le sue nuove procedure e i suoi nuovi istituti. I partiti andarono immediatamente in bancarotta e, previa misure cautelati o volontario ritiro, tutta la classe politica, fatta eccezione per qualche segmento, venne spazzata via. Così si dissolsero come neve al sole tutti i partiti politici protagonisti dell'approvazione della Costituzione e della vita democratica nei decenni successivi. In quella vicenda la classe politica non mancò certo di miopia che, dalla sottovalutazione del sottoporsi al "vincolo esterno" comunitario¹² al montare dei processi di globalizzazione, al venir meno anche

¹⁰ Sul punto, l'approfondita ricostruzione di E. Di Nolfo, *La Repubblica delle speranze e degli inganni*, Ponte delle Grazie, Firenze, 1996, p. 119 ss. V. anche C. Pavone, *L'eredità della guerra civile*, in Aavv, *Lezioni sull'Italia repubblicana*, Donzelli, Roma, 1994, p. 17.

¹¹ "Il colpo di grazia all'*ancien régime* lo dà la magistratura", L. Caracciolo, *L'Italia alla ricerca di se stessa*, in G. Sabbatucci – V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*. 6. *L'Italia contemporanea dal 1963 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 572.

Basti un dato. Nel solo 1992 furono richieste dalla procure 540 autorizzazioni a procedere contro parlamentari. S. Colarizi, *Biografia della Prima Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, p. 212. Nel 1993 ne risultano 144 indagati (L. Caracciolo, *L'Italia*, cit., p. 575).

¹² P. Ginsborg, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato*, Einaudi, Torino, 1998, p. 497: nel 1992 "la dura realtà del <vincolo esterno> iniziava a farsi sentire".

formale del blocco dalla “Guerra fredda”, non aveva compreso che nulla avrebbe potuto essere come prima. Si saldò rapidamente un fronte di “rinnovatori” che non sarebbe andato lontano se non avesse potuto contare sulla ancora poderosa macchina organizzativa del Pci, in via di dismissione¹³ ma ancora efficiente. La caduta del Muro aveva condotto alla trasformazione, certamente tardiva ma che appariva ormai improcrastinabile (anche se fu discussa e contestata) dell’allora Partito Comunista Italiano, protagonista della Costituente e collettore nel corso degli anni ’70 di un terzo dei voti degli italiani (in presenza di percentuali di astensionismo ridottissime) in una nuova soggettività gravitante nell’orbita del socialismo democratico ed europeo. Gli eredi del partito escluso dalla partecipazione al governo (cd. *conventio ad excludendum*¹⁴), ma nient’affatto estranei ai tanti e differenti circuiti decisionali (parlamentari, regionali, locali, relativi al “dialogo sociale” e così via¹⁵), traevano il più immediato beneficio dal crollo dei partiti governativi, come fu evidente nelle due tornate di elezioni amministrative della primavera e dell’autunno del 1993¹⁶, mentre fino a qualche mese prima rischiava di essere sopravanzato quasi ovunque dal pur logoratissimo Psi. Nel frattempo il voto dei cittadini del 1991 (abolizione della preferenza plurima prevista dalla legge elettorale per l’elezione della Camera dei deputati), con quasi tutti i partiti contrari ai quesiti referendari, dava luogo ad un movimento referendario, di cui il Pds (ex Pci) si fece parte attiva e importante, sia pure non senza tatticismi. Si

¹³ Il partito conservava la buona parte dei 2325 funzionari (!) del 1976, i quasi erano per gran parte, infatti, entrati dopo il 1968.

¹⁴ Secondo la nota formula di L. Elia, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.

¹⁵ Notissima ad es. l’integrazione del Pci nel gioco legislativo e parlamentare messa in luce da A. Predieri, *Parlamento 1975*, in Aavv, *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di comunità, Milano, 1975, p. 71 ss. nonché Id., *Il processo legislativo*, in P. Farneti (a cura di), *Il sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 1973 p. 354 ss. Lo stesso Farneti fu un acuto studioso del fenomeno.

¹⁶ V. ad es. G. Borgognone, *Da “Mani pulite” al secondo governo Berlusconi*, in Aavv. *Storia d’Italia. Dalla fine degli anni ’80 a oggi*, Utet-la Repubblica, Torino-Roma, 2005, p. 135.

arrivò così ai referendum del 1993 su un quesito, tra gli altri, attinente al sistema elettorale con intenzioni spiccatamente manipolative volte a superare il sistema elettorale basato sul principio (o formula elettorale) proporzionale, visto – non a torto – come l’infrastruttura di quella che veniva battezzata apertamente come una “Repubblica dei partiti”¹⁷. Espressione che intendeva trasporre sul piano di una valutazione complessiva della storia repubblicana quella di “partitocrazia” che si doveva al Maranini o, più probabilmente, al Lucifero, ma che comunque da Maranini fu divulgata e da lui, e da Sturzo, trapassò ampiamente nella pubblicistica fin dalla fine degli ‘40¹⁸. Dobbiamo soffermarci adeguatamente sull’espressione, perché ci consente di riprendere le considerazioni introduttive. Il termine “partitocrazia” intendeva indicare un “dominio dei partiti”¹⁹, una

¹⁷ P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, il Mulino, Bologna, nuova ed. 1997, passim. Il testo è una caposaldo dei cultori della storia istituzionale repubblicana (per questo rinunciamo a citarlo di seguito, in senso adesivo, critico o, semplicemente, quale fonte di rinvio a titolo informativo). Il vasto e originale materiale considerato e i non pochi giudizi arguti (e Scoppola era certamente uno storico di grande autorevolezza), si sposano con un approccio “ideologico” di fondo (e una imperfetta comprensione delle tecniche giuridiche, con effetti non da poco sulle valutazioni dei rendimenti o delle potenzialità degli istituti che si offrono) che ne rivela, a nostro avviso, un serio limite. Dell’autore Id. *Introduzione*, cit. risale al 1993 ed è un notevole documento che coniuga, nella tempesta, attualità nel suo svolgersi e riflessione di lungo periodo fin dall’incipit di p. 11: “un arco della storia politica e istituzionale italiana si va esaurendo e una nuova stagione ancora incerta e indefinibile si annuncia”.

¹⁸ L. Sturzo, *Partiti e partitocrazia*, in Id., *Politica di questi anni*, Zanichelli, Bologna, 1955. L’articolo però fu pubblicato su “Il Popolo” il 3 luglio 1949, il quale afferma: “Il fascismo creò il partito unico che dominò governo e parlamentato. Ma la partitocrazia multipla fece irruzione in Italia con i comitati di liberazione” (p.270), istituendo così quel parallelo tra Regime e “partitocrazia” di cui si parla nel testo.

¹⁹ Sintomatico di un certo approccio anti-partitico (nel suo caso, con un approccio che si direbbe liberale di sinistra) D. Bartoli, *La dittatura dei partiti*, L’Europeo, 4 agosto 1946, fondatore, dopo la Liberazione, di “Risorgimento liberale”, e che approderà poi alla prestigiosa direzione de “Il Resto del Carlino” e, poi, de “La Nazione”. Per la precisione va detto che il giudizio era riferito al ruolo della seconda Camera, con riferimento al sostegno del maggioritario uninominale quale rimedio. Un *topos* (del tutto insostenibile scientificamente nei suoi presunti effetti) della letteratura anti-proporzionalistica di cui Maranini sarà il massimo alfiere. Tuttavia l’espressione di Bartoli sarà immediatamente ripresa e decontestualizzata da Giannini che parlerà di “dittatura del C.N.L.

Il radicalismo delle posizioni di Bartoli invece si attenuerà nel corso degli anni per giungere ad un nuovo picco con il pessimismo degli anni ‘70 e degli anni seguenti, quando l’autore descriverà con molta acutezza le radici del “malessere italiano” (“l’inizio può essere fissato

forma di “regime”. Avendo i costituzionalisti italiani ripudiato, come si è detto, il concetto di “regime” si potrebbe tradurre il termine con qualcosa a metà tra una certa evoluzione della “forma di governo” (governo parlamentare) e della “forma di stato” (democratico-rappresentativa, stato di partiti) per cui i partiti gestivano il potere sulla base di “deleghe in bianco” conferite dalla cittadinanza e senza possibilità, si asseriva, di risponderne in modo responsabile a causa del sistema politico “bloccato”, con una Dc sempiterna al governo e un Pci sempiterno escluso dal governo (al massimo incluso nella base parlamentare del governo, attraverso una astensione tecnica o inclusione esplicita; cd. “solidarietà nazionale”, 1976-1979). Una forma, insomma, di dimidiazione della democrazia mediante un’espropriazione della sovranità (popolare) da parte dei partiti. Ora, è da sottolineare che questa “Partitocrazia” sarebbe stato qualcosa di sostanzialmente diverso (e valutativamente peggiore: ecco il contenuto ideologico) rispetto a quello “Stato di partiti” che è il modo d’essere delle democrazie contemporanee, che sono immancabilmente rappresentative, cioè fondate sugli istituti della rappresentanza e della partecipazione, ma che si basano sull’azione dei partiti – associazioni di cittadini – per prendere le decisioni fondamentali attraverso un’attività di direzione e coordinamento degli organi costituzionali (in particolare e soprattutto di “indirizzo politico”), oltreché per svolgere le funzioni ordinarie della partecipazione organizzata (selezionare istanze, operare sintesi, etc.).

Il fatto che il termine “partitocrazia”, come abbiamo detto, o si ascrive ad un fervente monarchico e marchese Falcone Lucifero²⁰, o ad un ex fascista di ascendenze gentiliane (quindi, pseudo-liberale) come Giuseppe Maranini²¹,

verso la fine del decennio ‘60”; su questa periodizzazione v. *infra*). D. Bartoli, *Gli anni della tempesta*, Editoriale nuova, Milano, 1981, in part. p. 7.

²⁰ Ministro della Real Casa, continuò a servire i Savoia anche durante la Repubblica.

²¹ Studioso del concetto storico di “Repubblica” si considerava liberale ma era stato un fervente fascista. Non fosse niente. Nel fascismo, grazie all’influenza nefasta delle concezioni gentiliane, vedeva la massima realizzazione della legge, dello Stato di diritto e della libertà, per cui è con

ecco, non sono proprio, queste, le condizioni migliori per ragionare su un'etichetta che poi i radicali di Pannella, portando all'eccesso spunti di Maranini e Sturzo, utilizzeranno ampiamente per identificare il sistema dei partiti repubblicani e autori del compromesso costituzionale con un regime illiberale, spesso e volentieri "fuori legge" nell'incapacità di seguire anche solo le regole che si è dato autonomamente (giudizio nel quale v'è sempre stato non poco di vero, a causa di un malinteso "primato" della politica). Ed è significativo che ai partiti non viene neanche consentito di iniziare ad operare nel tessuto repubblicano che l'etichetta o la sua sostanza già circola (dalla prolusione maraniniana dell'anno accademico 1949-1950 dell'Università di Perugia all'apporto concettuale qualunquista), e poco, con ampia eco, un uomo assai stimato come Lelio Basso, del filone socialista con inclinazioni massimaliste, userà a proposito del popolo la metafora del "principe senza scettro", sottoposto al rischio di essere espropriato dai partiti (o, meglio, da alcuni loro comportamenti) e non più strumento di partecipazione popolare²².

Intendiamoci. E' ben vero che i partiti presero il controllo delle istituzioni fin dall'ordinamento transitorio, passando dal Comitato di Liberazione

questa confusione mentale si riconvertì come poté alla democrazia senza mai capire, per uno strano contrappasso, il ruolo dei partiti, che condannò per le loro (inevitabili) ingerenze nella vita costituzionale.

²² Sarebbe peraltro scorretto attribuire a Basso, uomo di partito per quanto di tendenze radicali, una sottovalutazione o un misconoscimento del ruolo dei partiti che appare invece, nell'opera (in questo spesso fraintesa e poco letta) una riaffermazione piuttosto equilibrata delle ragioni dei partiti e di quelle della sovranità popolare. L'autore anzi, attribuisce, e giustamente, a filoni reazioni, ogni forma di discredito dell'attività dei partiti che equivale ad un "attacco, ideologicamente mascherato, contro la attuazione della democrazia" (L. Basso, *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano, 1958, p. 61). In ciò Basso, riconoscendo che i partiti sono la "forma-principe attraverso cui la massa di cittadini può partecipare continuamente all'esercizio della propria sovranità" (p.76), appare piuttosto lontano dai toni ambigui del Maranini, in quanto stigmatizza più che altro da un lato i rischi di scarsa democraticità interna ai partiti, dall'altro i rischi di "dittatura della maggioranza" (e di inattuazione della Costituzione ad opera dei partiti della maggioranza, ivi compresi dell'inattuazione degli strumenti di cd. democrazia diretta), più che il tema vetero-liberale caro a Maranini della (presunta) prevaricazione sull'operato degli organi costituzionali (Basso pone semmai la questione dello strapotere e del sotto-governo dei partiti della maggioranza, o denuncia il "colpo di stato clericale, e così via dicendo...). E del resto la direzione politica come si realizzerebbe, diversamente?

Nazionale alla Costituente, alla attuazione o inattuazione della Costituzione; ed è anche vero che ebbero uno spazio e un ruolo maggiore di quanto generalmente non sia dato rilevare in consimili casi. Ma ciò non autorizzava minimamente le conclusioni di Maranini, e di tutta la linea, che invece derivavano direttamente da premesse tipiche del pensiero radicale di varia matrice (francese come fascista, qualunquista come giacobino, soreliano come liberale-radicale). Per non dire del fatto, per venire alla seconda stagione di fortuna dell'espressione, che i partiti di fine anni '40 o anni '50 non erano in tutto e per tutto certo gli stessi, se non nominalmente, di quelli dei primi anni '90.

3. La costruzione di uno "Stato di partiti" con caratteri anomali.

I partiti italiani sono stati dunque i veri ed effettivi ricostruttori della democrazia in Italia sulla base dei "titoli dell'antifascismo"²³ accumulati sul campo, sia pure con l'indispensabile aiuto economico degli statunitensi. Hanno voluto e scritto liberamente la Costituzione Italiana, sicuramente tra le più felici del costituzionalismo contemporaneo. "La nuova classe dirigente potè fare una Costituzione per la quale tutto o quasi dipendeva dal suo volere"²⁴. I partiti sono stati i supremi decisori e hanno saputo offrire garanzie tali da non essere posti sotto tutela dai vincitori del conflitto bellico. Non v'è traccia o evidenza di quell'imposizione di contenuti di principi e assetti organizzativi che gravò (non senza effetti positivi, in verità) sulle altre potenze sconfitte. L'Italia potè invece percorrere un sentiero ampiamente autonomo fin dal riconoscimento, da parte degli anglo-americani, ancor prima della caduta del regime di Salò e del 25

²³ G. Perticone, *L'Italia contemporanea dal 1871 al 1948*, Mondadori, Milano, 1968, p. 739.

²⁴ V. Mercuri, L. 1943-1956, in R. De Felice (diretta da), *Storia dell'Italia contemporanea*. Vol. 5. Resistenza e Repubblica, Edizioni scientifiche Italiane, Napoli, 1979, p. 179.

aprile 1945, del C.L.N.A.I. (Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia)²⁵. Nel 1946 ormai i maggiori partiti avevano saldamente le redini del Paese quale tangibile segno che la società civile italiana aveva (in Italia e momentaneamente fuoriuscita all'estero) un tessuto ricco e non fu mai annichilita dal fascismo. Certamente l'Italia ha voluto un regime fondato sul compromesso che fu innanzitutto politico-istituzionale e che poi divenne "costituzionale". Per quanto si volle bollare quest'ultimo, da Croce a dai settori tradizionali, come un mero "do ut des", quello che gli orfani della monarchia, della "Nazione" o del "partito unico della borghesia" non seppero vedere è che si instaurava un regime democratico di massa, come ben mise in rilievo, tempestivamente, Giacomo Perticone, basato sul ruolo moderno dei partiti e con nuovi principi organizzativi generalmente adeguati alle circostanze²⁶. Non mancarono errori anche pesanti (come l'insufficiente razionalizzazione della forma di governo), così come inesperienza, inadeguatezze, perfino tare primigenie. Ma complessivamente si trattò di un successo clamoroso, che non può non ascriversi ai partiti. E dai partiti, la nostra Costituzione è stata poi attuata o inattuata, e a loro si deve quel processo di "sacralizzazione" del testo che alla lunga non le ha reso un servizio e che è la base materiale su cui si è sviluppata tutta l'iniziativa, quella nobile e quella meno nobile, riformatrice italiana in campo istituzionale. Certamente la presenza dei partiti in Italia è stata abnorme, come tornerà a si dire, ma ciò non legittima l'uso di un'espressione *ad hoc*, e con connotati ideologici così pesanti (e negativi) come quella di "partitocrazia". Si sarà trattato in ogni caso di una declinazione nazionale e contingente dell'espressione, di comune domino nel campo politologico, di "Stato di partiti" (*Parteienstaat*). Anzi tra i fautori della tesi della "partitocrazia" v'è quale tratto

²⁵ V. Mercuri, L. 1943-1956, cit., p. 134 ss. La presenza degli alleati fu un tratto, per quanto singolare, del mantenimento della continuità dello Stato, C. Pavone, *L'eredità*, cit., p. 18-19.

²⁶ Presenti fin dalle meravigliose "Idee ricostruttive" scritte da De Gasperi insieme a Gronchi, Gonella, Saraceno, Scelba e altri. V. A. De Gasperi, *Idee sulla Democrazia Cristiana*, Edizione Cinque Lune, Roma, 1974, p. 15 ss.

comune un'insufficiente comprensione di questo carattere degli Stati contemporanei, e così è perfino in Sturzo, che fu certamente uno dei pionieri tra gli attori e gli analisti della democratizzazione delle masse e della nascita dei sistemi di partito. Essendo la "partitocrazia" dichiaratamente un'espressione ideologica o comunque polemica che sottende un disvalore (la realtà effettuale di partiti contrapposti alla sovranità popolare) ciò che è oggetto di dibattito dovunque, nei termini di una discussione sulla "qualità della democrazia" (e i partiti sono in crisi ovunque e da diversi decenni) da noi si connota in modo unico anche per il retaggio di una riflessione assai difettosa sul piano scientifico ma certamente suggestiva da parte degli elitisti, trovando al massimo qualche parente prossimo (e anche ascendente teorico) in espressioni polemiche del dibattito francese (ad es. "la Repubblica dei deputati", con riferimento a certi esiti assembleari-notabiliari della Terza Repubblica). E tipicamente italiana, ben oltre anche le suggestioni duvergeriane (al cui pensiero dovremo riferirci in seguito), è stata questa contrapposizione crescente tra cittadini e democrazia perché riprendeva fin troppo esplicitamente dei filoni del nostro antiparlamentarismo, ma anche della riflessione sulle varie "questioni" e incompiutezze del *Nation building* (questione meridionale, cattolica, socialista e così via), come le dicotomie tra paese legale/paese reale e istituzioni/società (Palazzo/cittadini, per stare alla declinazione pasoliniana, e poi pannelliana). C'è sempre stato un fiume carsico che ha riflettuto su questa contrapposizione prima ancora che alimentarla, dalla riflessione di Sturzo a Basso fino alle espressioni più recenti come, sulle soglie della massima diffusione dell'espressione, le riflessioni che si devono a Pasquino degli anni '80 e '90, un autorevole intellettuale che ha giocato un ruolo, anche attivo, di una certa rilevanza nel passaggio tra "prima" e "seconda" repubblica²⁷. Con Pasquino

²⁷ Uno dei libri pubblicati nell'ambito di una quasi febbrile pubblicistica, riprendendo fin troppo esplicitamente la formula bassiana, si intitolava, appunto, "Restituire lo scettro al principe" e

però siamo davanti ad una novità. La polemica si arricchisce, rispetto al passato, di un bagaglio tecnico notevole che è quello non di uno storico (com'era in fondo il Maranini, e come lo sarà Ruffilli) o da ispirati ma un po' "quadrati" uomini politici (come un Basso o un Merzagora) o da partigiani e istrionici *leaders* (come un Giannini prima, un Pannella poi), ma di un armamentario che comprende e padroneggia, però piegandolo a scopi che lo banalizzano, i più sofisticati concetti della scienza politica, dalla "governabilità", alla riflessione sulla rappresentanza e sul mandato, alle tecniche dei sistemi elettorali²⁸. Sono gli anni in cui, per questa e altre autorevoli influenze di commentatori e attori (spesso a cavallo tra accademia e politica), si può identificare il momento determinante in cui nella classe politica medesima si determina una cesura, e che può essere emblematicamente identificato con il momento in cui Achille Occhetto, prima nella veste di vice-segretario, poi di segretario del Pci, specificando le condizioni di contorno del "nuovo corso" impresso al proprio partito, comincia a scandire una "prima fase" della repubblica e una "seconda fase". Travolto dagli eventi, e tentando di cavalcare l'onda del cambiamento, comincia anch'egli presto a parlare di una "seconda repubblica" *tout court* sulla base di giudizi stroncatori e senza appello (peraltro mai autocritici) verso il sistema di governo italiano. Al desiderio di cambiare il sistema (restando *nel* sistema), non si affianca più ambigualmente – come tipico della doppiezza – ma lo sopravanza e gli succede nettamente quello di cambiare il sistema in un senso profondamente diverso, ovvero di abatterlo per costruirne uno nuovo. Prospettiva naturalmente fumosa. E, su un piano invece di realismo politico fin troppo esplicito, ad una "Seconda repubblica", sia pure

conteneva precise diagnosi e proposte di soluzione istituzionali.

²⁸ Si deve soprattutto a Pasquino, ad esempio, il *leit motiv* poi ampiamente transitato nel dibattito pubblico italiano di una democrazia "per mandato" (su cui *infra*). L'idea, cioè, che la democrazia trovi il proprio *ubi consistam* – per quanto Egli sia troppo avvertito per cadere in talune grossolanità, come poi faranno altri – nell'attivazione di un circuito di responsabilità tra governanti e governati attorno all'attribuzione di un mandato popolare (elettorale), poi giudicato retrospettivamente alla passaggio elettorale successivo (la "verifica" elettorale).

senza nominarla, alludevano certamente sia, sul piano politico, la “grande riforma” craxiana a fine anni '70 che, su quello culturale e della proposta ingegneristica, il progetto complessivo di riforma della Costituzione del Gruppo di Milano raccolti attorno a Gianfranco Miglio nei primi anni '80. Sebbene l'espressione fosse piuttosto corrente, soprattutto nella pubblicistica, una presa di posizione a così alto livello come quella di Occhetto inaugura di fatto, che lo si volesse o no, una stagione ambigua, di oggettiva delegittimazione, se non della Costituzione, quantomeno del ruolo avuto dai partiti nella storia repubblicana.

Con ciò non si intende negare che tutto andasse bene, perché ovunque o quasi si conclamavano segnali negativi, se non drammatici. Da decenni si succedevano le diagnosi sulla crisi del sistema politico e, salvo qualche parentesi (come la fase economica espansiva negli anni '80 che fu in ogni caso segnata da gravi contraddizioni e che avrebbero gettato una pesante ipoteca sul futuro), del sistema economico italiano. Alla fine degli anni '80 l'Italia era ritenuta su entrambi i piani il gran malato d'Europa anche se i politici godevano, anche grazie all'esperienza e la longevità, di un discreto credito sulla ribalta internazionale. Ma già dopo le elezioni del 1987, è stato detto, “la destabilizzazione del vecchio equilibrio politico pareva ormai definitivamente consumata”²⁹, e con la caduta del muro, nell'anno successivo, anche l'ultimo e più esplicito segnale fu ignorato. Nel 1991 la situazione economica appariva ormai molto compromessa con gravi e duraturi danni per le prospettive future del paese, come ammettevano i più onesti protagonisti³⁰ e la successiva crisi di

²⁹ P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Tea-Utet, Milano, Torino, 1995, p. 959.

³⁰ “i nostri figli ci malediranno”, la Repubblica, 21 luglio 1991 (parole di Rino Formica). Tanto che fu affermato da un noto commentatore di indubbia competenza economica che “Lo Stato italiano è fallito”. E. Scalfari, *Lo stato italiano fallisce, i partiti ingrassano...*, in la Repubblica 17 novembre 1991. Indubbiamente memorabili alcuni editoriali di Scalfari di quei mesi. Sulla gravissima situazione economica di quei mesi e anni un ampio e suggestivo squarcio in S. Colarizi, *Biografia*, cit. p. 206-208 e, soprattutto M. Salvati, *Dal miracolo economico alla moneta unica*

risorse da redistribuire, sia per tendenza alla diminuzione per fattori interni che per l'apposizione di un vincolo esogeno, colpiva gravemente l'immagine della classe politica e la screditata definitivamente. Si alimentarono due opposti "estremismi" di chi da un lato voleva riformare radicalmente o abbattere senz'altro il sistema e chi, dall'altro, avendo un'insufficiente consapevolezza della crisi o comunque una ferma volontà di rigettare quelle analisi, voleva continuare come nulla fosse o al più con riforme minime. La classe politica si illuse di poter continuare a vivere delle stesse dialettiche e dei medesimi *modus operandi* ma a questo punto era evidente (eppure sfuggì ai più) che il sistema non era più bloccato quanto semmai era la politica ad essere bloccata e schiava dei propri riflessi condizionati e autoconservativi. Sia il "regime" dei partiti governativi che gli ex consociatori che si erano dati alle prospettive di radicale innovazione condividevano, peraltro, la sottovalutazione delle tendenze spontanee alla normalizzazione che si facevano strada nel paese. Si tratta di un aspetto fondamentale, la cui sottovalutazione indusse in errore i riformatori italiani e ha condotto a tante diagnosi affrettate, se non sbagliate. Almeno dai primi anni '80, in verità, si andavano accumulavano, registrati anche dai sismografi degli studiosi, precisi segnali che la mobilità elettorale fosse in vigorosa progressione e l'accelerazione aumentò nel corso del decennio, plasticamente illustrata dalla nascita di nuovi partiti o movimenti, come la Lega Lombarda, poi Lega Nord e i Verdi, che di fatto, insieme agli assai più precoci "Radicali"³¹, fungono ad uno sguardo retrospettivo da snodo tra i due sistemi dei partiti. Eppure ancora nelle elezioni politiche del 1992 la classe politica si illuse, sulla base di una lettura parziale dei risultati (che effettivamente gelarono le opposizioni nelle loro *chances* di governo), che si potesse proseguire

europa, in G. Sabbatucci – V. Vidotto (a cura di), Storia d'Italia. 6. L'Italia contemporanea dal 1963 ad oggi, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 374 ss.

³¹ Sul loro impatto sul sistema politico-istituzionale v. l'approfondita digressione di P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 873 ss.

con la stessa formula politica inaugurata all’inizio del decennio precedente col cd. Preambolo. Invece era di tutta evidenza che, per quanto non emergessero alternative (né si faceva da tutte le parti abbastanza perché emergessero) i risultati delle elezioni “intaccavano i vecchi equilibri politici”³². Fu un fattore complicante, tuttavia, che la mobilità elettorale non premiasse la sinistra tradizionale dello schieramento, né ciò condusse ad alcuna autocritica. Almeno dal 1987 si cominciò ad affermare diffusamente che i voti dei comunisti fossero “spendibili” per il governo, ma i socialisti continuavano a preferire la via della concorrenza all’alleato democristiano e il Pci (poi il Pds) rifiutava, ancora in nome della lettura “alternativista” berlingueriana (dove l’alternativa era più alternativa *al* sistema che non *nel* sistema), ogni prospettiva di alleanza misconoscendone perfino la pertinenza al campo della sinistra europea. I partiti arrivarono alle elezioni del 1992, ben tre anni dopo il disgelo internazionale, con posizioni immutate di fronte al dato, ogni ragionevole dubbio, dello sblocco del sistema. Ormai l’obiettivo dell’ ex Pci-Pds, un partito declinante elettoralmente da più di un decennio, era di abbattere il “regime” dei partiti, rispetto al quale si percepiva alternativa, in ciò facendosi strumento di settori importanti dell’opinione pubblica non esclusi organi mediatici; quello del Psi, tenacemente portato avanti a costo di notevoli e continue fibrillazioni, di cogliere il ritorno al governo e superare, senza alcune fondamentali premesse (di tipo organizzativo, ad esempio), i comunisti. Anomalie si aggiungevano ad anomalie, anche dopo il 1989.

Vista da lontano la “prima repubblica” effettivamente si caratterizza per una serie interminabile e largamente inter-dipendente di anomalie che pure, evidentemente, non hanno impedito alla Repubblica di realizzare un’avanzata esperienza democratica, anche se connotata in senso “speciale”, caratterizzata da ampi fasci di diritti per tutto il corpo sociale finanziati per larghe fasi da

³² G. Amato-A. Graziosi, *Grandi illusioni. Ragionando sull’Italia*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 187.

impetuosi o comunque significativi tassi di crescita economica³³; poi, via via, di uno Stato sociale dalle logiche sempre più perverse e, peggio ancora, finanziato dal debito pubblico. Alcune di queste anomalie, discendenti in parte da fattori di lungo periodo altre da eventi determinati e ben specifici, sono così riassumibili: il più grande Partito Comunista dell'Occidente (fino al 34,4% dei voti, 1976³⁴), sempre escluso dal governo nazionale; la Democrazia Cristiana (tra il 32 e il 43% per cinquant'anni³⁵), sempre al governo nazionale sia pure con alleanze diverse e per 35 anni ininterrottamente al "timone"; la presenza dello Stato nell'economia a livelli comparabili a quelli delle democrazie popolari³⁶; una classe politica ipertrofica ma che ha praticato nei suoi rami alti scarsamente la sostituzione avvicinandosi quasi esclusivamente per il naturale tramonto delle generazioni; un'accentuata instabilità ministeriale con il succedersi di governi che avevano una durata media ben inferiore all'anno³⁷; uno straordinario tasso di mobilitazione della cittadinanza pari al tasso di penetrazione dei partiti in tutti i gangli della società con rarissime o quasi nulle esclusioni.

A quest'ultimo proposito potrebbe pensarsi un regime "bloccato" e tutto consegnato alle dinamiche politico sia stato *ab initio* il luogo di un ceto politico

³³ Per tutti G. Sapelli, *Il primo miracolo economico*, in R. Romano (dir.), *Storia d'Italia. L'Italia oggi*, vol. 10, Bompiani, Milano, 1989, p. 145 ss. Forse oggi non è inutile ricordare che l'Italia è cresciuta anche con incrementi di Pil annui dell'8,3% (1960) e per lunghi anni con medie non lontane dal 6%. E questo, sia chiaro, al netto delle contraddizioni che si venivano accumulando. Anche su tale piano comunque può notarsi che il massimo della crescita si è registrata, nei primi anni sessanta, ad un tasso di inflazione pari quasi a zero e con un debito pubblico ancora assai ridotto. Una combinazione di macro-fattori strepitosa.

³⁴ Ben più del doppio dei voti riportati nel 1948 e alla Costituente, che pure furono tanto influenti.

³⁵ Con le uniche eccezioni di uno strabiliante 48,5 % della Camera nel 1948 e, all'opposto, di una percentuale sotto al 30% in entrambe le camere nelle elezioni del 1992.

³⁶ Nel 1970 il settore pubblico assorbe il 36,7 % del P.i.l.; nel 1980 il 43,6%, nel 1992 il 57,6%, e ciò grazie anche al progressivo calo di ricchezza nazionale. Cfr. S. Colarizi, *Biografia della Prima Repubblica*, cit., p. 171-172.

³⁷ Sul punto esiste un bel libro, pieno di spunti interessanti, di G. Andreotti, *Governare con la crisi dal 1944 ad oggi*, Rizzoli, Milano, 1991. Come si vede il libro è giunto *in articulo mortis* di una fase intera dell'esperienza repubblicana.

autoreferenziale, tutto chiuso in formule e giochi politici. Invece l'ultimo dato è quello che, pur non essendo del tutto slegato dagli altri, offre uno spiazzamento rispetto al *framework* partitocratico. È stato giustamente notato che "L'Italia repubblicana è stata caratterizzata lungo, invece, da un tasso altissimo di partecipazione al voto e alla vita dei partiti, o a movimenti che in vario modo alla politica rimandano"³⁸. Un livello certamente sconosciuto alle altre democrazie, per quanto la mobilitazione sia un dato comune delle società europee (anzi occidentali) per un certo tratto del Novecento.

La "prima repubblica" ha conosciuto per decenni una mobilitazione permanente di ampissimi strati della cittadinanza italiana. Frutto certamente in parte di un retaggio pre-repubblicano che si è trasmesso anche nel passaggio di regime. Quella italiana è stata una società mobilitata in modo diverso ma intensamente come lo era stata sotto il fascismo, come riconobbe Togliatti in una celebre riflessione fin dal 1941³⁹. Una mobilitazione straordinaria negli anni '50 ma ancora molto sostenuta fino alla fine degli anni '70.

Diamo qualche dato per avere un'idea della portata del fenomeno. Dal 1946 alla metà degli anni '50 uno solo, anche se certamente il più importante dei sindacati dei coltivatori diretti, la "Confederazione dei coltivatori diretti" (cd. "Coldiretti", vicina al partito della Democrazia Cristiana, con la quale intrattiene rapporti anche a mezzo di un sottosistema di rappresentanza parlamentare ampiamente autonomo⁴⁰) passa attraverso iscrizioni vere e proprie da 500.000 famiglie a 1.500.000 rappresentate. La Cgil, sindacato a dominanza comunista, ha vantato per decenni quasi tra i 5 e i 6 milioni di

³⁸ G. Crainz, *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Feltrinelli, Milano, 2009, p. 17.

³⁹ Per qualche dato v. ad es. E. Gentile, *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani tra le due guerre*, Le Monnier, Firenze, 2000, p. 212 ss.

⁴⁰ Nelle elezioni del 1948 ventitrè parlamentari Dc ne erano indiretta ma chiara espressione. R. Mangiameli, *Gli anni del centrismo*, in Aavv, *Lezioni sull'Italia repubblicana*, Donzelli, Roma, 1994, p.38.

iscritti⁴¹. Sul piano partitico, un partito italiano detiene il primato ineguagliato nel mondo occidentale: il Pci con 2.250.000 iscritti nel 1947. Ma conta molto di più notare che questo dato rimarrà sostanzialmente stabile, appena un po' rimaneggiato, per interi decenni e, perdipiù, frutto di un notevole tasso di ricambio⁴². La stessa Dc, un partito dalle tradizioni notabili, con la costruzione del partito fanfaniano creerà un partito di massa (sia pure sempre un po' atipico) e, degenerazione del tesseramento a parte (sensibile dagli anni '80), avrà un numero di iscritti non molto inferiore, che ancora nel 1973, dopo una fase di calo, si attesta a 1.879.000⁴³. Ma non è solo al Partito che bisogna guardare. I partiti sono galassie, e i sindacati di allora non ne sono che un addentellato ("cinghie di trasmissione", si usava dire). E' vero che molte militanze e molti tesseramenti si sovrappongono ma le associazioni e le realtà di contorno ai partiti sono tali e tante che non tolgono molto alle conclusioni. Per la Dc un catalogo molto sommario comprenderebbe le organizzazioni femminili fiancheggiatrici, l'Azione Cattolica (3.500.000 di iscritti nel 1962) e le sue diramazioni, le Acli (già nel 1947 500.000 iscritti), la Fuci (i giovani universitari cattolici), la Cisl, le organizzazioni cooperative e assistenziali; per non parlare delle diramazioni organizzativo-finanziarie nelle Casse di risparmio, nel mondo cooperativo e così via. Certo non tutti iscritti o militanti, ma tutto un mondo da variamente mobilitare. Per il Pci, sempre del tutto sommariamente: la grandissima parte della Cgil e della Lega delle Cooperative, l'Arci, le organizzazioni giovanili e femminili, larghi settori del mondo della manifattura, della cultura e così via. Poco o tanto, il "collateralismo" riguarda anche per tutti

⁴¹ Quello del sindacato è un dato che fa in parte controtendenza al discorso che stiamo operando. Cgil, Cisl e Uil vantano insieme ancora attualmente 12,3 milioni di iscritti. Bisognerebbe peraltro interrogarsi a fondo su questo dato.

⁴² Nel 1978, anno che precede quello del greve declino, quasi il 40% di iscritti lo è da meno di otto anni. Cfr. M. Barbagli – P. Corbetta, *Partito e movimento: aspetti del rinnovamento del Pci*, in "Inchiesta", n.31, 1978, pp. 3 ss.

⁴³ M. Rossi, *Un partito di "anime morte"? Il tesseramento democristiano tra mito e realtà*, in A. Parisi (a cura di), *Democristiani*, il Mulino, Bologna, 1980, p. 30.

gli altri partiti, quelli di governo come pure il “polo escluso” del Msi. Crediamo di presentare una stima credibile – e più probabilmente per difetto – se affermiamo che almeno una decina di milioni di persone a qualche titolo possono essere considerate militanti in senso latamente politico o fiancheggiatrici del fenomeno politico per alcuni decenni dell’età repubblicana⁴⁴. Se si considera, poi, che nella società italiana degli anni ’50 e oltre si trattava in gran parte di capifamiglia da cui il voto, ma anche le opinioni, le preferenze, erano in buona misura filtrate (in qualche caso “sequestrate”) a beneficio degli altri componenti del nucleo familiare, possiamo arrivare facilmente alla conclusione che una gran parte della società italiana per un significativo tratto di storia repubblicana abbiamo offerto un sostegno attivo ai “portatori” della Costituzione, i partiti.

Di fronte a questi dati non sono in alcun modo legittimate letture secondo cui i partiti avrebbero anzitempo, se non *ab initio*, espropriato il potere dei cittadini, se non, quantomeno, aggiungendo immediatamente che tutto ciò sarebbe dovuto avvenire con il consenso degli espropriandi. Più realisticamente (sono parabole che il succedersi dei rapporti del Censis hanno immortalato con metafore suggestive) ciò, al limite, è avvenuto in un primo momento – nell’immediato dopoguerra – con un euforico consenso della cittadinanza, poi per alcuni lustri con un consenso attivo, quindi, certamente, sempre più tiepido e infine prevalentemente passivo. Magari perfino con un “ricatto”, come fu detto precocemente da Forcella⁴⁵ ma sempre senza poter ravvisare alcun “ritiro di delega”. Lo dimostrano, alla fine della parabola, ancora i dati delle elezioni

⁴⁴ Non escludiamo l’esistenza di parabole particolari, ad esempio la crisi progressiva della Fgci o dell’Azione Cattolica, ben più accentate del declino del resto del mondo associativo. Abbiamo in una nota precedente fatto riferimento ai 12 e più milioni di iscritti attuali del sindacato. Sono dati non comparabili, perché nel frattempo è cambiato il rapporto tra partiti e sindacati e sono mutati i modelli di rappresentanza e le forme di partecipazione.

⁴⁵ Secondo la celebre metafora utilizzata da E. Forcella, *Celebrazione di un trentennio*, Mondadori, Milano, 1974, p. 15. Il tema fu ripreso dall’intervista di Berlinguer che citeremo di seguito.

del 1992. Il tema sarebbe dunque quello del tipo di consenso e di progressivamente è mutato lo “scambio politico”⁴⁶. Per ora basterà affermare, ragionando in termini più spiccioli, che anche ammettendo che il ceto politico italiano fosse, come è stato detto (e ogni singolo termine meriterebbe approfondimento), “ipertrofico, parassitario, corrotto e in è più arrogante, impunito e impunibile”⁴⁷, ciò nulla toglie al livello di consenso manifestatosi nelle urne che esso a conosciuto fino all’ultimo (v. anche *infra*).

Alla luce degli sviluppi di questi anni, la cavalcata “partitocratica” dei decenni della ricostruzione e del “miracolo” economico, frutto certamente anche di anomalie o fenomeni patologici che hanno contribuito a “drogare” la partecipazione come anche di tendenze generali delle società del tempo (di socializzazione e così via), sembra, tutto considerato, una riproduzione in dimensioni quasi parossistiche di ciò che si è manifestato altrove in modo semplicemente eloquente o imponente.

Possiamo anche rinvenire prodromi della malapianta indietro nel tempo (la lottizzazione, ad esempio, è un dato consustanziale della Repubblica; casi di corruzione si ritrovano ben indietro nel tempo, e così via) ma un certo *cliché* del modo di essere della “Prima Repubblica” è nato negli anni della crisi del regime e descrive quegli anni, con un’impropria proiezione retrospettiva.

Il sistema “bloccato” comportava senza dubbio un prezzo pesante al suo rendimento, per quanto assai inferiore a quanto si creda grazie al recupero di

⁴⁶ Ad esempio con il dato della meridionalizzazione del voto (e, prima del tesseramento partitico) per i partiti governativi. V. P. Ginsborg, *L’Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato*, Einaudi, Torino, 1998, p. 276 ss.

⁴⁷ M. Salvati, *L’imprevista ma prevedibile caduta di un regime*, in “Il Mulino”, 1994, p. 244. Certo, fa specie pensare che nel giro di tre decenni il solo Andreotti si sia trovato sottoposto a quasi tre decine di richieste di investita della Commissione inquirente per reati ministeriali, con una messa in stato d’accusa sempre negata.

flessibilità che il sistema partitico seppe mettere in atto fino a fine anni '70. Ma sempre di un prezzo pesante si trattava. Una parte significativa della "impunibilità" (vera o presunta) del ceto politico è stata un portato dell'assenza della possibilità di ricambio dell'area governativa, come la compenetrazione tra partiti al governo (non solo nazionale) e poteri pubblici, nonché l'elevato tasso di corruzione. Ma se la "conventio ad excludendum" era già formula di uso corrente, il concetto stesso di un "blocco" del sistema rispondeva più ad un fatto avvenuto che non al dato della democrazia cd. bloccata. Pur riflettendo, insomma, un dato primigenio fondamentalmente esatto nella sua "durezza" fu, per altra parte, più che altro un "mito" nato negli anni '80 quando il sistema partitico giunse ad un punto di non ritorno rispetto all'integrazione politica progressiva delle parti entro l'area della governabilità e non volle accettare la sfida della normalizzazione che era negli svolgimenti delle cose (ma non nei programmi dei partiti) ed anzi mutò quell'integrazione in chiusura e arroccamento delle forze governative. Il cd. secondo centro-sinistra (con i liberali insieme ai loro nemici storici socialisti!), una formula davvero eufemistica per indicare il "tutti dentro" all'insegna della chiusura di ogni prospettiva di rinnovamento del sistema e di organicità programmatica (una "coalizione rissosa e privo di profilo politico" è stato giustamente detto del "pentapartito"⁴⁸), è stato davvero un luogo dove "i bottoni fanno [hanno fatto]tutt'uno con la cassaforte"⁴⁹, lo spazio politico entro il quale è nato il paradigma sul quale si è costruita la retorica della cd. Seconda Repubblica. Una precisa responsabilità di coloro che, nei distinti ruoli di provenienza, avrebbero dovuto dar corpo all'alternativa *nel* sistema.

⁴⁸ G. Crainz, *Autobiografia*, cit., p. 163.

⁴⁹ Secondo l'espressione di L. Cafagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia, 1993, p. 97, i "bottoni", essendo, le "mitiche" leve del comando tanto agognate (e, secondo un adagio, mai trovate) da Nenni nel corso degli anni del centro-sinistra.

L'autoreferenzialità della classe politica, l'esercizio irresponsabile del potere, l'esclusione del cittadino dai processi politici (pur troppo spesso più simile ad un suddito che questua), sono caratterizzazioni che mal si conciliano con buona parte della traiettoria repubblicana, che indica semmai una politica fin troppo responsiva anche se certamente autonoma delle determinazioni fondamentali a quello da dare allo sviluppo del sistema politico. Né sono mancate le occasioni in cui l'esercizio del voto è stato, contrariamente a quello che spesso oggi si crede, significativo e, quantomeno quale momento di ratifica o verifica, dirimente, per quanto sia stata sempre la classe politica a trarne le conclusioni ultime di fronte alle limitate opzioni possibili e alla sempre notevole complessità di quadro. Assimilare questo stato di cose (che in parte è stato un dramma nazionale) a quello della presenza di una "nomenclatura sovietica"⁵⁰ è dar corso ad un paragone non solo fuori luogo ma veramente infamante se consideriamo come anche nei momenti più bassi della storia repubblicana non sia venuta meno la squisita coscienza democratica nella massima parte dei protagonisti della classe politico-parlamentare, e che per lunghi decenni il livello di responsabilità e abnegazione con cui è stato generalmente esercitato il mandato politico, il livello culturale di preparazione di quella classe politica fino alle terze e quarte linee, sono stati adeguatamente rispondenti al livello di mobilitazione e di politicizzazione delle masse. A scanso di una certa tutela da parte dei partiti e, grave *vulnus*, di un largo difetto di cultura liberaldemocratica nella classe politica per lo più connotata in senso anti-individualista e anti-liberale, la società è stata comunque messa in grado (negli anni del centrismo), o non ostacolata oltremodo (cosa più probabile per gli anni successivi), nel

⁵⁰ G. Della Loggia, *Le radici storiche di una crisi*, Il Mulino, 1994, p. 230. Se citiamo un autorevole storico, ci esimiamo di riferirci alle vulgate in quegli anni largamente presenti sulla stampa (non di rado anche quella di partito) di ogni orientamento, a partire naturalmente dagli editorialisti di punta del gruppo Repubblica-L'Espresso e, non meravigli, non troppo diversi, quelli del "Corriere della sera" (come lo stesso Della Loggia, ma anche Panebianco e diversi altri), Forse è "La Stampa" che, salvo qualche commentatore, ha mantenuto anche in quei mesi e anni un profilo meno radicale e più sobrio.

compiere significativi progressi almeno per il primo trentennio della storia repubblicana, per quanto alcuni elementi di arretratezza e istituzionale e civile non siano mai stati superati.

Per quanto in questo quadro vi siano degli elementi di elevata problematicità, quando ad esempio dalla mobilitazione si passi a registrare il livello di controllo della società e di pervasività dell'economia⁵¹, lascia più di qualche perplessità l'assimilazione operata anni or sono da Giuliano Amato tra il Regime fascista e il "regime" partitocratico, almeno nei termini più allusivi del confronto. Certamente fu eccessivo, peraltro da costituzionalista, parlare di un "cambiamento di regime" (alla luce anche delle considerazioni che abbiamo fatto in apertura) e portare nella sede più solenne della Repubblica, le aule parlamentari, e nell'esercizio di una delle più alte funzioni (per investitura di quegli stessi partiti cui rivolgeva un giudizio assai poco lusinghiero), l'opinione che i partiti repubblicani si fossero limitati a trasformare "in plurale" il singolare del fascismo⁵². Accomunare le due situazioni in un discorso, evidentemente, sulla continuità del partito-Stato (e dunque l'assenza di una linea di demarcazione tra stato e mercato, privato e pubblico), ovvero riproporre un'affermazione che taluni studiosi già avevano circoscritto al caso Dc⁵³, era certamente lasciarsi ad un giudizio suggestivo, non privo di elementi di verosimilitudine⁵⁴, ma complessivamente più che sospetto, per i tempi e i

⁵¹ Con molte forme, dal controllo diretto o semi-diretto pubblico delle imprese, all'esplosione delle incentivazioni che favoriva, tra l'altro, l'assunzione di manodopera non sempre utile alla produzione, al finanziamento delle imprese pubbliche e private ai partiti (indifferentemente, con o senza divieti), fino ai meccanismi plurimi di cosiddetta "socializzazione delle perdite" (anche di imprese integralmente e sotto ogni punto di vista private), solo per citare alcuni dei fenomeni più eclatanti.

⁵² G. Amato, *Intervento*, in Camera dei deputati, Atti parlamentari. Discussioni, aprile-maggio 1993, p. 12841.

⁵³ G. Galli, *Democrazia Cristiana*, in Aavv, *Storia d'Italia*. Tomo I, *La nuova Italia*, 1978, p. 213 ss., di cui v. in part. le pagine 218 ss. dedicate alla "costruzione del partito regime".

⁵⁴ Infatti riproposto con una certa forza, nelle caratterizzazioni dei partiti repubblicani come embrionali "partiti-Stato", in G. Amato-A. Graziosi, *Grandi illusioni*, cit., p. 33,66, 166 etc.

modi di espressione, e la credibilità con cui poteva essere formulato da un significativo esponente del penta-partito sul piano istituzionale e politico⁵⁵.

4. Un sistema *quanto* bloccato? Le sottovalutazioni dei fattori di dinamismo e delle tare politico-istituzionali della “Prima Repubblica”.

Nei primi anni '90 e già da molti anni l'immagine dei partiti si era appannata irrimediabilmente. Apparivano, ed effettivamente erano, arroganti e prevaricanti e al loro interno la militanza non solo o tanto disinteressata (ammesso che ci si intenda sul termine e che sia mai esistita) ma anche non organizzata, e organizzata per correnti ormai prive di idealità, era residuale. Soprattutto il tasso di corruzione e il costo derivante per le imprese dalle loro pretese era divenuto non sopportabile per la società, a fronte dei tassi di crescita ormai assai limitati. Non fu peraltro tutta colpa del sistema “bloccato” quanto di un esito le cui colpe gravano sulla politica quanto, per quanto in misura minore, sulla cittadinanza. L'idea che la responsabilità di una così grave situazione dipendesse tutta dalle anomalie di origine esogena è inverosimile nella sua unilateralità quanto la tesi che si trincerasse dietro l'alto consenso che i cittadini continuavano solennemente ad accordare al sistema dei partiti senza guardarci al fondo, come numerose indagini del tempo avvertivano. Anche per quel frangente, tuttavia, non sarebbe vero affermare che i partiti avessero espropriato i cittadini o che avessero del tutto reciso il legame con costoro. Invece è più proficuo comprendere perché i partiti, pur traendo una persistente legittimazione dai cittadini (poi diremo anche dei fattori di questo declino), si fossero ormai involuppati in logiche autoreferenziali quanto agli sviluppi da

⁵⁵ Deputato del Psi dal 1983 al 1994, sotto-segretario alla presidenza del Consiglio nei governi Craxi (1983-87); quindi ministro del Tesoro dal 1987 al 1989 (governi De Mita e Goria). Direi, soprattutto, vicesegretario del PSI nei cruciali anni 1989-92. Quindi anche uomo di partito, oltre che uomo delle istituzioni.

dare al sistema politico e, in concreto, alle decisioni da prendere. Un'assolutizzazione dell'argomento, se ci si pensa, conduce molto vicino alla vecchia tesi (polemica) di Rousseau per cui il cittadino è sovrano quando vota ed è schiavo nel tempo intercorrente tra un voto e l'altro, che è il prodromo concettuale per liquidare l'istituto della rappresentanza e sostituirlo (ammesso e non concesso che sia possibile) con forme di democrazia diretta, sebbene di tipo moderno. E non dobbiamo dimenticare, a tale riguardo, che il rifiuto della delega fu una "ideologia" fondamentale del 1968⁵⁶, e che da allora, e anche prima, è un fiume carsico che è emerso sempre più palesemente. La tesi comunque fece breccia anche nel sistema politico e fu ad esempio fortemente legittimata da una celebre, e invero suggestiva ma assai ambigua, intervista di Berlinguer sulla "questione morale" il cui *fil rouge* era che i partiti (escluso il suo, ovviamente) fossero diventate macchine di potere senza idealità (e che il fattore fondamentale fosse la discriminante anticomunista)⁵⁷. La critica all'idea della "delega in bianco", esplicitata pure in quell'intervento, aveva una storia ben più lunga e, al di là delle polemiche specifiche contro il sistema liberale, non nasce certamente nella sua espressione più tecnica in epoca democratica e in Italia (salvo non si vogliamo riprendere assonanze con la dottrina elitista, come abbiamo fatto noi stessi, o ricordare certe posizioni prezzoliniane) ma quantomeno allorquando uno studioso francese negli anni 40'-50' rifletté sul recente passato della terza repubblica francese (quindi un'epoca, non lo si dimentichi, in bilico tra società liberale e democratica), sostenendo che si trattasse di una "repubblica di deputati", fondata sulle continue e irresponsabili *combines* parlamentari sulle teste della cittadinanza⁵⁸.

⁵⁶ V. ad es. G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni '80*, Donzelli, Roma, 2005, p. 238.

⁵⁷ La crisi italiana, int. a la Repubblica, 28 luglio 1981

⁵⁸ In Francia c'era il suffragio universale maschile dal 1848, ma in ogni caso mancavano le condizioni di una democrazia matura e sviluppata.

Possiamo qui interrogarci se veramente sia possibile definire l'Italia un sistema politico "bloccato" oltre gli scontati dati offerti dal vincolo "esterno", la cui attualità e la cui portata, lungi dall'essere un "dato" agevole da rilevare, era comunque oggetto di incessante dibattito politico e di opinioni diverse che investirono prima la legittimazione a governare dei socialisti (e che fu lievito della precoce scissione socialdemocratica), poi quella dei comunisti.

In che senso, allora, sistema "bloccato"? In realtà, esistono molte sfaccettature e articolazioni interne nelle dinamiche politiche del primo cinquantennio repubblicano e non potrebbe che essere così in un periodo tanto lungo. Basti pensare, tra l'altro, che nel 1970 vengono attuate le regioni e da quel momento, essendo autonomie "politiche", gli stessi comunisti governano stabilmente alcune regioni con riflessi e interdipendenze non piccole col livello nazionale⁵⁹.

Ebbene, il primo dato macroscopico che ci viene incontro è che, nella costanza dei due fattori bloccanti fondamentali (un partito sempre al governo, uno consegnato all'opposizione o comunque fuori dalle stanze governative), dal 1946 in poi abbiamo si sono succedute diverse "formule politiche", espressione da intendere in un senso che muove dall'originaria, e impegnativa, concezione veicolata da Gaetano Mosca⁶⁰ ma che ha voluto più genericamente intendere dei "tipi" (o "colori") di coalizione a sostegno di un governo, ove naturalmente la

⁵⁹ D'Altra parte la vicenda del regionalismo è stata spesso ritenuta, non a torto, come una pagina anche (qualcuno direbbe solo, o quasi) della "partitocrazia". Ad es., tra i tanti, A. Pizzorno, *Le trasformazioni del sistema politico*, in *Storia dell'Italia repubblicana. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Einaudi, Torino, 1995, p. 307 ss. e S. Lupo, *Il crepuscolo della Repubblica*, in *Aavv, Lezioni sull'Italia repubblicana*, Donzelli, Roma, 1994, p. 82-83.

⁶⁰ "Mosca ribalta il rapporto mezzo-fine che usualmente accompagna questi elementi; nella sua concezione del potere «non è la formula politica che determina il modo di formazione della classe politica, ma al contrario è questa che sempre adotta quella formula che più le conviene» (*Sulla teorica*, cit., p. 227), nel senso che la legittimazione di una classe politica presso i governati non dipenderà tanto da un'astratta e assoluta fondatezza della formula quanto dalla capacità dell'élite dominante di costruire su di essa, in un determinato momento storico, un complesso di valori che, in quanto condivisi dai governati, siano in grado di consolidare la sua leadership politica". Ora C. Martinelli, Gaetano Mosca, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero - Politica* (2013), Treccani, s.p., reperibile in Rete.

formula coalizionale è anche espressione di una cultura politica complessiva del sistema politico, rappresenta una stagione del paese, è in sintonia maggiore o minore ma pur sempre in collegamento con lo stadio di maturazione di una società e così via. Si sono succedute non poche e non poco eterogenee di queste formule politiche. Prima l'esapartito della fase della transizione: poi, nel quinquennio 1948/53, il centrismo dominato dalla figura dello statista trentino e caratterizzato dall'assunzione di un ruolo centrale della DC al potere⁶¹ senza peraltro rinunciare ad un ruolo, perfino quando non numericamente indispensabile, di altri partiti "laici"; quindi è venuta la lunga stagione di apertura al centro sinistra, prima in formule anticipatorie dette "non organiche" poi "organiche" e ufficiali⁶², che dura complessivamente quasi un ventennio, partendo nella sue fase di più accentata preparazione dal 1958/59, quando i socialisti, superando definitivamente la "conventio ad excludendum" nei loro confronti entrano dapprima nella maggioranza, poi nel governo⁶³, fino ad arrivare con le sue propaggini al 1972, l'anno di una drammatica competizione elettorale in un'Italia attraversata da pesanti tensioni⁶⁴. Attraverso questa prima,

⁶¹ Le elezioni del 1948 sono le uniche che danno alla Democrazia Cristiana una chiara e autosufficiente maggioranza alla Camera dei deputati. Su questo problema, e sulle conseguenti difficoltà strutturali del sistema, v. ad es. P. Ginsborg, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato*, Einaudi, Torino, 1998, p. 261 ss.

⁶² In particolare sul primo decennio (1960-68) del percorso per giungere alla formazione dei governi di centro-sinistra v. D. Veneruso, *Storia d'Italia del Novecento*, Edizioni Studium, Roma, 2002. p. 393 ss.

⁶³ Sul termine "conventio ad excludendum" in generale e in particolare utilizzato nei confronti dei comunisti ci sarebbe molto da dire. In principio erano giudizi più sfumati sulla presunta inadeguatezza, contrarietà allo spirito della Costituzione e così via, solo in seguito divenne – soprattutto per merito dell'Elia, nel dibattito costituzionalistico – una sorta di adattamento ad una categoria consueta nella letteratura internazionale, quella dei partiti "anti-sistema". Come implicitamente affermiamo nel testo ancora ai primi degli anni '60 lo stesso ingresso dei socialisti al governo destava diffuse preoccupazioni in ambienti italiani e internazionali. Basti pensare che settori dell'apparato americano (magari, certo, intransigenti, eppure autorevoli), prefiguravano reazioni di tipo militare (neanche golpistico; proprio interventi armati). Sul punto v. ad es. U. Gentiloni Silveri, *L'Italia e la nuova frontiera. Stati Uniti e centro sinistra 1958 – 1965*, il Mulino, Bologna, 1998, p.268. Sono aspetti che non andrebbero mai dimenticati per non incorrere in schematismi e in eccessive banalizzazioni.

⁶⁴ C. Ghini, *L'Italia che cambia. Il voto degli italiani 1946- 1976*, l'Unità, Milano, 1976, p. 362 ss.

sostanziosa, “integrazione”, la Democrazia Cristiana avvertì l’esigenza di allargare la base parlamentare del Governo e le condizioni si realizzarono quando si definì la decisione socialista di recuperare piena autonomia di manovra (dal Pci e dall’internazionalismo di Mosca) in modo, come si disse, “da sbloccare la crescita democratica italiana”⁶⁵. Questa fase segna l’attuazione, non sempre inappuntabile, di tanti istituti e istituzioni costituzionali dalle regioni ordinarie, alla Corte costituzionale, dal CSM al referendum. Una fase politica ulteriore, quindi, si apre con l’associazione dei comunisti alla maggioranza di governo nazionale a seguito della grave crisi della prima metà degli anni ’70⁶⁶ e si realizza, nella seconda metà del decennio precludendo al possibile ingresso al governo. Molto si potrebbe discutere sui piani del regista della stagione della “solidarietà nazionale”, sugli elementi di tatticismo, sulle sue convinzioni profonde e sui vincoli di quadro, ma è certo che, avesse o no la strategia respiro, fossero o no possibili evoluzioni ulteriori, con il rapimento e la morte di Aldo Moro (1978) la solidarietà nazionale giunge ad un punto morto e i suoi spazi evolutivi si esauriscono progressivamente nei mesi successivi finché il sistema politrico tutto va incontro ad assestamenti (in particolare 1979-81) che preludono ad una nuova fase. Con il cd. “Preambolo” abbiamo, infine, il lungo decennio del penta-partito (fino al 1992), definito nella sua fase finale, successiva alla liquidazione di un ingombrante protagonista di quella stagione, De Mita, con l’acronimo C.A.F. (dal nome dei maggiori protagonisti: Craxi, Andreotti e Forlani) e contrassegnato da una nuova “centralità” della Dc⁶⁷. Nel 1991 per la prima volta un partito della coalizione che racchiude tutte le forze ritenute coalizzabili (eppure il Muro di Berlino era stato abbattuto da tre anni!),

⁶⁵ A.A. Mola, *L’incerta sinistra*, in R. Romano (dir.), *Storia d’Italia. L’Italia oggi*, vol. 10, Bompiani, Milano, 1989, p. 67.

⁶⁶ P. Dongili, *La crisi*, in R. Romano (dir.), *Storia d’Italia. L’Italia oggi*, vol. 10, Bompiani, Milano, 1989, p. 169 ss.

⁶⁷ V. la suggestiva ricostruzione di S. Lanaro, *Storia dell’Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia, 1992, p. 476 ss.

il Partito repubblicano, decide di uscire dalla maggioranza mutandone la “formula politica”, non partecipando al Governo Andreotti VII e sposando in buona misura la strategia del Pds che chiedeva a gran voce riforma integrale e radicale di quel sistema. Un evento piccolo, ma in qualche modo storico.

Le formule peraltro si prestano, e così veniamo ad un secondo e ancor più rilevante momento espressivo di articolazione, ad essere unificate in grandi movimenti, segnati da vettori direzionali. Dapprima si registra una tendenza all’integrazione di forze della sinistra nel sistema (Psdi, Psi, Pci), che si arresta con i comunisti in bilico tra dentro (la maggioranza) e fuori (dal governo), quindi, dal 1979 si determina un drastico mutamento di rotta in senso contrario, accentuatamente anticomunista ma, tenuto conto della raggiunta forza elettorale di quel partito, di fatto più semplicemente di segno moderato (certamente anti-comunista ma sarebbe riduttivo porlo in questi termini), consentito dal declino numerico dei consensi del Pci, alla cui luce comunque appare tutta l’inadeguatezza e la grossolanità della definizione di “secondo centro sinistra” sol perché i socialisti rientrano nell’area governativa dalla quale si era per qualche anno tenuti lontani. Un’alleanza dove, senza arrivare a discutere le radici socialiste di Craxi⁶⁸ non mancavano oggettivamente elementi di “reazione” in senso proprio, in attesa di quel riallineamento a sinistra che avrebbe dovuto essere il presupposto dell’alternativa e che non avverrà mai⁶⁹. Entro questo ampio movimento che non poteva certo sfuggire al cittadino, questi aveva riferimenti ancora più precisi e immediati di queste grandi

⁶⁸ Secondo pretese eccessive di qualcuno che si è spinto troppo avanti nella tesi della “mutazione genetica” dei socialisti, mentre è risaputo che Craxi intrattenne molti e qualificati rapporti con i maggiori leader socialisti e da costoro ne ebbe riconoscimenti pubblici e calorosi; né può dubitarsi della base programmatica socialista del partito, che anzi fece meritori passi verso il riformismo che lo portarono all’avanguardia del nascente movimento del socialismo europeo.

⁶⁹ Ma vedi i risultati amministrativi che preludono immediatamente al crollo del Psi, quando il partito supera spesso e volentieri il Pds.

coordinate vettoriali. La successione delle formule ha funzionato in modo abbastanza meccanico, secondo logiche della politica tutt'altro che imperscrutabili. Il funzionamento del sistema era ben presente ai cittadini non meno che alla classe politica. Al di là delle vicende più o meno contingenti dei singoli governi (soprattutto delle crisi), è davvero un azzardo, solo che si guardino i fatti da un punto sufficientemente distaccato, parlare di "deleghe in bianco" per un sistema democratico che ha direzioni e cambi di direzione, sviluppi e nuovi e diversi sviluppi (qualcuno direbbe, involuzioni o regressi), talora anche storici. Il tutto su un piano palese, discusso pubblicamente ed anzi fin troppo enfaticamente (e qualche volta drammaticamente) tra la classe politica e, diffusamente, in società. Né nei macro-movimenti, nell'agire strategico, dei partiti vi sono segni di malcostume o di opportunismo, che invece abbondano negli anni più vicini a noi. I comportamenti degli attori collettivi rispondono a meccaniche semplici e di tipo politico-culturale; a grandi idealità o, comunque, a scelte ideologiche. Lasciando stare i fattori più contingenti, quando i socialisti vengo associati al potere i liberali, per reazione, si allontanano dal governo e ne restano fuori a lungo, con la traversata nel deserto della segreteria Malagodi. Quando i socialisti si ritraggono dall'esperienza di governo, i liberali ritrovano ragioni politiche sufficienti e godono dei numeri tali da rientrare immediatamente nella compagine governativa e surrogare quella perdita. E ciò, in generale, in un graduale ridimensionamento numerico delle forze governative, fino a metà anni '70 a beneficio del Pci, negli anni successivi con una progressiva comparsa di nuovi attori e un ridimensionamento contestuale, ed anzi più accentuato, dello stesso Pci. Con il contestuale ridimensionamento delle forze governative (complessivamente intese) e del Pci, le prime serrano le file e rilanciano un sempre più improponibile discorso anti-comunista. Tutte le carte delle alternative vengono bruciate dalle condotte dei soggetti maggiormente

interessati, in particolare Pci, Psi, Psdi e repubblicani, fino al 1992, quanto però è ormai troppo tardi per una profonda riforma del sistema.

Della "prima repubblica" va anche, a tale proposito, sottolineata l'assenza pressochè totale di fenomeni di trasformismo e di trasfughismo parlamentare, così – ripetiamo – caratteristici dei nostri anni. I movimenti sono movimenti di partiti, più raramente di correnti quando comunque le correnti riflettono ancora tensioni ideali anche se ormai tendono ad avere leader riconoscibili o, più spesso, leadership collettive. Se esiste uno scrupolo per il rispetto di un "mandato popolare", secondo i rilievi dei riformatori italiani, ebbene per decenni lo hanno tenuto nel più alto conto, mentre il sistema si abbandona a logiche autoreferenziali, slegate dai movimenti della società (ma anche qui: non dal riscontro dei voti!) nel corso degli anni '80. Prima di quel momento, alcune elezioni più di altre, ma tutte in via generale, sono state una più o meno chiara prospettazione agli elettori delle alternative e del quadro delle opzioni, e delle propensioni dei singoli partiti. In questo senso sarebbe ambiguo e fuorviante chiedersi se nella "Prima repubblica" i protagonisti siano stati i partiti o, piuttosto, le coalizioni e se, in particolare, le coalizioni avessero una natura pre-elettorale o post-elettorali (su ciò v. comunque *infra*). I cittadini in massa votavano i partiti e i loro uomini e i partiti giocavano quel consenso con tatticismo ma mai tradendo il "mandato" ricevuto dal proprio "popolo" in un sistema in cui il voto era prevalentemente di appartenenza e quindi piuttosto stabile, e i dati del voto aggiuntivo e di quello che mancava all'appello, anche in minime percentuali, erano segnali chiarissimi che i *leader* tenevano in grandissimo conto e gli stessi equilibri di partiti ne risentivano immediatamente. In questo senso il famoso "zero virgola" lungi dall'essere un capriccio partitocratico esprimeva al parossismo, certo lasciando strada al tatticismo (di cui però non era mera *occasione*), il rispetto della volontà popolare. Il rispetto del "mandato di partito", che resta l'essenza del funzionamento delle

democrazie parlamentari, era massimo ed era, pertanto, ampiamente coniugato a quello del “mandato popolare”; una realtà che avrebbe avuto un *nomen*, rinunciando alle circunlocuzioni, solo successivamente (v. *infra*). Le decisioni, almeno quelle strategiche, non furono mai frutto di colpi di testa di leader quanto semmai di testarda iniziativa politica trasmessa e accettata dal partito⁷⁰. Aggregando i dati perfino sul piano dell’assenza di alternanza tra schieramenti, nel quale dato si è voluto vedere un tratto caratterizzante delle democrazie (mature, spesso si aggiungeva), non può certo dirsi che siano mancate “punizioni” elettorali o siano rimaste impunte scelte. E’ forse stato indifferente passare dal centrismo (che era centrato sul fronte moderato con le doppie pregiudiziali antimarxiste e antifasciste), al centrosinistra (che guardava a sinistra) o, dalla solidarietà nazionale (che registrava la massima apertura politica del sistema, con l’integrazione dei comunisti) tornare al “secondo centro-sinistra”, eufemistica descrizione del “pentapartito”, cioè del più vasto schieramento possibile anti-Pci (che guardava nuovamente ad assetti moderati, previa esclusione della sinistra comunista dalla maggioranza di governo e la scelta del Psi di ingaggiare una partnership competitiva con la Dc, senza dubitare della maturazione riformista del programma socialista: questa partnership aveva, e poteva avere, lo stesso significato di venti anni prima?)? Certamente no: se non è un pendolo questo! Certo, in una democrazia “bloccata” quale era quella italiana, l’alternativa che si sperimentò era quella possibile, come condizionata dai vincoli di sistema (quelli veri, non quelli fasulli e posticci), senza dimenticare che spesso queste “scelte” erano necessitate dai numeri via via sempre più risicati per l’area governativa e non solo, a causa del

⁷⁰ Gli esempi potrebbero essere innumerevoli. Da annali la maratona oratoria con cui Aldo Moro convinse la riluttante Dc ad accettare il centro-sinistra; né la “svolta” dell’alternativa del Pci nella nota intervista berlingueriana interveniva su un vuoto di dibattito, tutt’altro, per quanto paradossalmente si possa notare che v’era certamente più leaderismo nella sinistra comunista che negli altri schieramenti (come sarebbe apparso in formule qualche volta fin troppo emotive, se non grottesche, con Occhetto).

sorgere di nuovi partiti come Democrazia proletaria, i radicali, la Lega, i Verdi (il Pci essendo declinante dal 1976).

Proviamo allora a tracciare un sintetico bilancio realistico sulla “prima repubblica”, sul piano del rendimento istituzionale.

Innanzitutto, come abbiamo rilevato, il consenso, variamente espresso dalla cittadinanza al sistema politico e, più in particolare, ai partiti governativi non viene mai meno anche se diventa sempre di più problematica qualificazione. Non solo nulla muta con la sfida occhettiana, già iniziata da vice-segretario e in rappresentanza di un nuovo gruppo dirigente, della contestazione aperta al sistema ma, anzi, il Pci/Pds continua a declinare a cavallo tra gli anni '80 e i '90 e qualche segnale eloquente testimoniava, come abbiamo anticipato, perfino di un'accelerazione di questo declino nei *test* locali attorno al fatidico 1992. Se non c'è alcuna spallata comunista o post-comunista, almeno sul piano elettorale, viene meno invece l'effetto di vecchi vincoli esogeni (in particolare il vincolo internazionalista) e di nuovi che fanno rapidamente capolino segnando i rami su cui è costruito il sistema (in particolare il vincolo comunitario, che rende impossibili le politiche finanziarie, monetarie e di bilancio fino ad allora perseguite almeno fin dalla fine del centrismo). Quando arrivano le azioni giudiziarie il sistema, che per certi versi appare perfino in ripresa (un fuoco fatuo determinato dalla crisi storica dell'avversario di sempre, la sinistra di derivazione comunista) è in realtà un guscio vuoto e privo di prospettive. La classe politica è stata cieca nel non percepire, prima e più che dei bisogni di cambiamenti e le istanze della cittadinanza, i nuovi dati di contorno ai quali, comunque, appare molto probabile che non avrebbe in ogni caso saputo o potuto adattarsi (e delicata questione è quella della caduta o meno *fatale* del sistema dei partiti 1948-1992). Certo, l'opinione pubblica italiana attorno alla fine del 1992 e nel 1993 appare non più critica, disillusa o disgustata

(cioè che non impedisce di continuare a votare i partiti governativi come di proporre comportamenti nella vita quotidiano non troppo diversi da quelli criticati) ma esacerbata, se non inferocita, sia che per questioni di etica pubblica o moralistiche (nel senso più pieno del termine in possesso di minoranze, spesso anche al riparo dai rischi del mercato, e nel corpo sociale più vasto non prive di ipocrisia e comunque con cedimenti al giustizialismo) che per il rapidissimo deteriorarsi degli indici economici e sociali, con la necessità di interventi draconiani percepiti come drammaticamente invasivi verso i beni (la proprietà immobiliare e i depositi sui conti correnti *in primis*) percepiti come parte della propria identità familiare e collettiva. Ma, ormai, siamo in piena azione giudiziaria e in quei mesi lo “scambio politico”, già in crisi da anni, diventa impossibile e anche il circuito perverso della corruzione si arresta momentaneamente in modo repentino, con immediati effetti depressivi sull’economia e sulla società.

Per comprendere la crisi della “prima repubblica” dobbiamo tener conto anche dei fattori di lungo corso relativamente interni al sistema, egualmente sottovalutati o misconosciuti. Sebbene qui sarebbe del tutto superfluo notare l’esistenza di una linea scettica o antipolitica che parte fin dalla fondazione della Repubblica (o ancora precedente), possiamo più concretamente individuare quale momento di emersione di una prima, consistente, disaffezione della cittadinanza verso la politica e i partiti governativi in quello che Giorgio Galli ebbe a definire il “nuovo voto”⁷¹, ovvero il ricorso alla scelta dell’astensione, della scheda bianca o del suo annullamento. Nel 1979 astensioni, schede bianche e nulle raggiungono l’assai notevole cifra dei cinque milioni, che è una forma di protesta di grandi proporzioni e di notevole valore sistemico, per

⁷¹ G. Galli, *Il bipartitismo imperfetto*, in R. Romano (dir.), *Storia d’Italia. L’Italia oggi*, vol. 10, Bompiani, Milano, 1989, p. 96.

quanto ancora spontanea e anorganica. Ma accanto a questo “nuovo voto”, che si esprime senza preferenze partitiche, esiste anche un nuovo voto che passa attraverso preferenze a offerte politiche nuove e diverse da quelle tradizionali e a cui abbiamo già fatto più di un cenno. Ebbene, il fenomeno è imponente negli anni '80 ma esso si manifesta assai presto: mentre fino a quel momento la nuova offerta politica è data da scissioni, più o meno effimere, di partiti tradizionali, nella legislatura precedente (1976-1979) un segno eloquente di diversificazione del voto verso offerte del tutto nuove giungeva con l'ingresso dei radicali in parlamento e la loro contestazione, in nome della “partitocrazia” (e della contestazione al Palazzo), del loro sistema e dei relativi sottosistemi. Proseguendo poi con gli soggetti, tra cui assai significativo e condizionante almeno la Lega, che abbiamo già menzionato.

Ma la scelta di maggior futuro, ammesso che sia ammissibile ragionarne in questi termini, non è né quella di chi decide di esprimere un voto senza preferenze (bianca o nulla), né di esprimerlo verso nuove offerte, ma di intraprendere una strategia di *exit* (uscita, anche quale forma di protesta) dal sistema. Con il trascorrere degli anni sarà sempre meno credibile una rappresentazione (teoricamente plausibile) dell'astensionismo come mero frutto di una smobilitazione ideologica o, peggio, di una soddisfazione verso il funzionamento del sistema, e sempre più palesemente chiaro come essa sia motivata non solo da disillusione e disaffezione ma anche da una contestazione più attiva. Si tratterà però di un fiume carsico che necessiterà di lustri per rivelarsi nei suoi tratti dirompenti. Nel 1980 alle elezioni regionali per la prima volta i votanti scendono sotto il 90% e così, in modo ben più significativo, nel 1983 alle elezioni politiche, per quanto attorno alla metà degli anni '80 questo “nuovo voto” sia ancora tutto sommato relativamente contenuto, attestandosi complessivamente attorno al 16% degli aventi diritto: sintomo che le contestazioni convivono ancora con la lealtà elettorale verso i partiti tradizionali

e che un fattore preminente è, con ogni probabilità, proprio la normalizzazione rispetto alla mobilitazione drogata dall'ideologia e dai fattori internazionali, ma prodotto anche di indiscutibili successi!, dell'Italia repubblicana post-bellica. Nonostante il disagio crescente nel rapporto tra partiti e società fino agli inizi degli anni '90 quindi il nostro sistema politico, risultati alla mano, gode ancora di una larga legittimazione presso i cittadini⁷², per quanto se ne potrebbero discutere a lungo i termini in chiave di attenzione alla legalità, all'interesse pubblico, al riguardo per le generazioni future. Ciò muta drasticamente nel biennio 1991-1993, senza negare che il rapporto tra partiti e società fosse problematico, se non critico, almeno a partire dal 1968 quando irrompe una società nuova e il sistema dei partiti fatica a stare dietro ai movimenti studenteschi, agli operai, all'emergere del ruolo della donna nella società, etc.

⁷² Mi sembrano perciò eccessivamente radicali e semplicatrici – a meno che non si sposi un impianto concettuale azionista nella sua variante più integralista - le considerazioni di A.A.Mola, *La noia della politica*, in R. Romano (dir.), *Storia d'Italia. L'Italia oggi*, vol. 10, Bompiani, Milano, 1989, p. 101-102, che ravvisa fin dai primi anni del dopoguerra una prima sostanziosa "fuga dalla politica" da parte di coloro che erano refrattari "ai dogmi dell'uno e dell'altro colore"; argomentazione, per altri versi, se riferita ad una parte significativa della popolazione, del resto perfino banale. Ci sembra perfino poco intellegibile la seguente affermazione: "Chi avesse aspirato a portare una parola originale nella dialettica politica doveva rassegnarsi a un lungo apprendistato nelle anticamere del potere, celando i propri disegni, le sigle ambizioni o speranze di innovazioni". Non v'è dubbio che l'Italia si strutturò come un sistema dei partiti in cui i partiti erano più forti che altrove. Per altro verso v'è da chiedersi se la condizione auspicata dall'autore si sia mai realizzata altrove. Attenzione: il correntismo esasperato dei partiti italiani non ha significato, per un lungo tratto di storia repubblicana, introversione quanto piuttosto irregimentamento di ampissimi settori della società, entro un dialogo apertissimo tra società e partiti, entro assetti correntizi di partito. E' invece vero che i referendum (ma siamo con questo a metà anni '70!) segnano una prima plastica prova di un divario crescente tra partiti (e Dc, soprattutto) e cittadinanza (ult. cit., p. 104). E' dopo quegli anni, precisamente, che "mentre un'intera generazione volgeva al tramonto (Parri, La Malfa, Amendola...) la concezione della politica come spartizione del potere continuò ad avere la meglio" (p. 116). Eppure allora, come è costretto a notare l'autore, l'Italia restò "tra le democrazie parlamentari "decisamente quella a più elevata partecipazione di massa", p. 120) per cui ci pare contraddittoria con tutto l'impianto del saggio la conclusione secondo cui "se ne deduce che i partiti di massa, pur con diversa distribuzione dei consensi nel corso del quarantennio repubblicano, han saputo via via adattarsi alle attese di larga parte dei cittadini scongiurando la disaffezione verso le elezioni e convogliando al loro interno anche una quota molto rilevante del mondo giovanile [...] sia pure per forza d'inerzia e benchè l'immensa nuvola del dibattito sulla riforma delle istituzioni [...] non abbia prodotto nulla, alla verifica elettorale il "sistema" regge" (p. 120).

Ma quel che conta qui notare è che il fiume carsico dell'abbandono silenzioso delle urne prosegue la sua corsa e accelera il passo, senza sosta, proprio nei lustri più vicini a noi, quelli della cd. seconda Repubblica, e non trova alcuna riposta e nessuno sbocco, neanche, incredibilmente, nell'exploit del Movimento 5 Stelle del 2013⁷³. Questo è un primo, significativo, campo di riflessione per un confronto sinottico tra "prima e "seconda" repubblica.

Un altro campo utile sarebbe quello di un confronto tra i due sistemi partitici, ma richiederebbe troppo spazio. E' invece interessante notare come le degenerazioni profonde del secondo sistema dei partiti (ammesso che sia lecito parlare di partiti e, quindi, di un loro "sistema") sia un tratto che venga da molto lontano, se non primigenio, e che, tuttavia, fu oscurato a lungo dai successi della democrazia italiana. Si fa riferimento alla mancata "riforma" dei partiti, intesa quale assenza di autoregolamentazione legislativa e statutaria (in quest'ultimo caso anche di ineffettività), e, più in generale, ad un certo modo di costruire e praticare il dato del cd. "primato della politica".

Un ruolo importante è stato rivestito dal "complesso del tiranno" e da una inadeguata cultura istituzionale, per non parlare del ruolo di costumi atavici. Fatto sta che la storia politica repubblicana è stata in parte significativa una storia di congiure di partito e, nella Dc, di intolleranza verso i *leaders*, con regole (nei partiti governativi, e massimamente nella Dc) agitate dai leader contro gli oppositori e dagli oppositori contro i leader, in un contesto complessivo in cui sarebbe troppo parlare di un "diritto dei partiti" o di un regolare funzionamento di una "giustizia interna". Molte vicende meriterebbero di essere richiamate e ricostruite, anche perché le innovazioni in

⁷³ Nelle elezioni del 2013, nonostante il Movimento citato diventi la prima lista nel voto Camera in Italia, le schede bianche e nulle assommano a quasi il 4% e l'astensione è al 25% (75,19% sono gli elettori aventi diritto sal voto che si recano alle urne). Non solo il Movimento non cattura l'astensionismo del passato (su dati generali, a prescindere dai flussi specifici) ma l'affluenza cala perfino di un ulteriore, drastico, 5% in meno rispetto alle elezioni politiche del 2008 e per la prima volta scende alla Camera al di sotto dell'80% (e al 75% al Senato, anche qui cinque punti in meno rispetto alle precedenti elezioni). Il dato, a rifletterci, è veramente impressionante.

tema di diritto dei partiti hanno spesso preceduto quello ordinamentali. Andiamo all'essenziale, al dato della crisi dei partiti.

Si è spesso detto e ripetuto che la nostra democrazia ha funzionato nella prima legislatura con schemi non del tutto dissimili da quelli di una democrazia anglosassone in forza della indiscussa preminenza di un *leader*, De Gasperi, pure a costo di non attuare la Costituzione per non concedere spazi gratuiti agli oppositori. Probabilmente l'efficienza del quinquennio degasperiano, senza riflettere adeguatamente sulle sue fragilità e la sua natura intrinsecamente eccezionale e transeunte, è stata molto sopravvalutata dalla fine degli anni '50 in poi (così, pare, ad esempio in alcune riflessioni dell'Elia di quegli anni e dei successivi⁷⁴) dapprima per una forma di mitizzazione rispetto alla prosa successiva (soprattutto della Dc fanfaniana, per non dire di quella forlaniana), poi, soprattutto, riconvertendo quella "mitizzazione" alle esigenze di una diagnosi messa in circolo dai "rinnovatori", soprattutto Dc, degli anni '70 e ancor più degli '80 e '90 (di eterogenea estrazione culturale; dai dorotei alle varie sinistre del partito; v. *infra*). E' tornato insomma utile scandire il passato repubblicano tra un inizio bruciante e un'immediatamente susseguente continua e precoce degenerazione. Se le scelte fondamentali che posero le basi del miracolo economico furono effettuate, è vero, in questi anni, invece sul piano politico non si potrebbe offrire una visione più distorta se non si tenesse

⁷⁴ Una visione equilibrata L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, 82-83, il quale ammette che la scelta deliberata di coalizioni governative di centro impediva a De Gasperi scelte decise che avrebbero posto subito (e posero, talora) in crisi il governo, senza contare che il peso delle correnti di Dc, per quanto embrionali, si faceva già sentire. Del resto i dissenti della coalizioni rivivevano già entro il partito di maggioranza relativo come nota acutamente C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 439. Un giudizio diametralmente opposto di quello dell'Elia è quello del De Caprariis che vede nel quinquennio degasperiano anni che, considerati in prospettiva, rivelano "vuoti di leadership", "uno smarrimento, un singolare abbandono al corso delle cose", V. de Caprariis, *L'Italia contemporanea 1946-1953*, in T. Amato – M. Griffo (a cura di), *Scritti*, III, *Momenti di storia italiana del '900*, P&M, Messina, 1986, p. 256, giudizio certamente eccessivo ma che va tenuto in conto, anche per l'autorevolezza di colui che lo ha pronunciato, per avere del periodo in questione una visione più serena.

nel massimo conto che il quinquennio degasperiano è sempre caratterizzato fin dall'inizio da problemi di formula non piccoli e investito già dal 1951 da una crisi vera e propria. Ed è troppo drastico, in ogni caso, voler far coincidere l'inizio di un sentiero involutivo con la crisi degasperiana, perché in verità tale sentiero involutivo per larga parte era ravvisabile fin dall'inizio, per altra parte si manifesterà solo qualche lustro dopo con vigore. Certo la *leadership* incontrastata (ma la cui linea politica è stata pur sempre oggetto di tentativi di pesanti condizionamenti) viene accantonata del tutto e le correnti diventano definitivamente partiti nei partiti; e non è poco. Tuttavia, se sono chiare le conseguenze delle tendenze (negative) correntizie, mediatricie e anti-leaderistiche preminenti nella Dc e rese manifeste dalla mancata unificazione tra segreteria e presidenza del Consiglio o dai fenomeni di lottizzazione o disprezzo della competenze; se pure, di conseguenza, si accentua il ruolo della mediazione partitica, va detto che tale mediazione dentro al partito e nella coalizione fu parte già molto importante del quinquennio degasperiano e fu una causa determinante per la sua liquidazione (vedi governi Pella e il tentativo Piccioni, tra l'altro).

D'altra parte, per non indulgere in un'analisi in cui spariscano le articolazioni, bisogna anche riconoscere che non venne meno per molto tempo un'autoanalisi anche molto acuta dei partiti circa le proprie deficienze e il proprio rapporto con la società, di cui si perderà qualunque traccia successivamente, salvo emersioni occasionali. Nella grande stagione dei convegni degli anni '60, in particolare della Dc e del Psi, si sapevano tenere insieme analisi scientifica e analisi politica (non di rado attraverso gli stessi protagonisti), si prefiguravano svolte e scenari e si manifesta, insomma, una profonda sintonia con la società o almeno una elevata consapevolezza dei suoi (non spiccioli, come avvenne sempre più in seguito) bisogni. La DC, in particolare, percepisce con straordinaria tempestività il malessere diffuso nella

società italiana, avvertendo che, in anni di tumultuosa crescita, un rapporto con la cittadinanza rischia di incrinarsi, e cerca di individuare sbocchi positivi per la maturazione della democrazia italiana. L'idea del partito è che i problemi siano risolvibili sul piano politico e non delle regole partitiche o istituzionali in senso ampio. Sul piano di quest'ultima riflessione, invece, quasi solo Galeotti dedica un'attenta riflessione alla prospettiva della riforma dei partiti, a partire dalla Dc, con particolare riferimento al "metodo democratico" di cui all'art. 49 Cost. Viene sostenuta l'esigenza pressante di una legge sui partiti, sia o meno costituzionalmente necessitata, e si fa leva sulle potenzialità del diritto statutario dei partiti, senza escludere la via dell'intervento dei giudici sulla vita associativa dei partiti. La risposta della Dc e dei partiti è, come prevedibile, di istintiva chiusura, sia verso la rottura di meccanismi di pluralismo oligarchico sia verso il possibile intervento dall'esterno (tra l'altro non escluso a diritto vigente, a prescindere da una legge *ad hoc*; ma allora la magistratura era davvero ancillare al potere politico e si guardava bene dal prendere iniziative autonome, salvo eccezioni). Sempre in nome del primato della politica, non ancora di interessi più o meno prosaici. E qui è da registrare una divaricazione. Trovando questa via sbarrata, Galeotti trae le conclusioni che la via della riforma dei partiti è impraticabile per cui occorre mutare strategie e comincia a prefigurare, in parallelo e reazione con gli sviluppi del gollismo (che egli pure tema e vede come una semi-dittatura) e riprendendo e sviluppando alcune proposte istituzionali francesi degli anni '40 e successive, una via istituzionale che ai suoi occhi deve essere di rinnovamento del parlamentarismo. In ciò il dibattito è prevalentemente, ma non esclusivamente, scientifico o comunque di origine accademica. Uno sparutissimo manipolo di scienziati sociali e politici comincia a ragionare, entro un'ottica che pare di "razionalizzazione" della forma di governo (non di suo superamento), sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e su alcuni significativi, ma in realtà dirimenti, ritocchi al potere

di scioglimento delle camere. Soluzioni che poi, quasi *tel quel*, verranno realizzate a livello locale e regionale negli anni '90, dopo però essersi fatte strada nel *mutatis mutandis* nel diritto partitico (dalla fine degli anni '70), ad opera di politici riformatori e *leader* in cerca di affrancamento dalle pastoie correntizie. I tempi non sono ancora maturi⁷⁵.

Una nuova stagione sarà aperta, intanto, dieci anni dopo dallo sblocco dell'istituto del referendum. L'Italia negli anni '60 cresce ancora in modo sostenuto ma disordinato. La grande crescita economica e del settore pubblico, in particolare, reca con sé anche l'interrogativo sul tema del finanziamento della politica, allora pressochè privo di qualsivoglia disciplina. Con la nascita del centro-sinistra si sblocca il processo di attuazione della Costituzione e nasce, tra l'altro, l'istituto referendario che è un primo, importante sfogo, per chi propugna vie che saltino la mediazione partitica e ben presto utilizzate sistematicamente da nuovi soggetti (come i radicali) che sul piano parlamentare non riuscirebbero a far pesare adeguatamente le proprie opinioni. Nel 1974 viene introdotta la legge sul finanziamento pubblico dei partiti e tempo qualche anno essa viene sottoposta a referendum, sull'onda dello straordinario successo del referendum sul divorzio che segna una prima, esplicita, crisi della Dc con il proprio elettorato⁷⁶. Alla legge sul finanziamento dei partiti (2 maggio 1974 n. 195) si arriva dopo molti anni e discussioni, approvandola in tutta fretta, sull'onda dell'ennesimo scandalo, senza prefigurare alcun efficace controllo da parte dello Stato. I partiti anche in questa occasione rifiutano veri controlli, per il timore di veri o presunte forme di ingerenza, e si elevano a garanti della

⁷⁵ Questa idea ha un certo, anche se misconosciuto al grande pubblico, seguito nella dottrina (ad es. Mortati, che si sta volgendo verso un'idea conflittualista e maggioritarista, e il noto Convegno promosso dalla Rivista Gli Stati e coordinato da Cangini nel 1973). Questi dibattiti restano però confinati in ambito dottrinale, perché i partiti sono decisamente ostici ad autoriformarsi come a mettere mano alla Costituzione, che incontra, per il crescente ruolo del Pci nella vita politica, un processo di "sacralizzazione" con effetti, a lunga scadenza, esattamente contrari ai propositi (v. *infra*).

⁷⁶ V. ad es. G. Crainz, *Paese mancato*, cit. p. 498 ss.

propria correttezza con l'argomento che il finanziamento pubblico dei partiti è un "costo della democrazia". Che siffatto assetto possa essere risolutivo per eliminare gli opaci (ma non sempre illegittimi, anzi non illegittimi nella misura in cui non configurano fattispecie di reato) finanziamenti privati è un'idea, estremamente improbabile, che resiste i pochi giorni del dibattito parlamentare. Per comprendere il clima dell'epoca basterà richiamarsi alla nota esternazione del ministro dell'industria, De Mita, che poi sarà segretario della Dc e Presidente del Consiglio negli anni '80, il quale in quello stesso anno candidamente, e senza provocare troppe reazioni polemiche (tanto che ne ricaverà una brillante carriera), afferma che il finanziamento dei partiti (governativi) da parte delle imprese statali o para-statali è "fra gli obblighi, diciamo così, sub-istituzionali dell'Ente"⁷⁷. E perfino il candido Ugo La Malfa, "fustigatore del lassismo e della corruzione pubblica", senza troppo imbarazzo sarà costretto ad ammettere di aver ricevuto (non diversamente da un De Gasperi, del resto) "fondi neri" perché "vitali" per sostenere l'organizzazione⁷⁸. Con l'approvazione della legge si ha immediata conferma che, come era stata da tempo preconizzata⁷⁹, il finanziamento pubblico è aggiuntivo di quello privato, e sarebbe nulla perchè non vi sarebbe nulla di male a ricevere finanziamenti privati come prescrive la legge, senonchè i partiti continuano con forme di erogazione nelle medesime forme precedenti che però questa volta integrano spesso e volentieri fattispecie di reato. I partiti hanno messo in atto una formidabile macchina propagandistica contro sé medesimi, che si rileverà

⁷⁷ C. Zappulli, *Legame immaginario*, in Corriere della sera, 14 febbraio 1974.

⁷⁸ Le espressioni virgolettate sono in P. Ignazi, *La politica e i partiti dal 1963 al 1992*, in G. Sabbatucci – V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia. 6. L'Italia contemporanea dal 1963 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 151.

⁷⁹ Bisogna darne atto a Maranini, per quanto la prognosi maturasse su schemi preconcepi non meno che su una profonda conoscenza del sistema istituzionale. "Il finanziamento legale e lecito non farebbe altro che aggiungersi a quello illegale e illecito". G. Maranini, *La maggior causa degli scandali*, in Corriere della sera, 14 gennaio 1965. Sul tema un altro commento dell'autore sul medesimo giornale uscì due giorni dopo.

uno dei grimaldello per la loro dissoluzione. Ma il sistema partitico non se ne rende conto perché nel 1974 è nella massima fase della sua legittimazione popolare, con i comunisti che stanno per essere ammessi nella maggioranza parlamentare.

L'esito del referendum, richiesto dai radicali, coglie i partiti già in una fase di stanca della formula della "solidarietà nazionale" e interviene l'11 giugno 1978, pochi giorni l'uccisione di Aldo Moro, con un sistema allo sbando e scosso nelle sue fondamenta. Nonostante la massima parte dello schieramento partitico inviti a votare "no" (salvo radicali, Pli e Msi; è da notare che solo di seguito prevarrà la più empirica, ed efficace, strategia di incitare all'astensione, per cui si raggiunge agevolmente il *quorum*), il "si" ottiene un notevole 43,6%. Lo scontro finale col sistema dei partiti è certo rinviato ma la classe politica incappa nuovamente in una pericolosa sottovalutazione degli umori popolari in occasione della loro piena, e non condizionata da discipline di partito, libertà di espressione.

A questo punto scandali che investono i partiti e vicende politico-istituzionali cominciano a tenersi saldamente embricati almeno fino al 1982-83 e, poi, dopo negli anni craxiani e demitiani all'insegna di una prospettiva di piccole riforme (culminate nelle leggi del 1988-1990), l'idea di una profonda revisione del sistema politico e istituzionale riprenderà, con qualche anticipazione, dopo il novembre del 1989.

5. La stretta connessione del piano politico e di quello istituzionale negli anni terminali della “Prima Repubblica” e l’ambigua sostanza della “Seconda Repubblica”.

Nel 1979 Craxi pubblica su l’Avanti! un breve commento dove si prefigura l’urgenza di una “grande Riforma”⁸⁰, senza peraltro chiarirne i termini neanche dopo che, nei mesi successivi, accederà, superando iniziali titubanze, all’ipotesi presidenzialistica⁸¹. La proposta di riforma istituzionale, in un contesto che vede la Costituzione nelle sue disposizioni di principio come nei suoi assetti organizzativi parlamentaristici come qualcosa di sostanzialmente intoccabile, fa parte di un’offensiva complessiva con cui Craxi intende mettere in crisi la centralità governativa del Democrazia Cristiana e modificare i rapporti di forza allora enormemente squilibrati a favore del Partito Comunista italiano, tre volte più grande Partito socialista italiano ma all’inizio del suo declino.

Non è strano che la “grande Riforma” fosse tradotta dalla comune pubblicistica (a partire da “la Repubblica”, quotidiano di recente fondazione ma in rapida ascesa) come un’invocazione da parte di Craxi, una volta apertosi all’ipotesi presidenzialistica, di una “Seconda Repubblica”⁸². L’idea di una “Seconda Repubblica” ancora nel 1979 veniva immancabilmente ricollegata a propositi di tipo plebiscitario o senz’altro autoritari, ed in effetti era stata fino a quel momento patrimonio di due filoni politici marginali del sistema⁸³. Da un

⁸⁰ B. Craxi, *Ottava legislatura*, in *Avanti!*, 28 settembre 1979. L’espressione “grande Riforma” è presente nel testo e, caratterizzata come “unitaria nella sua logica, nei suoi principi, nei suoi indirizzi fondamentali”, viene contrapposta alle riforme “settoriali” ed episodiche.

⁸¹ Spesso i due momenti vengono collegati, ma nel documento citato Craxi ritiene l’ipotesi presidenzialistica ancora (per quanto cautamente) una “superficiale fuga verso una ipotetica provvidenza”, aggiungendo che “l’immobilismo è ormai diventato dannoso”.

⁸² Già prima, su corde molto diverse da quelle fino ad allora battute da coloro che utilizzavano l’espressione, l’interrogativo di G. Bocca, *Siamo alla Seconda Repubblica?*, *la Repubblica*, 8 aprile 1976.

⁸³ S. Lupo, *Il crepuscolo della Repubblica*, cit. p. 95.

lato il MSI, il cui segretario Almirante aveva sostenuto di frequente la necessità di un suo avvento vagheggiando, in realtà, l'arrivo dell'uomo forte e comunque una politica frontista di anticomunismo viscerale. Dall'altro settori repubblicani indiscussa genealogia democratica (ben rappresentati dal nome di Pacciardi) che però, per il fatto di caratterizzarsi per l'essere accesamente filo-americani e sempre in nome dell'anticomunismo, non si limitavano a propugnare la superiorità dei modelli istituzionali statunitensi o la necessità di un loro trapianto in Europa⁸⁴ ma credevano, nei difficili anni '70 in cui anche l'amministrazione statunitense era divisa sull'atteggiamento verso il comunismo occidentale, che fosse vicino il momento dello scontro finale con i totalitarismi quali che fossero le vie, legalitarie o meno, per affrontarlo⁸⁵. Per quanto in Craxi la proposta fosse assolutamente vaga e generica e avesse più di qualcosa di propagandistico, al tempo stesso, non gli si può non dare atto che l'affermazione di un'istanza di radicale cambiamento *nel* sistema avesse radici ben piantate nella crisi del rapporto tra partiti e cittadinanza ed era capace di cogliere, o almeno intuire, la stanchezza della società verso le pratiche mediatricie del sistema dei partiti di cui Craxi era, peraltro, maestro indiscusso e cui non abdicò mai. La proposta di Craxi se era nuova nel metodo e nelle ambizioni, e per quanto dirompente, non nasceva certo su un vuoto e il suo *humus* era lo stesso su cui avrebbe poggiato la stagione (fallimentare) riformatrice nei suoi primi svolgimenti politico-parlamentari. Negli anni precedenti scandali su scandali avevano coinvolto il sistema dei partiti e la nuova legge sul finanziamento pubblico non aveva fatto che aumentarne la

⁸⁴ Credenza che accomunava, sempre su posizioni anti-comunisti, anche democristiani come il gruppo Europa '70, a partire dal doroteo Ciccardini, l'ispiratore italiano delle forme "a elezione diretta".

⁸⁵ Su queste posizioni e la torbida fase in cui maturano questi disegni G. Crainz, *Paese mancato*, cit. p. 379.

frequenza e la risonanza presso la opinione pubblica⁸⁶. A metà anni '70 gli enormi scandali dei petroli e del Banco Ambrosiano e le vicende di Sindona; l'emersione del rapporto Pike che veniva a confermare la provenienza di molti finanziamenti dalla Cia a partiti italiani; lo scandalo Lockheed⁸⁷, con tangenti pagate a politici italiani per forniture militari che costerà le prime condanne penali per reati ministeriali (in una vicenda comunque, come molte, mai del tutto chiarita) e che, tra gli effetti indiretti, costerà le dimissioni al Presidente Leone; lo scandalo Italcasse (1978), quindi l'affare Eni-Petronim (1979) con l'ombra, mai provata, di tangenti finite nelle tasche di uomini politici per lotte correntizie. Sul piano del rendimento del sistema, un punto di non ritorno sembrò segnato dal trauma del terremoto dell'Irpinia (1980), quando di fronte ad un evento catastrofico la macchina statale, completamente asservita a interessi partitocratici, si rivelò del tutto incapace di fronteggiare l'emergenza tanto da suscitare ire pubbliche del Presidente della Repubblica Pertini. Questi già l'anno precedente, impugnando il testimone lamalfiano, aveva additato la corruzione, alimentata in buona parte direttamente o indirettamente dai partiti, come male supremo del sistema⁸⁸. Anche per il modo di interpretare le funzioni presidenziali da quel momento l'indignazione, arrivata ai più alti livelli istituzionali e manifestata con parole e gesti dell'uomo comune, diverrà permanente e diffusa nell'intero corpo sociale. Allo svoltare degli anni '80 fu dirimente il ritrovamento delle liste (certamente parziali) della Loggia segreta (e deviata, rispetto alla Massoneria ufficiale) "Propaganda 2" nella residenza di Licio Gelli di Castel Fibocchi, con la presenza di decine di nomi politici e, ancor più, di alte personalità dell'apparato statale riconducibili ai partiti di governo.

⁸⁶ La bibliografia sul tema è enorme. Una buona sintesi, con acute chiavi di lettura, è G. Crainz, ult. cit. *passim*.

⁸⁷ Che diede luogo il 7 marzo 1977 alla famosa difesa morotea in parlamento: "Onorevoli colleghi che ci avete preannunciato il processo nelle piazze, vi diciamo che noi non ci faremo processare".

⁸⁸ Messaggio del 31 dicembre del 1979, reperibile sul sito del Quirinale.

Un colpo pressochè definitivo alla credibilità dei partiti governativi e, prima di tutto, della DC che costrinse il partito di maggioranza relativo a cedere per la prima volta il timone del governo, individuato nel più piccolo partito della coalizione anche sull'onda del relativo credito accumulato con le ricorrenti campagne moralizzatrici tipiche di quel partito.

In quegli anni si dispiegano, come abbiamo anticipato, significativi tentativi di rilancio organizzativo e trasformazione dei partiti, dalla Dc di Zaccagnini (ma già di Piccoli) al rinnovamento del Psi, dove Craxi riesce a domare le correnti e, sull'onda del successo della nomina a Presidente del Consiglio, mette immediatamente nel cassetto ogni proposito di riforma della Costituzione ottenendo l'elezione per acclamazione suscitando vivaci proteste (e conseguenti defezioni) in alcuni intellettuali di area. Anche la Dc di De Mita sarà molto impegnata su questo sentiero con soluzioni nuove e spesso controverse, dalle iniziative per sciogliere le correnti al ruolo offerto agli "esterni", dalla sovraesposizione mediatica del segretario alla ridiscussione delle forme di collateralismo, tra l'emergere di nuove, possenti, soggettività. Riforme degli assetti partitici, ancora una volta, senza che si creasse un consenso su una legge regolatrice dei partiti.

Ma anche il discorso istituzionale passa dai propositi ai tentativi parlamentari. La Commissione per le riforme istituzionali ("Bozzi", dal nome del suo presidente), vede la DC e i suoi "esterni", il PCI e, soprattutto, gli "indipendenti" che lo fiancheggiano presentare idee piuttosto audaci (ambigue?) di rinnovamento dell'assetto istituzionale mentre i socialisti (schiacciati sulla leadership governativa e attenti a "non disturbare il manovratore") restano quasi silenti. Anche per questa ragione la Commissione non produrrà alcun esito tangibile ma lascia emergere l'idea, entro una visione asseritamente razionalizzante della forma di governo parlamentare, che fosse necessario introdurre elementi di "democrazia di mandato" attraverso

accorgimenti elettorali e istituzionali atti a favorire la disposizione del sistema partiti su due schieramenti; un'idea cardine, come subito vedremo, della "seconda repubblica". I protagonisti del dibattito nella Commissione, i Barbera, Pasquino, Scoppola, Ruffilli, avranno, nelle differenze, tutti un ruolo da protagonista negli anni successivi per veicolare nel sistema una democrazia ora definita "maggioritaria", ora "immediata", ora "bipolare", e così via, tutte etichette aventi in comune, nel loro nucleo, un ridimensionamento dello spazio della mediazione partitica a favore di "mandati elettorali", con ricostruzione che ha peraltro poco di scientifico almeno nella sua declinazione giuridica, conferiti dalla cittadinanza. E' in quel contesto istituzionale che si ripresenta l'idea, tabù dall'infortunio del 1953, di un "premio di maggioranza" (alla coalizione, quindi formata in un momento pre-elettorale) quale via maestra per garantire la "governabilità", una parola assai in voga, e altrettanto banalizzata, in quegli anni. Strumentario (più vario) a parte, quella sede bicamerale è la fucina di quello che sarà, a partire dalla nascita del movimento referendario nei primi anni '90, una sorta di pensiero "a senso unico" in materia istituzionale di cui siamo ancora ostaggi nel dibattito pubblici più ampio, cui si oppone, al massima, una pressochè generalizzata conservazione dell'esistente o una minima razionalizzazione. Mentre il sistema politico galleggia per tutto il decennio, e verso il suo finire produce riforme di non grande momento ma non prive di una pregevole portata razionalizzatrice, il terremoto del 1989 mette in modo dei movimenti profondi che il sistema stenta a cogliere.

Quando viene ammesso al voto il quesito sulla preferenza unica molti, a partire dai referendari, esprimono amarezza e ritengono che ormai la consultazione referendaria è destinata a tramutarsi in un'occasione mancata, ma la reazione difensiva dei partiti trasforma un referendum in effetti assai circoscritto ma su un punto qualificante dell'assetto del sistema dei partiti (la cui base materiale, e le unità operative, sono per gran parte le correnti) in un

pronunciamento pro o contro il sistema. Il quesito passa a furore di popolo (65,5% su 28 milioni di voti validi, con una percentuale di affluenza in verità non irresistibile, anche a causa della strategia astensionista tatticamente dispiegata dai diversi partiti⁸⁹) segnando un colpo duro per il pentapartito al potere. Sul tronco di idee istituzionali “direttiste”, ovvero che leggono la democrazia rappresentativa con le lenti concettuali della democrazia diretta, si innesta la mitologia referendaria e l’esaltazione dell’esercizio diretto della sovranità.

La nuova tornata di referendum del 1993, questa volta con quesiti ammessi sui temi più svariati e tutti (salvo quello sugli stupefacenti) immancabilmente “anti-partitocratici” (dall’abolizione di ministeri, all’abolizione abolizione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti, alla modifica del sistema elettorale vigente per la Camera, alla fine delle partecipazioni statali e così via) arriva il *redde rationem*. All’appuntamento i referendari come i loro oppositori giungono all’esito delle elezioni politiche dell’anno precedente, il 1992, che hanno ancora una volta confermato la dissociazione tra il voto degli italiani quando è in “libera uscita” (come nei referendum) rispetto a quando possono dispiegarsi logiche di scambio politico. Per quanto i *media* presentino il risultato come una sconfitta storica del quadripartito, e non manchino certamente segni di crisi, la tenuta delle forze di governo è in realtà sorprendente, come dimostrano anche i vari turni di elezioni amministrative. Fatidico il 1992, perché i referendari (e il Pds) ne traggono l’argomento, giacobino, che il sistema non è riformabile se non con una spallata, invece di riflettere sulla debolezze di prospettive politiche alternative. Il risultato, con approvazioni variabili tra l’80 e il 90% (ma con un numero di partecipanti al voto nettamente più alto rispetto al 1991), verrà enfaticamente

⁸⁹ L’invito ad “andare al mare” di Craxi, ma anche di Bossi, è celebre almeno quanto rimase parzialmente inascoltato dagli italiani.

espresso come un esercizio di sovranità popolare capace di fondare un nuovo ordine (un “regime”, nel senso e con le problematiche abbiamo trattato nel primo capitolo). Il titolo de “La Repubblica” riporta, significativamente: “È nata la seconda Repubblica”, e, autorevolmente, Manzella, un intellettuale di simpatie repubblicane, commenta: “È caduta la casa partitocratica”⁹⁰.

Il resto è storia più nota. Le inchieste a tappeto a partire dall’aprile del 1992, la rapida dissoluzione del sistema dei partiti, la messa alla sbarra - salvo rare eccezioni - di un’intera classe dirigente. Alle elezioni del 1994 nessun partito del pentapartito è presente. L’unico partito rilevante che sopravvive a questa tempesta è il Pds, cui si affiancano alcuni dei soggetti emergenti negli anni della crisi sotto-traccia: i Radicali, i Verdi e soprattutto la Lega Nord. Di fatto, ecco un dato realmente problematico, abbiamo un sistema partitico tutto nuovo nell’ambito del quale una forza politica, quella fondata da Berlusconi grazie al vuoto normativo in tema di regolamentazione dei partiti come di disciplina dei conflitti di interessi, riesce in pochi mesi (da gennaio a marzo 1994) a raccogliere il 20% dei voti dei cittadini italiani e diventare il primo partito italiano. Un frutto amaro per gli ex comunisti che, dopo gli straordinari successi del 1993, si vedono soffiare sul *fotofinish* la prospettiva di andare finalmente al governo senza passare per l’alleato (defunto) socialista e in nome di un generico e assai meno suggestivo, rispetto all’alternativa, nuovismo⁹¹.

Siamo alle considerazioni conclusive. Possiamo intanto sintetizzare le anomalie istituzionali della “Seconda Repubblica”, che poi, a dirla tutta, sono anche espressione dei suoi tratti costitutivi: la caduta e repentina nascita di un

⁹⁰ Un ruolo di rilievo fu giocato anche dal sistema radio-televisivo, che nel 1990 per la prima volta riceveva una disciplina organica nell’ambito del quale l’obbligo di svolgere da parte delle reti private informazione politici, lungi dall’essere quel fardello e quell’obolo alla partitocrazia che i principali politici (Craxi, Andreotti, personali amici e terminali politici di Berlusconi, in un rapporto politico non privo di profili sottilmente ricattatori) immaginavano, divennero le ammiraglie della contestazione al sistema.

⁹¹ “sul finire del ‘93 nessuno può dubitare che la sinistra vincerà le prossime elezioni e governerà”. F. Cangini, *Storia della prima repubblica*, Newton Compton, Roma, 1994, p. 73.

intero sistema di partiti; la nascita di soggetti politici (Forza Italia nel 1994, il M5S nel 2013) capaci di primeggiare fin dalla loro prima prova alle politiche; nella struttura dei partiti: il proliferare di partiti-non partiti, partiti personali (e non già solo leaderistici⁹²) dove prevalgono gli interessi del fondatore o la leadership non è strutturalmente contendibile, che nascono, si evolvono e si estinguono con il fondatore o secondo i suoi desideri, e talora le cui finanze si distinguono a malapena da quelle del fondatore⁹³; partiti che, anche in tutti gli altri e diversi casi, hanno perfino rinunciato a chiamarsi partiti: vi è stato un frangente, nel 2005 ad esempio, in cui nessun soggetto politico si chiamava partito (salvo marginali eccezioni⁹⁴), richiamandosi – pur quando aveva inequivocabilmente le struttura di un partito, per quanto fragile – a fauna, flora e metafore le più varie sulla base dell'evidente convincimento di essere così più appetibili agli occhi del cittadino in forme che potremmo chiamare, senza offesa per nessuno, sud-americane. Ancora: il rilievo normativo delle coalizioni (e coalizioni pre-elettorali), a tutto detrimento dell'identità partitica di cui all'art. 49 Cost.: la cd. Seconda Repubblica è stato un regime di coalizioni eterogenee e forzose in reciproca alternativa, certamente non una delle migliori premesse per garantire un buon rendimento sistemico; alcuni governi parlamentari vengono, singolarmente, volta a volta, "tecnici", o "del Presidente"⁹⁵, esperienze con cui non sono nata la cd. Seconda Repubblica ma che si sono riproposte, nella loro ambigua natura, anche a venti anni di distanza; infine, quale precipitato del rendimento, in un sistema pure sbloccato a tutti gli effetti, la mancata conferma

⁹² Secondo la distinzione messa in luce lucidamente da N. Bobbio.

⁹³ Come in Forza Italia e nel Popolo della Libertà, dove il leader firma fideiussioni al proprio partito consentendone l'attività.

⁹⁴ Il Partito della Rifondazione Comunista (PRC) e il Partito dei comunisti italiani (PDCI), peraltro largamente ribattezzati dalla stampa senza tenere conto del *nomen* partito, su un complesso di ventina di soggetti politici di qualche rilievo.

⁹⁵ Solo apparentemente simili, ma in realtà ben diversi da quelli che in passato si chiamavano "balneari", di decantazione, e così via, laddove le logiche parlamentari erano assai più pienamente rispettate.

elettorale della coalizione che ha governato (o che avrebbe “vinto”, secondo questa semplificazione, le elezioni precedenti e ricevuto il “mandato”). Infine, e siamo consci che occorrono ben altri spazi per offrire un’adeguata argomentazione a supporto: la contestazione delle regole costituzionali o la loro interpretazione sovvertitrice come tratto costitutivo di gran parte del suo “discorso” istituzionale⁹⁶.

Che cosa si indica, in sostanza, con “Seconda Repubblica”, il “regime” che avrebbe dovuto rinsaldare il rapporto fiduciario tra politica e cittadini all’insegna del “mandato popolare”?

L’identità della Seconda Repubblica, da uno sguardo complessivo, sembra poggiare su due aspetti: uno organizzativo, l’altro ideale. Sul primo piano è un secondo sistema di partiti. Un dato cui è difficile sfuggire e che di per sé stesso considerato non è problematico; ciò che è problematico è sfuggire alle conseguenze che un siffatto “dato” dispiega per il fatto di innestarsi su un assetto costituzionale, preesistente e vigente, più ancora che del discutibile concetto di “regime politico”. E il punto problematico, al fondo, è il seguente, per venire all’altro aspetto, di tipo ideale o ideologico: la base di filosofia istituzionale, per così dire, della “Seconda Repubblica” è che la nostra forma di democrazia rappresentativo-parlamentare delineata dalla Costituzionale sia o debba essere una forma di esercizio diretto di potere popolare da parte del corpo elettorale, con una politica e partiti consegnati ad un ruolo certamente di animatori del dibattito pubblico, di sintetizzatori di istante, di presentatori di programmi, ma – una volta messo in moto il circuito elettorale - di commissari o meri esecutori, salvo casi eccezionali, della volontà degli elettori. Nessuno parte dalle premesse di un ridimensionamento dei partiti (con il superamento della “democrazia dei partiti” da parte di una “repubblica dei cittadini”), tutti, a

⁹⁶ M. Plutino, *Che cos’è la Seconda Repubblica. Democrazia rappresentativo-parlamentare e svolgimenti degli assetti istituzionali*, Carocci, Roma, 2014, in corso di stampa.

parole, dall'esigenza di una loro rivalutazione⁹⁷, ma dietro questa premessa non c'è molto di più - a parte i compiti, importanti ma qualche volta fumosi, commessi ai partiti comunque quasi come se fossero mere associazioni⁹⁸ - di una petizione di principio. Un'idea di evidenti ascendenze russoviane, un'idea, in ogni caso, insostenibile da qualunque punto di vista prescrittivo (teorico, come giuridico-costituzionale) e implausibile sul piano descrittivo. Il "direttismo" come surrogato della democrazia diretta. Il traviamiento, dunque, della democrazia rappresentativa come delle logiche parlamentari. E infatti, si sono succeduti gli attacchi ad uno dei punti più caratteristici e di migliore rendimento del nostro sistema costituzionale: il Capo dello Stato con le sue prerogative così peculiari ma pursempre nell'ambito di un operare limpido (salvo un caso, forse: la condizione posta per conferire il formale incarico a Bersani nel 2013, che è parsa eccessivamente rigida), quando i partiti ne sono stati capaci, di dinamiche parlamentari. I governi a legittimazione parlamentare (contrapposti a quelli a legittimazione "elettorale", la cui esistenza, tra l'altro, è sempre una semplificazione, in quanto non esistono sempre e comunque che governi investiti dalla fiducia parlamentare) sono stati sistematicamente contestati per questo supposto *vulnus* d'origine. Cioè in quanto rispondenti al dispiegamento della logica parlamentare fino alle sue ultime conclusioni,

⁹⁷ Tipico P. Scoppola, *Introduzione*, cit., p. 35.

⁹⁸ Da questo punto di vista è quasi incomprensibile il punto di vista di Maranini. Sostenitore della via più radicale, di un riconoscimento esplicito (o meglio per via interpretativa, a Costituzione vigente) dei partiti quali organi costituzionali e, di conseguenza (e come abbiamo già ricordato) di una legge disciplinatrice della loro attività, poi ne misconosce alcune funzioni essenziali (e innanzitutto quella di direzione politica entro l'attività dello Stato), attuando tra l'altro la vigenza del principio della separazione dei poteri (anche in nome di un principio di pubblica moralità) tra le funzioni politiche e quelle istituzionali. Giuste le critiche sulla separazione, in particolare, tra partiti e parlamento in V. De Caprariis, *Gli apparati e la democrazia interna di partito*, ora in Id., *Le garanzie della libertà*, Il Saggiatore, Milano, 1996, p. 78 nonché in Id., *Problemi istituzionali della democrazia moderna*, in Id. cit., p.85, ma la gran parte dell'opera (che raccoglie scritti su un arco pluridecennale) è una polemica contro i teorici dell'etichetta della partitocrazia e, in più in generale, sulla necessità di smascherare prioritariamente le incomprensioni verso il ruolo moderno dei partiti (o sentimenti antiparlamentaristi e così via) per poter esercitare, poi, una critica penetrante dell'attività dei partiti. .

ovvero di soluzioni non presenti al corpo elettorale all'atto delle elezioni generali. Tutto ciò che devia da questo (ineffabile) mandato elettorale è stato ascritto a trasformismo (eppure, ve n'è stato tanto di vero e indifendibile, perché palesemente privo di molle ideali o coordinate politico-culturali), a tradimento della "volontà" (inesistente, sul piano tecnico, ma da cui si è preteso di far discendere conseguenze giuridiche) degli elettori, in nome del principio di responsabilità ma con suo evidente traviamiento rispetto al suo significato originario.

Se la "Prima" Repubblica è crollata nella sfiducia generalizzata verso i tradizionali meccanismi di formazione e trasmissione del consenso, la "Seconda" nasce e, ambigualmente vive, "da un'ansia confusa di cambiamento, nella quale – tra le altre componenti – emerge prepotentemente la prospettiva carismatica e plebiscitaria"⁹⁹. Ora, della Seconda Repubblica è molto evidente la crisi degli assetti¹⁰⁰, non ancora quello – pure altrettanto fallimentare - delle idee, che sono di netta contestazione delle logiche della democrazia rappresentativa. Basti pensare che vengono ascritti all'attivo della seconda Repubblica risultati assolutamente improbabili quali lo "sblocco" di un sistema e l'alternanza, che era già certamente possibile prima del 1994 per quanto non si realizzò né prefigurò (da cui la falsa impressione che il sistema fosse ancora bloccato) per una volontà, o un insieme di volontà politiche che vi si frapposero ferreamente, ed anche per l'orientamento degli italiani. Il fatto stesso, anzi, che l'alternanza si sia manifestata grottescamente come un destino ineluttabile, con l'alternarsi meccanico al potere delle due coalizioni nelle elezioni del 1994, 1996, 2001, 2006, 2008, senza che mai alcuna fosse premiata dal voto popolare, è dovuto alle cattive realizzazioni politiche e ingegneristiche, a prescindere

⁹⁹ S. Lupo, *Il crepuscolo della Repubblica*, cit., p. 106.

¹⁰⁰ Così G. Amato-A. Graziosi, *Grandi illusioni*, cit., 242 ss.

dall'infima qualità della classe politica, che hanno reso impossibile un governo efficace.

Uno degli errori di questi anni è stato di pensare che il rendimento del sistema costituzionale e perfino quello dei partiti dipendesse totalmente o quasi da buone regole. Vi è stato un eccesso di approccio ingegneristico, peraltro inteso come rapporto mezzo-fini con la predisposizione di una strumentazione che non è mai stata seriamente confrontata con i vincoli costituzionali (dalle coalizioni pre-elettorali previste per legge e incentivate, ai pseudo-partiti, ai premi di maggioranza e così via). Quel che è peggio, nel difetto di risultati riformatori si è dato corso ad interpretazioni della Costituzione come se essa contenesse fin dall'inizio virtualità interpretative tali da contenere già questi svolgimenti, sovvertendo il rapporto tra Costituzione e legislazione. Senza negare la possibilità, e la doverosità, di "progettare" buone istituzioni, non possiamo dubitare che una responsabilità importante spetta alle regole della politica (compreso il diritto dei partiti), alla cultura politica e in ultima analisi, e per così dire, alla riforma degli uomini, che nel nostro paese non può che rimandare ad un progetto educativo complessivo di una società tra le più ignoranti dell'Occidente e, più specificamente, al ristabilimento di un rapporto proficuo tra politica e cultura. E pure sul piano delle riforme più ampie, in attesa del prodursi di interventi riformatori, occorre ribadire in pieno la validità e la vigenza della Costituzione, a scampo di tutte le operazioni politiche o ermeneutiche volte a depotenziarne la prescrittività.

Intanto ci accontenteremmo se questo contributo fosse riuscito ad agevolare una riflessione, con il dovuto distacco, sia sulle prestazioni della cd. Prima Repubblica che sulle quelle della Seconda. Della "prima" va distinto il grano dal loglio, e v'è abbondanza di entrambi. Della "seconda" appare

veramente difficile salvare qualcosa¹⁰¹ – e quantomeno va registrato il dato dirompente delle elezioni politiche del 2013, con il crollo dei maggiori soggetti del sistema, l'emergere di un grande soggetto nuovo con connotazioni di protesta e, ciononostante, l'aumento ulteriore dell'astensionismo – anche perché i suoi supposti traguardi (lo sblocco del sistema politico, l'alternanza al governo tra forze contrapposte, la valorizzazione del ruolo del cittadino-elettore, e così via) dovrebbero superare il doppio vaglio dell'effettiva ascrivibilità alla "Seconda Repubblica" e, più in generale, della bontà di rendimento sia in termini efficientistici che all'esito di un confronto con il testo costituzionale. Del resto se, per chiudere con espressioni dalle quali abbiamo preso le mosse, la "Seconda repubblica" è stata ribattezzata da Miriam Mafai una "partitocrazia senza partiti"¹⁰² in effetti non poteva certo ambire a particolari traguardi, in quanto assommerebbe solo tare nuove ad alcune persistenti tra le vecchie, senza alcun particolare vantaggio per il cittadino e senza ereditare gli aspetti felici della prima "partitocrazia".

La verità è che occorre superando abusate, e populistiche, dicotomie tra repubbliche dei cittadini e repubbliche dei partiti, per chiudere la transizione e

¹⁰¹ L'unico risultato positivo più o meno stabile che può ascrivere alla "Seconda Repubblica", oltre al conseguimento dell'ingresso nella moneta unica, è un costante, e molto rilevante per dimensioni (anche tenuto conto delle circostanze), avanzo primario di bilancio. Parliamo di circa 400 miliardi solo nel periodo 1999-2013, quattordici anni in cui è ricompreso un quinquennio (il 2001-2006) certo assai poco virtuoso (anche tenendo conto del calo dei tassi di interessi dovuti al varo della moneta unica). Più virtuoso ancora, e con effetti più positivi sul disavanzo, il periodo 1991-1998. Senonché, ottenuto questo avanzo primario con un mix schizofrenico di permanenza di sprechi e distorsioni e di economie grossolane senza alcun rilancio della produttività sia privata che pubblica (del resto si è praticata la politica dei tagli lineari), ciò non ha impedito che crescesse lo stock di debito pubblico, in presenza di una crescita ridotta e continuamente declinante.

¹⁰² L'espressione "partitocrazia senza partiti" fu dalla Mafai in occasione del lancio del referendum del 1999 che si proponeva di abolire la "quota proporzionale" del sistema elettorale allora vigente, e nella versione usata da diversi studiosi (Sartori, Diamanti, Pasquino, Ceccanti) di "partitocrazia" descrive perfettamente gli esiti che si registrano nel sistema partitico in particolare nel decennio 1998-2008, a causa della cultura della coalizione pre-elettorale, dei premi di maggioranza, dell'abbassamento delle soglie di sbarramento e di quelle, ancora più basse, per accedere alla distribuzione del finanziamento pubblico.

dare corpo ad un sistema che coniughi il meglio dell'esperienza politica della Repubblica con un nuovo sistema dei partiti tutto ancora da costruire.