

Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia

di

Oreste Massari

di prossima pubblicazione in
Perrotta C. (a cura di), *Il mondo sociale: scritti in onore di Umberto Cerroni*
Lecce, Manni Editore, 2004

L'interpretazione prevalente, sia a livello analitico che a livello politico, che viene offerta del cambiamento politico italiano degli anni Novanta è quella dell'affermazione del bipolarismo e della democrazia maggioritaria. I punti di forza di tale interpretazione sono la diretta legittimazione elettorale dei governi e l'alternanza. Punti che sono condizioni necessarie ma non sufficienti per definire una democrazia maggioritaria. Per le condizioni sufficienti occorrono altre proprietà: partiti e un sistema partitico adatti al funzionamento di quest'ultima. Il presente articolo discute criticamente questa dimensione sottostante, così come l'idea che la democrazia maggioritaria comporti il primato del momento elettorale su quello costituzionale dello Stato di diritto.

I partiti nel nuovo sistema partitico (1994-2001)

Il sistema partitico che si manifesta con le elezioni politiche del 1994, le prime a svolgersi con il nuovo sistema elettorale misto, è composto di vecchi partiti che hanno cambiato simbolo, sigla, denominazione e che hanno subito tutta una serie di scissioni e da nuovi partiti. Tra questi bisogna distinguere quelli veramente nuovi, nati *ex novo* proprio in vista delle elezioni del 1994 (come Forza Italia), o comunque quelli nati dalla dissoluzione del vecchio e precedente sistema partitico (come la Lega Nord), quelli frutto di scissione da precedenti partiti tradizionali e quelli che si sono formati inizialmente a livello parlamentare per poi ricomporsi variamente tramite fusioni e aggregazioni varie. Il conteggio risulta veramente complicato a causa della natura ancora fluida del nuovo sistema partitico, fluidità accentuata dal fatto che proprio il maggioritario a turno unico in collegi uninominali, intervenendo in una fase di destrutturazione radicale dei vecchi partiti e

spingendo alla necessità di larghe alleanze elettorali per la vittoria nei collegi uninominali, offre quindi anche a piccolissimi partiti un potenziale di coalizione e di ricatto (nel momento della costituzione delle alleanze elettorali per la conquista dei seggi nella parte maggioritaria) che ne facilita la formazione e la riproduzione. Alla fluidità nel sistema partitico corrisponde, infatti, una fluidità delle coalizioni elettorali e una fluidità all'interno degli stessi partiti che indica una ancora mancata strutturazione, una dipendenza da fattori congiunturali (come le leadership e il successo personali) e la persistenza di incentivi alla frammentazione e al giocare in proprio anche da parte di piccolissime aggregazioni di parlamentari.

Figura 1[qui]

Non è esagerato affermare che in Italia il vecchio modello europeo del partito di massa sia oramai tramontato. Le incarnazioni storiche di questo modello, la Dc e il Pci, si sono in diverso modo dissolte. Scomparso il partito di massa come reale attore della politica italiana, abbiamo una pluralità di modelli di partito che convivono: dal residuo del partito di massa, al nuovo partito elettorale, al partito-patrimoniale o *business-party*, a partiti populistici (trasversalmente), ai partiti della nuova destra, al moderno partito di quadri ecc. Come afferma Morlino “ I cambiamenti nell'organizzazione dei partiti italiani evidenziano trend di lungo periodo che stanno emergendo gradualmente anche in altri paesi europei” (Morlino 2001, p.129). Ma, diversamente dagli altri paesi europei, è il sistema partitico italiano nel suo complesso che non sembra seguire un trend comune. Per alcune ragioni già dette, il sistema partitico italiano sembra non aver superato la fase della destrutturazione e della frammentazione. Tale destrutturazione – con i nuovi partiti che essa ha creato o cui ha fornito le ragioni del successo - è frutto della depolarizzazione e del crollo del partito di centro (Hazan 1997). L'esito stabilizzante delle elezioni del 2001 è tutto ancora da verificare. Così come è tutto da verificare il superamento effettivo dell'eterogeneità della coalizione vincente.

E, comunque, al di là della stabilità dell'esecutivo, è tutta da verificare l'efficacia decisionale del governo.

2. Sistema partitico e bipolarismo

Se si passa dal livello dei partiti a quello del sistema partitico, alcuni interrogativi sono d'obbligo: che tipo di sistema partitico è presente dal 1994 in Italia? Si è solidificato e strutturato? La transizione è finalmente terminata con le elezioni del 2001? Dal 1994, infatti, i partiti del vecchio sistema partitico sono, come abbiamo visto, o scomparsi o trasformati o sostituiti da nuovi partiti. Dal 1994 inoltre le elezioni si svolgono con il nuovo sistema elettorale che ha dato luogo alla formazione di due coalizioni elettorali per la competizione nei collegi uninominali e che si propongono contemporaneamente come coalizioni per il governo secondo uno schema di democrazia maggioritaria e dell'alternanza. Questo schema si è riproposto anche nelle elezioni del 1996 e del 2001. Da questo punto di vista, il sistema partitico viene definito come bipolare e viene assunto come adatto alla competizione e alla logica di funzionamento di una democrazia maggioritaria. E' vero che non esistono più partiti antisistema o non coalizzabili in maggioranze di governo (come erano il Pci e il Msi), che quindi il sistema ha da tempo cessato di essere un pluralismo polarizzato, che non esiste più un forte partito di centro in grado di bloccare l'alternanza e una competizione bipolare. E' indubbio pure che il bipolarismo, cioè la democrazia dell'alternanza, si sia radicato nell'elettorato (Pappalardo2002). Gli elettori attraversano poco i poli e i maggiori spostamenti elettorali si verificano all'interno di questi. In più, le elezioni del 2001 hanno penalizzato quei partiti che si sono presentati come esplicitamente critici del bipolarismo (è il caso di Democrazia Europea di D'Antoni-Andreotti) o comunque non coalizzati (Italia dei Valori di Di Pietro, Lista Bonino dei radicali).

Ma basta tutto questo a ritenere il bipolarismo italiano "normale" o comunque funzionante rispetto agli scopi per i quali era stato invocato durante la crisi e rispetto agli standard delle democrazie europee maggioritarie?

Intanto occorre osservare che in ogni elezione per il parlamento e per il governo abbiamo avuto un diverso bipolarismo, ossia coalizioni elettorali diversamente composte:

Fig.2 [qui]

In tutte tre queste elezioni, come si vede, le alleanze elettorali sono state diverse e niente esclude che anche al prossimo appuntamento elettorale (nel 2006, tranne l'eventualità di elezioni anticipate) si possano avere diverse combinazioni di queste alleanze. Nelle elezioni del 1994 e del 1996 nessun'alleanza elettorale ottenne la maggioranza assoluta dei seggi. Nel 1994 il centro-destra si presentò con due diverse alleanze elettorali, la prima al Nord tra Fi e Ln (Polo delle Libertà), la seconda al centro-sud tra Fi e An (Polo del Buongoverno), per l'impossibilità di tenere assieme due partiti, An e Ln, allora alternativi l'uno all'altro. Il governo che si formò successivamente fu perciò un governo post-elettorale e di coalizione classica, non certo l'espressione di un voto diretto ad un'unica coalizione. Tanto vero che durò ben poco per l'uscita della Lega dalla maggioranza nel dicembre 1994. Non a caso, a testimoniare il fallimento della prima prova del bipolarismo maggioritario, seguì il governo "tecnico" di Dini (1995-1996). Ma anche la seconda prova nel 1996 non fu positiva. La coalizione di centro-sinistra l'Ulivo guidata da Prodi non ottenne la maggioranza assoluta dei seggi e il governo si poté formare grazie all'appoggio esterno di Rifondazione Comunista. Prevedibilmente il governo Prodi durò poco: nell'ottobre 1998 Rifondazione ritirò la fiducia e il governo cadde. Seguirono i due governi D'Alema e il governo di Amato, tutti e tre senza un rapporto con il voto del 1996, giacché formati grazie all'apporto di parlamentari che, staccatisi dai partiti che li avevano eletti nel centro-destra, formarono il gruppo parlamentare/partito dell'Udr guidato da Cossiga.

Ma ciò che importa più notare è che le coalizioni elettorali che si presentano unite nei collegi uninominali si disarticolarono poi in parlamento nel quale i singoli partiti formarono distinti gruppi

parlamentari. Al bipolarismo elettorale non corrisponde cioè un corrispondente bipolarismo parlamentare.

Si può ben parlare a questo proposito di "...sistemi di partito in Italia ben distinti a livello elettorale e a livello parlamentare"(Giannetti e Laver 2001, p.532). La retorica del bipolarismo italiano in realtà occulta il fatto che il bipolarismo opera solo come formazione di "cartelli" elettorali e che per il resto, in parlamento, il sistema partitico continua a presentarsi come un sistema partitico estremamente atomizzato.

Si può obiettare a questi giudizi richiamando l'esito delle elezioni del 2001, che possono in qualche modo far pensare "finalmente" alla riuscita del maggioritario (D'Alimonte e Bartolini 2002).

E' indubbio, infatti, che la terza competizione elettorale abbia superato gli stratagemmi e le debolezze delle due precedenti, assegnando alla Casa delle Libertà una netta, chiara e incontrovertibile maggioranza parlamentare in entrambe le Camere (Pasquino 2002; D'Alimonte e Bartolini 2002). Il governo ha ricevuto, dunque, un mandato popolare sul candidato premier (il cui nome tra l'altro era per la prima volta presente sulla scheda elettorale), sulla coalizione e sul programma. Il governo formatosi all'indomani delle elezioni 2001 ha, sulla carta, tutte le condizioni per essere un governo di legislatura. E' vero che è pur sempre un governo di coalizione. Ma rispetto ai governi di coalizione del passato, compresi quelli di centro-sinistra dell'Ulivo, ha condizioni ottimali per essere stabile. Intanto, il capo del governo, legittimato direttamente dagli elettori, è il leader del partito di gran lunga più forte della coalizione. La sua leadership non è contestata né contestabile sia all'interno di Fi sia all'interno della coalizione. Lo stile della leadership di Berlusconi dovrebbe avvicinarlo più al "leader attivista" che a quello del "leader arbitro"(Fabbrini 1999) o mediatore. La composizione della coalizione è tale da non far temere ribaltoni come nel 1994. An ha tutto l'interesse sistemico a porsi come un partner leale e ad accreditarsi come un serio partito di governo. La Lega, con i suoi 30 deputati e i 17 senatori, non ha la forza numerica per mettere in crisi la maggioranza parlamentare, anche se la sua uscita dalla coalizione rappresenterebbe comunque un fortissimo colpo d'immagine dagli sviluppi imprevedibili. La

componente centrista ex-democristiana (Udc) è troppo debole numericamente per rappresentare un pericolo, anche se politicamente ha acquisito visibilità (Casini nel ruolo di Presidente della Camera) e segnala una relativa autonomia di comportamento. Ma se questi sono le luci dell'attuale situazione, è doveroso vederne anche le ombre.

Lasciando stare i dati della fisiologica dinamica politica, come tali presenti anche nei governi monopartitici inglesi (dissensi all'interno del partito di maggioranza) o a due partiti come nel caso tedesco, o i dati relativi all'attuazione dell'ambizioso programma politico promesso agli elettori nel contesto di una congiuntura economica internazionale sfavorevole, le ombre più buie attengono al fatto che il bipolarismo italiano post-2001 sembra ancora più il frutto di una situazione congiunturale che di una strutturazione istituzionalizzata. Come notano giustamente Fabbrini-Piattoni la forza del governo Berlusconi dipende da “ un cambiamento comportamentale piuttosto che istituzionale, dovuto alla capacità del primo ministro di controllare pienamente la coalizione che lo sostiene” (Fabbrini-Piattoni 2002, p.8). E ancora più pertinentemente si chiedono: “ Sarebbe la stessa cosa se il leader del governo fosse un politico che non potesse disporre del potere finanziario e delle risorse dei media di cui può disporre Berlusconi ?”(ibidem). Anche Sartori esprime la stessa convinzione:

“ Comunque sia, sul punto della governabilità è di tutta evidenza che un quadripartito fortemente dominato da un leader indiscusso e inamovibile è in condizioni di governare con molta più forza e risolutezza di quanto non lo sia stato in precedenza un decapartito (più o meno) ancor più frantumato e guidato da leader deboli e insidiati. Il che non toglie che la governabilità dei prossimi anni sarà quasi esclusivamente affidata alla persona di Berlusconi e, diciamo, alle risorse di potere collaterali di cui dispone. Pertanto *in termini strutturali* il problema non è per niente risolto. Il Mattarellum non ha creato, e direi che non può creare, un “sistema di governabilità” come tale.”(Sartori 2002, p. 112).

Come si vede, tutto il quadro politico italiano è aggrovigliato attorno al ruolo anomalo di Berlusconi. E attorno al problema del sistema elettorale. Il Mattarellum ha costretto sì alle

coalizioni elettorali, ma ha permesso, con il suo turno unico, l'ormai ben noto effetto di proporzionalizzazione del sistema elettorale, con la conseguenza di dare vita a un sistema partitico estremamente frammentato e comunque con un numero di partiti, dotati di potenziale di coalizione (elettorale) e di ricatto, più alto di quello della cosiddetta Prima Repubblica. Un ulteriore difetto del sistema elettorale maggioritario ad un turno, assieme all'effetto congiunto della legge sul finanziamento¹ ai partiti è di rendere estremamente facili e paganti le scissioni e la formazione di nuovi partitini, sia nell'arena parlamentare sia in quella extraparlamentare, a livello nazionale così come a livello locale.

Da un punto di vista sistemico, dunque, anche le elezioni del 2001 non hanno cambiato granché i dati strutturali. Il formato del sistema partitico, insomma, continua ad aggirarsi attorno ai 13/14 partiti/partitini in grado di risultare rilevanti. Ora, sul piano della comparazione internazionale, non esiste paese al mondo in cui una meccanica bipolare sia fondata su un formato del sistema partitico talmente frammentato. Tutti i casi di bipolarismo conosciuti (includendo in questi anche quei paesi che hanno una competizione bipolare in presenza di sistemi proporzionali, come Spagna, Germania, Austria, Belgio, Olanda, Norvegia e Svezia) si fondano su partiti maggioritari in ambedue i poli e su un formato del sistema partitico contenuto numericamente (adottando il criterio della rilevanza). Se fondiamo la comparazione con le grandi democrazie europee parlamentari (la Francia è un sistema semipresidenziale e quindi va trattata a parte) bipolari (e cioè Inghilterra, Germania e Spagna), cui per dimensioni di scala il caso italiano è più assimilabile, il contrasto è ancora più evidente. L'Inghilterra ha una meccanica bipartitica e governi monopartitici, oltre ad una dottrina che esclude

¹ L'ultimo provvedimento legislativo sul finanziamento pubblico dei partiti del 26 luglio 2002 (L.n.156/2002) è ancora più permissivo dei precedenti, giacché l'unico requisito richiesto ai partiti – con effetto retroattivo alle elezioni del 2001 - è il raggiungimento, nella parte proporzionale, della soglia dell'1%. La legge non riconosce poi le coalizioni, che pure competono elettoralmente e sono presenti sulle schede elettorali del maggioritario, come soggetti di finanziamento, ma riconosce solo i singoli partiti. Commenta una studiosa :”Così facendo, si apre la strada ad una lampante contraddizione: da una parte, si è posta una soglia di sbarramento elettorale per le liste proporzionali (4%); dall'altra, si finanziano liste che non accedono in Parlamento...Con la nuova legge si rimette tutto in discussione. Da oggi, si consente il finanziamento di piccole forze politiche a prescindere dalla loro appartenenza o meno ad una coalizione. Così facendo, scompare un forte incentivo all'aggregazione...La logica dei partiti torna a prevalere su quella delle coalizioni”(Pacini 2002, p. 1121).

le coalizioni dal modello Westminster. La Germania ha sì un governo di coalizione (attualmente tra SPD e Verdi), ma ha un forte partito maggioritario con il 40% dei voti circa e un piccolo partito coalizzato del 5% che inibisce qualsiasi *bargaining* tipico dei governi di coalizioni, e comunque ha meccanismi di stabilizzazione istituzionale (parlamentarismo razionalizzato) assenti in Italia. Anche la Spagna, oltre la razionalizzazione del parlamentarismo e la forte correzione restrittiva del proporzionale, si fonda su partiti maggioritari e su governi sostanzialmente monopartitici. Da questo punto di vista, la democrazia italiana non risulta allineata agli standard europei. Essa ha dalla sua parte solo un discutibile sistema elettorale, mancando delle risorse istituzionali e strutturali (assetti istituzionali riformati, convenzioni e culture politiche) in grado di superare i fattori congiunturali.

Le perplessità sul bipolarismo italiano risaltano ancor di più se guardiamo ad un altro dato. Le due coalizioni si presentano fortemente asimmetriche tra loro. Mentre il centro-destra, grazie a Berlusconi e a Fi, appare funzionale e adatto ad una competizione bipolare – finora -, il centro-sinistra non risponde, e non ha mai risposto, ai criteri di un soggetto competitivo nel maggioritario (Newell 2002).

Non rispondeva nel '94 perché priva di un leader della coalizione presentato agli elettori. Non rispondeva nel '96 perché dotato sì di un leader (Prodi) presentato agli elettori, ma si trattava di un leader senza forza partitica propria (e ciò nel maggioritario è esiziale, tanto da aver innescato quella conflittualità tra leader del governo e leader del principale partito della coalizione da determinare non solo la crisi ma anche gli sviluppi futuri, v. governo D'Alema frutto del trasformismo parlamentare di alcuni gruppi centristi), e poi perché fondato su un accordo di desistenza con Rifondazione Comunista. Non ha risposto nel 2001 perché presentatosi all'elettorato con un leader diverso dal primo ministro in carica, privo di precedenti esperienze governativa, privo anche della forza di un partito (solo successivamente Rutelli diventerà leader della Margherita). Per la composizione e la natura della sua coalizione, il centro-sinistra manca delle condizioni strutturali per costituire un soggetto maggioritario in grado non solo di vincere le elezioni (il che potrebbe persino essere possibile alleandosi con Rifondazione e Di Pietro), ma soprattutto di governare

stabilmente ed efficacemente. Si possono vincere le elezioni con Rifondazione Comunista, ma non si può governare con essa solo se si pensi alle questioni internazionali e a quelle relative alla riforma dello Stato sociale. Manca di un forte partito maggioritario in grado di tenere assieme, per rapporti di forza, la coalizione. I Ds non sembrano più adatti a questo ruolo, considerata anche la percezione che l'elettorato ha di questo partito nello spazio politico (troppo spostato a sinistra). Il partito maggioritario in una competizione centripeta deve essere ed essere percepito come forza con il suo baricentro verso il centro. Tale ruolo potrebbe essere ricoperto dal partito più al centro della coalizione, la Margherita, ma la sua forza numerica è ben lungi dal consentirgli ciò. Il deficit del centro-sinistra non è, insomma, politico, e come tale risolvibile, ma appare – se non siamo in errore – strutturale². Ciò apre un problema sistemico nel funzionamento della democrazia italiana, e non solo e tanto un problema politico. Una democrazia maggioritaria si fonda su due soggetti maggioritari sufficientemente coesi da assicurare non solo l'alternanza ma anche la governabilità durante l'intera legislatura secondo il programma presentato agli elettori. Il centro-sinistra non può vincere – a parte scenari al momento imprevedibili – senza Rifondazione. Ma non si può governare con Rifondazione e/o con le altre anime della sinistra radicale. E' un punto questo abbastanza critico per il centro-sinistra, e non a caso sfruttato dal centro-destra.

In definitiva, le ombre e le questioni aperte sono tali da non poter ritenere conclusa la transizione italiana dopo le elezioni del 2001.

E' singolare osservare come i partiti del "bipartitismo imperfetto" non siano più i protagonisti del cosiddetto bipolarismo. Quando c'erano due grandi partiti di massa mancava il bipolarismo, quando questo si afferma vengono a mancare proprio i partiti maggioritari. Ed è fortemente discutibile se possa sussistere un bipolarismo o meglio ancora una democrazia maggioritaria senza partiti maggioritari e sulla base di un sistema partitico frammentato e debolmente strutturato. Dovrebbe

² La formazione di una lista unitaria, ispirata da Romano Prodi, tra Ds, Margherita, Sdi e di un gruppo di repubblicani in vista delle elezioni europee del giugno 2004 sembra andare in direzione della creazione di un forte soggetto maggioritario all'interno del centro-sinistra e della soluzione politica del deficit strutturale. Al momento si tratta di un tentativo il cui successo dipenderà dall'esito elettorale e dalle prospettive eventuali di consolidamento dell'unità interne tra i vari partiti facenti parte dell'alleanza.

essere ricordato che per la dottrina politica inglese c'è incompatibilità tra modello Westminster (democrazia maggioritaria) e coalizioni elettorali e di governo (Massari 1995). Una democrazia maggioritaria funzionante richiede “partiti adatti al parlamentarismo” (Sartori 2000), cioè partiti coesi e disciplinati, ma i cartelli elettorali si fondano invece sull'eterogeneità dei partiti alleati, eterogeneità che nel corso della durata della legislatura può ben manifestarsi. In definitiva, il bipolarismo elettorale come fondamento di una democrazia maggioritaria appare più un surrogato artificiale che una risorsa strutturale.

Il risultato è comunque l'alto numero di partiti che contano, assai più alto del precedente sistema partitico.

3. Democrazia maggioritaria?

Che modello di democrazia si sta affermando oggi, dopo la crisi e nel corso della transizione, in Italia? Siamo usciti definitivamente dalla democrazia proporzionale (per alcuni autori consociativa o consensuale) e siamo entrati in quella cosiddetta maggioritaria? Le caratteristiche, le debolezze e le contraddizioni che sono state individuate nel peculiare bipolarismo italiano dovrebbero - se ritenute plausibili - anche applicarsi al preteso modello maggioritario. Se il bipolarismo è deficiente, anche ciò che ne consegue lo sarà. Delle caratteristiche della democrazia maggioritaria abbiamo per ora solo l'alternanza, il che non è poco vista la precedente esperienza di democrazia bloccata, ma non è neppure tanto. Il problema, già visto nel paragrafo precedente, è che mancano i soggetti politici della democrazia maggioritaria, cioè due partiti maggioritari alternativi, coesi e disciplinati, o tipi di coalizioni a questi assimilabili. I cartelli elettorali in occasione delle elezioni nazionali o si disarticolano subito dopo, oppure sono sostituiti da sistemi partitici interamente tipici delle democrazie proporzionali. I governi pure non sono stati finora di legislatura e sono stati di fatto governi di coalizione classici. Il punto inoltre è che alla riforma elettorale non è seguita alcuna riforma costituzionale per quanto attiene al sistema di governo, nonostante il tentativo ambizioso

della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da D'Alema nella scorsa legislatura (1997-1998).

Un'altra caratteristica della democrazia maggioritaria è che i partiti/coalizioni dell'alternanza si considerino reciprocamente e siano considerati legittimati a governare non solo in nome del voto popolare ma anche in virtù della condivisione di un quadro di valori, di regole e di convenzioni assunti come comuni. E' quest'ultima condizione che evita la possibile degenerazione del principio maggioritario in quella che i classici del liberalismo definivano "tirannia della maggioranza", ossia la concentrazione del potere nelle mani del potere esecutivo. Com'è noto, questa possibile degenerazione è evitata o attraverso la separazione delle istituzioni e dei poteri com'è il caso del forma di governo presidenziale degli USA, o nel caso dei sistemi parlamentari attraverso o la condivisione del potere (democrazia consensuale) o attraverso la limitazione del potere (democrazia maggioritaria, caso inglese). In tutti i tipi e modelli di democrazia (sia essa consensuale, maggioritaria, oppure fondata su forme di governo parlamentari, presidenziale, semipresidenziali ecc.), vige comunque il principio di legalità fissato dal costituzionalismo moderno, ossia la subordinazione del potere politico alla legge. Il caso dell'Inghilterra potrebbe sembrare un'eccezione rispetto a quest'ultima affermazione, in quanto il parlamento non riconosce, in assenza di una costituzione scritta e di una dichiarazione dei diritti dell'uomo, alcun potere superiore a se stesso. E' la dottrina inglese della "sovranità del parlamento" che affida all'istituto della rappresentanza politica la *plenitudo potestatis*, una volta rivendicata dalle monarchie assolute. Non a caso la denuncia del parlamentarismo maggioritario inglese come caso di dispotismo della maggioranza è antica (già Jefferson enunciava questa critica) e frequente tra i pensatori del costituzionalismo moderno. Ma è un timore che storicamente si è rivelato infondato circa le questioni fondamentali di libertà, giacché il potere della maggioranza è risultato limitato dal principio della responsabilità politica che tutti e tre i grandi partiti hanno sempre assunto, introiettato e praticato, sia sulla base di regole scritte in molteplici e sparsi testi di rango

costituzionale sia sulla base di convenzioni non scritte ma sedimentate da una secolare pratica liberaldemocratica.

La limitazione del potere nel parlamentarismo maggioritario implica dunque tanto una condivisione di valori e regole quanto un accordo sulle sfere che devono rimanere escluse dal confronto *bipartisan* (come ad esempio la politica estera, le istituzioni di garanzia ecc.) e dalla disponibilità esclusiva dell'esecutivo. E' facile individuare queste sfere essenziali, giacché sono a fondamento della cultura liberaldemocratica: separazione del potere politico dal potere economico e dal potere dell'informazione e rispetto da parte del potere politico del principio di legalità, compresa l'affermazione che la "legge è uguale per tutti".

La democrazia insomma, sia come insieme di regole istituzionali che di cultura politica, ha una logica stringente, nella quale il diritto sacrosanto a governare è temperato dall'esistenza di una serie di contrappesi istituzionali (riconoscimento dell'opposizione), costituzionali (primato della legge, controllo di costituzionalità delle leggi), sociali (presenza di un pluralismo sociale, informativo in particolare), e culturali (cultura della responsabilità politica nel senso anglosassone del termine, talvolta incardinata in regole e istituti cogenti), ossia da limiti ben precisi alla sua prerogativa decisionale e alla concentrazione di potere che implica.

Tutte queste caratteristiche e condizioni sembrano dal 1994 ad oggi mancare in Italia. E' un dato di fatto che le due coalizioni alternative non si riconoscano la legittimità reciproca e che non ci sia alcun accordo sulle regole e sui valori fondanti. Al di là delle reciproche accuse e della propaganda politica, il problema obiettivamente sembra legarsi alla posizione personale del leader del centro-destra, Silvio Berlusconi, in palese conflitto di interessi essendo proprietario non solo di un impero economico-finanziario ma soprattutto proprietario di un impero nel campo dell'informazione (tre reti nazionali, case editrici come la Mondadori, giornali ecc.), e in più imputato in vari processi con accuse gravissime e alla presenza di partiti populistici, come appunto sono Forza Italia e la Lega Nord.

La posizione personale di Berlusconi ha aperto un conflitto devastante tra politica e giustizia e ha sollevato il problema della concentrazione dei mezzi di informazione. Il populismo presente in almeno due partiti oggi al governo ha diffuso, sin dal 1994, una visione della democrazia fortemente deformata.

Nel libro sul populismo Mény e Surel (2001) ricordano opportunamente che la democrazia moderna è composta da due “pilastri”: quello elettorale, democratico, popolare e quello costituzionale dello Stato di diritto. Il maggioritario non può essere interpretato come una prevalenza dell’elemento politico-elettivo su quello garantista costituzionale, interpretazione che è un tratto distintivo del populismo. Un effetto dell’avvento di partiti populistici e della connessa concezione della democrazia immediata è stato, infatti, quello di rivendicare il primato della volontà popolare diretta sulla rappresentanza politica e quello della politica sulla legge considerata come elemento costrittivo se non negatore della volontà popolare.

Ora ciò che è accaduto in Italia è che le tesi del populismo sono state fatte proprie da Berlusconi a difesa della sua posizione personale nel campo del conflitto di interessi e nel campo della giustizia. Per il fatto stesso di essere stato eletto e indicato come capo del governo, la tesi di Berlusconi è che ciò lo esenterebbe dal rispondere sia alla giustizia sia dal risolvere veramente e decentemente il conflitto di interessi (tipo: “gli elettori votando Berlusconi sapevano del suo conflitto di interessi, quindi non lo hanno ritenuto tale”)³. Quanto al conflitto con la magistratura, la questione non è naturalmente la politicizzazione di settori di quest’ultima, l’uso strumentale della giustizia, l’arretratezza del processo penale, le disfunzioni della macchina organizzativa - tutti problemi

³ Riguardo a quest’ultimo occorre sottolineare lo stato del sistema radio-televisivo pubblico e privato. In nessuna democrazia consolidata il sistema dell’informazione televisiva pubblica e privata è pressoché interamente nelle mani dell’esecutivo. Oggi il capo del governo possiede le tre principali reti private e controlla le tre reti pubbliche attraverso la nomina dei cinque membri del consiglio d’amministrazione affidata ai presidenti delle Camere, entrambi espressione della maggioranza. E per quanto uno dei due presidenti possa essere sensibile a problemi di pluralismo e di garanzie, il risultato finale è che almeno tre componenti del consiglio di amministrazione su cinque sono riportabili alla maggioranza parlamentare. Si può dunque a ragione parlare di un monopolio dell’informazione radio-televisiva nelle mani del capo del governo.

putroppo ben presenti nella situazione italiana – quanto il fatto che dal 1994 ad oggi, il filo rosso che lega tutte le dichiarazioni di Berlusconi (ma anche, a seconda delle alleanze, di Bossi) in tema di democrazia è appunto la visione della democrazia come luogo in cui l’investitura elettorale dà diritto all’esonero dal controllo giudiziario e che questo sia considerato come un attentato alle prerogative di governanti eletti dal popolo. Senza ripercorrere tutte le vicende odierne disseminate da palesi anomalie (un presidente della commissione giustizia della Camera che è contemporaneamente avvocato difensore del capo del governo) e fondati sospetti (che la legislazione in materia di giustizia sia confezionata su misura), non è inutile ricordare che la democrazia maggioritaria implica un di più di responsabilità politica (nella sua triplice accezione di *responsability*, *responsiveness* e soprattutto *accountability*) da parte dei governanti verso i governati e non un di meno.

E’ rispetto a questi aspetti che autorevoli studiosi internazionali, oltre che italiani, hanno sollevato il problema dell’anomalia dello stato attuale della democrazia in Italia. Valga per tutti il giudizio del costituzionalista francese Olivier Duhamel: “Berlusconi viola principi fondamentali della democrazia, non rispetta lo Stato di diritto, calpesta la separazione dei poteri “ (Duhamel 2002, p. 21).

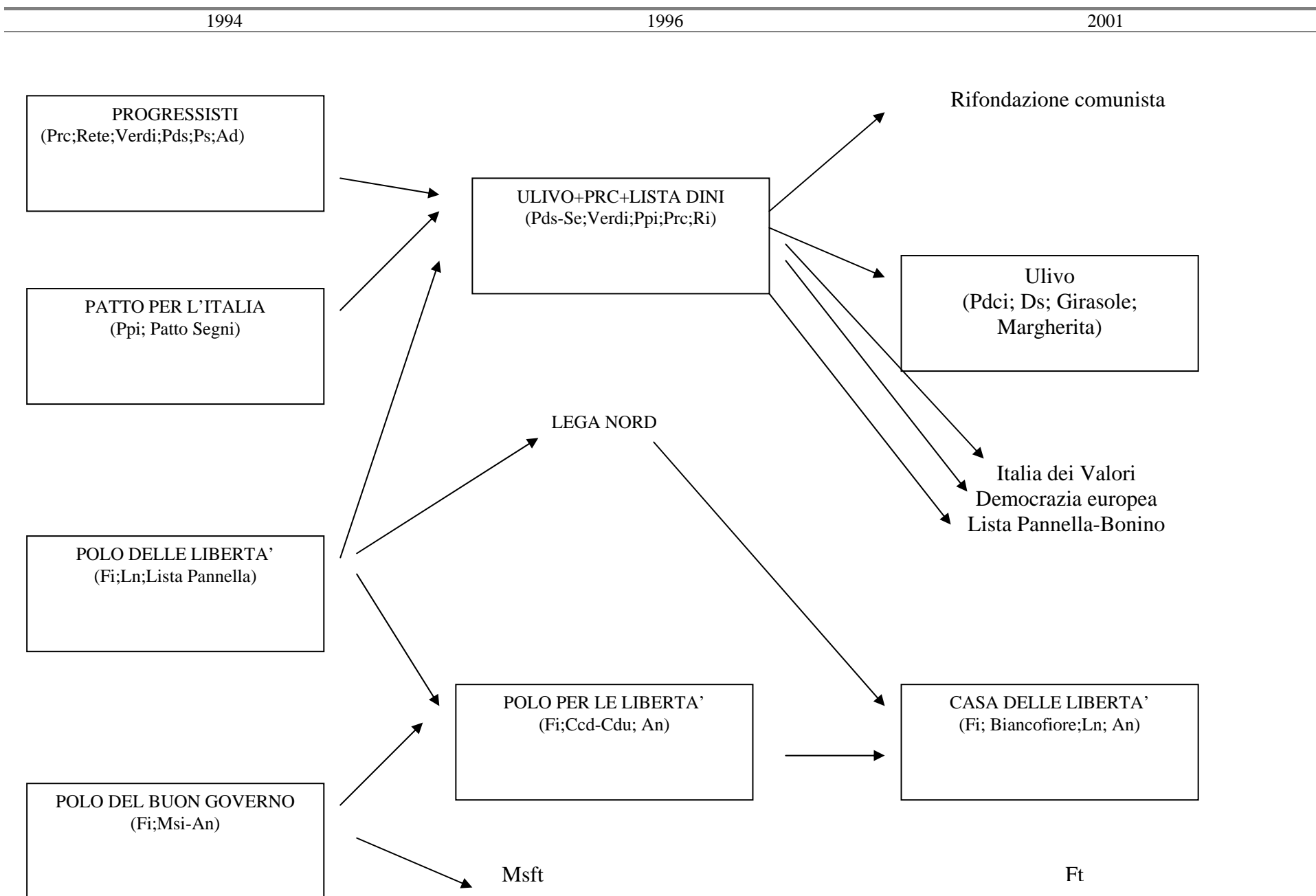
La democrazia maggioritaria italiana, secondo standard condivisi nella comunità democratica internazionale, ci pare che presenti, in definitiva, lacune e difetti istituzionali (la riforma costituzionale e istituzionale non c’è stata⁴; il conflitto di interessi non è sciolto), politici (sistema

⁴Il disegno di riforma costituzionale presentato dal governo Berlusconi punta, per ciò che attiene alla forma di governo, al cosiddetto “premierato forte”, i cui tratti salienti dovrebbero essere l’elezione popolare diretta (o quasi diretta, con un collegamento all’elezione dei deputati), il potere di nomina e revoca dei ministri, e il potere di scioglimento. Si punta, cioè, a rafforzare il potere dell’esecutivo attraverso il rafforzamento personale del primo ministro, senza toccare le fondamenta dell’assetto maggioritario, ossia legge elettorale e sistema dei partiti. In più, il rafforzamento personale del premier è tanto troppo forte – giacché piega le istituzioni in direzione quasi cesaristica, saltando istituti di garanzia, quale è il presidente della repubblica, cui sarebbe sottratto il potere di scioglimento -, tanto troppo debole – giacché il potere di nomina e revoca dei ministri in un governo di coalizione può esercitarsi solo su ministri tecnici, non su quelli espressione di un partito, e il potere di scioglimento può valere solo nei confronti di partiti non altrimenti coalizzabili, come An, non certo verso partiti, come i centristi, che a loro volta potrebbero rilanciare minacciando o di non far più parte della coalizione o addirittura di passare alla coalizione avversaria. L’illusione del premierato forte, condivisa anche a sinistra, è che si possano rafforzare le istituzioni, in questo caso il premier, senza toccarne le fondamenta partitiche. Il premier inglese è forte e autorevole finché è leader di un partito che è in grado di controllare. Quando questo non si verifica, il premier abbandona e il partito rimane (come nelle dimissioni della Thatcher nel 1991). La forza del cosiddetto modello Westminster non sta solo e tanto nella premiership, pure importante, quanto nel fatto di

partitico frammentato e squilibrato nelle coalizioni), culturali (modo di intendere la responsabilità politica) tali da non poter essere surrogati da un contraddittorio e malfunzionante sistema elettorale.

essere un governo di partito responsabile. Come dicono gli studiosi inglesi , la leadership è *by consent*, non per indicazione costituzionale o legislativa.

Figura 2. Le alleanze elettorali 1994-2001



Riferimenti Bibliografici

Bartolini, Stefano, Chiaramonte Alessandro e D'Alimonte Roberto (2002), *Maggioritario finalmente? Il bilancio di tre prove*, in D'Alimonte, R. e S. Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente?. La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna: Il Mulino, 2002, pp. 363-380.

D'Alimonte, Roberto e Stefano Bartolini (a cura di) (2002), *Maggioritario finalmente?. La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna: Il Mulino.

Duhamel, Olivier (2002), *Vive la VIe Republique*, Paris: Editions du Seuil.

Fabbrini, Sergio (1999), *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari: Laterza.

Fabbrini, Sergio e Simona Piattoni (2002), "The Europeanization of Italy: A Window of Opportunity And What Came Through It", paper presentato al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Trento, settembre 2002.

Giannetti, Daniela e Michael Laver (2001), "Party system dynamics and the making and breaking of Italian governments", *Electoral Studies*, 20, pp. 529-553.

Hazan, Reuven Y. (1997), *Centre Parties. Polarization and Competition in European Parliamentary Democracies*, London and New York: Continuum.

Massari, Oreste (1994), *Come le istituzioni regolano i Partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna, Il Mulino.

Massari, Oreste (2004), *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari: Laterza.

Mény Yves e Yves Surel (2001), *Populismo e democrazia*, Bologna: Il Mulino .

Morlino, Leonardo (2001), *The Three Phases of Italian Parties*, in Diamond, Larry e Richard Gunther (a cura di), *Political Parties and Democracy*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 2001, pp.109-142.

Newell, Jim(2000), *Parties and Democracy in Italy*, Aldershot: Ashgate.

Pacini, Maria Chiara (2002), "Finanziamento ai partiti: chi ottiene quanto, come e perchè", *Il Mulino*, 6, pp. 112-1121.

Pappalardo, Adriano,2002, *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in Pasquino, Gianfranco(a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna. Il Mulino, 2002,pp.199-229.

Pasquino, Gianfranco (a cura di) (2002), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna: Il Mulino.

Sartori, Giovanni (2000) [1° ed. inglese 1994], *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna: Il Mulino.

Sartori, G.iovanni (2002), *Il sistema elettorale resta cattivo*, in Pasquino, Gianfranco (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi: Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna:Il Mulino, 2002, pp.107-116.