

## XI

### VERSO LA SECONDA REPUBBLICA. UN ABBOZZO DI DISSENTING OPINION

ALFONSO DI GIOVINE\* e ALFIO MASTROPAOLO\*\*

#### 1. LA DEMOCRAZIA IMPROBABILE

Nel numero di settembre 1993 di *Prometeo* il medievista Giuseppe Sergi ha pubblicato un articolo in cui, fra l'altro, si lamentava l'uso deformante invalso nei *media* e nel linguaggio comune dei termini come "feudalesimo" e "feudo", ridotti a luoghi comuni e stereotipi che poco o nulla a che vedere hanno con la realtà di quel periodo storico e di quelle strutture sociali quale emerge dalle ricostruzioni della storiografia più avvertita.

A voler applicare gli stessi criteri culturali di Sergi al dibattito sul cambiamento costituzionale in Italia (è ora di abbandonare l'ormai ipocrita dizione "riforme istituzionali", mentre solo un sorriso merita la formula "rivoluzione costituzionale" di recente proposta da qualche parte)<sup>1</sup>, non si può che rimanere allibiti nel constatare l'abisso che separa la riflessione scientifica "alta" di questo secolo, riguardo a concetti quali democrazia, sovranità popolare, rappresentanza, e la marea di luoghi comuni, stereotipi, ufficialità stentoree di comizio domenicale, uso disinvolto del diritto costituzionale comparato e della politologia, di cui si è alimentata la sterminata pubblicistica che ha dato luogo, a partire dai primi anni settanta, ad un vero e proprio genere letterario: l'ingegneria costituzionale.

---

\* Professore di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Torino.

\*\* Professore di Politica comparata nell'Università di Torino.

<sup>1</sup> Chi non avesse voglia di sorridere potrà leggere la severa analisi di SPINI, su *Tuttolibri* del 2 ottobre 1993, sull'uso spropositato – "fanfaronate", dice lui – che del termine "rivoluzione" si fa nel contesto italiano. Per parte nostra, condividiamo anche le considerazioni di CANTARO in *La Repubblica delle immagini* su *Il Manifesto*, 17 ottobre 1993.

L'abisso è tale che val la pena aprire questa nostra rapida riflessione gettandovi uno sguardo, ovvero ripercorrendo, per memoria del lettore, e perciò solo attraverso qualche episodica citazione, alcuni dei picchi di quella riflessione scientifica "alta" cui si è appena fatto cenno. Debitrice ad una tradizione di pensiero risalente, anche a non andare troppo indietro nel tempo, a Montesquieu (ben conscio delle precondizioni economiche necessarie per fondare una vera democrazia) e a Rousseau, che della democrazia parla come di una forma di governo adatta forse solo agli dei, quella riflessione annovera fra gli altri i grandi sacerdoti dell'elitismo, Kelsen, Schumpeter, fino ai teorici più gelidi e disincantati dell'ultimo mezzo secolo.

«Un reggimento in cui "il popolo" esprime il suo "volere" – dato e non concesso che ne abbia uno – senza clientele, né brighe, né consorterie, annota impietosamente Vilfredo Pareto, esiste solo come pio desiderio dei teorici, ma non si osserva nella realtà, né nel passato, né nel presente, né nelle contrade nostre, né in altre».

«L'idea che sia possibile rappresentare gli interessi popolari ..., insiste Michels, è un'illusione, un miraggio dovuto a un falso effetto di luce»; eppure «nel proletariato moderno, sotto l'influsso dell'eloquenza di *leaders* a lui superiori per cultura e per formazione, si va facendo strada l'idea fissa che gli basti votare e affidare i suoi interessi economici e sociali a un delegato per "prendere parte anch'esso al potere"».

Nell'ambito di un contesto di riferimento quale quello appena evocato s'inserisce perfettamente la cruda demistificazione che del concetto di sovranità popolare opera Kelsen attraverso un disinibito parallelismo: «come nello stadio primitivo del totemismo membri del *clan* si mettevano la maschera del *totem* sacro, cioè dell'avo del *clan*, per fare essi stessi da padre ripudiando per breve tempo ogni legame sociale, così il popolo-suddito, nell'ideologia democratica, riveste il carattere d'organo investito di un'autorità inalienabile, di cui soltanto l'esercizio può venir delegato di nuovo agli eletti. Pure la dottrina della sovranità popolare – anche se assai perfezionata e spiritualizzata – è una maschera totemistica».

Ma, se così è, si può fare ancora un passo avanti nel radiografare i meccanismi di funzionamento della democrazia, spostando il fuoco dell'attenzione dal "popolo sovrano" alle *élites* che da quel popolo traggono la legittimazione di classe dominante, contendendosi il voto nella competizione elettorale: ci riferiamo – a evidenza – alla posizione di Schumpeter, secondo cui la volontà popolare è il prodotto e non la forza propulsiva del processo politico. Centrale è il ruolo delle *élites*, che si "vendono" sul mercato politico e che, per dirla alla Dahl, vanno «famoso in tutto il mondo per la disinvoltura con cui portano avanti i loro ristretti interessi, siano essi burocratici, istituzionali, organizzativi o di gruppo, in nome del bene comune».

A ben pensarci, tuttavia, l'imbutto stretto, o se si vuole, il nucleo più scomodo in cui s'imbatte ogni riflessione non banale sulla democrazia è il concetto di rap-

presentanza. Ricordiamo in proposito il perentorio dilemma che un costituzionalista (Fois) acutamente poneva al termine di un intervento congressuale: se il principio rappresentativo sia o meno un'illusione. E, in effetti, a smontare il giocattolo hanno provato in parecchi, giungendo a risultati di spietata crudeltà: a parte le posizioni di Marx (secondo il quale la rappresentanza sancisce la separazione tra società politica e società civile), si va da Pareto (che parla di "finzione" della rappresentanza parlamentare) a Michels (secondo cui una rappresentanza duratura significa in ogni caso «*un dominio dei rappresentanti sui rappresentati*»). Quanto a Kelsen, il termine da lui adoperato è quello di "funzione", specificando, in termini che già preludono alle teorizzazioni luhmanniane, che la rappresentanza non va legittimata col principio della sovranità popolare, ma come specifico mezzo tecnico per la creazione dell'ordine nello Stato. In effetti, per Luhmann la rappresentanza è solo finzione istituzionale del consenso, ovvero una cosa non troppo diversa da quella cui allude Duverger: il quale, avendo premesso che la rappresentanza è solo «*une belle formule qui ne signifie rien*», rincara la dose definendola un «*admirable moyen de justifier l'obéissance des seconds (i governati) à l'égard des premiers (i governanti)*». Infine, una citazione merita anche Luigi Einaudi, il quale porta ai limiti estremi la coscienza ideologica borghese quando afferma che il principio della rappresentanza della volontà generale è un'illusione necessaria alla democrazia, ma che pur trattandosi di qualcosa di misterioso dal punto di vista di una conoscenza scientifica e verificabile, «è male stracciare il velo del mistero».

## 2. IL PARADOSSO DEL NOVECENTO

Tanto sostanzialmente per dire che la democrazia è un regime improbabile. Che tutta una tradizione di pensiero, la più illustre, conforta un'affermazione del genere, facendo apparire irrealistica l'idea di un governo del popolo, da parte del popolo, per conto del popolo. Salvo che è lo straordinario paradosso politico del Novecento, di un Novecento che affonda profondamente le sue radici nel secolo che l'ha preceduto, sta nel verificarsi dell'improbabile. Nessuno dei modelli di democrazia ideale disegnati dai teorici della democrazia, anche i più riduttivi e cauti, ha trovato applicazione concreta. Quel che convenzionalmente ci siamo abituati a chiamare democrazia è nella pratica il prodotto di una sequela infinita d'aggiustamenti e compromessi. Ciò non di meno, in questo secolo, qualcosa che vagamente somiglia al governo del popolo, da parte del popolo e per il popolo ha preso forma. Il suffragio universale, la libertà di voto e d'organizzazione politica, la competizione tra i partiti, sono tratti costitutivi del paesaggio politico occidentale.

Non che tale forma di democrazia “politica”, e “formale” soprattutto, sia priva di limiti e d’inconvenienti. Il predominio delle *élites* mai per un attimo è stato nemmeno scalfito. E anzi, col trascorrere dei decenni, sono ulteriormente cresciute le possibilità per le *élites*, politiche e non, di manipolare la volontà delle *non-élites* e di condizionarne le aspettative, sebbene in realtà le logiche della competizione elettorale non permettano né d’ignorare, né di manipolare del tutto l’una e le altre. In compenso, la democrazia “reale” riguardo alle *élites* offre almeno due vantaggi: quello di avvicendarle al potere senza ricorrere alla violenza e quello di ridurre le *chances* di conversione della ricchezza in potere politico, predisponendo una risorsa di accesso ai vertici della politica alternativa alla ricchezza. La manipolazione del voto non è di per sé democratica, ma – a riprova di quanto contorta sia la democrazia dei contemporanei – è se non altro valsa ad allargare – e democratizzare – il bacino di reclutamento delle *élites* politiche.

Da ultimo, per restare agli aspetti più strettamente politici, sarà pur vero che alla democrazia sono rimaste impermeabili le burocrazie pubbliche e le strutture private. È vero anche però che la competizione fra tali agenzie, che la democrazia “reale” consente, pone qualche freno al loro strapotere. Così come la competizione fra i partiti (benché addomesticata), e l’alternanza al governo, hanno ridotto di non poco il pericolo che oligarchie ossificate privatizzino a tempo indeterminato le pubbliche istituzioni.

Né la democrazia dei contemporanei è rimasta confinata alla dimensione formale. Grazie alle provvidenze del *welfare*, s’è realizzata altresì una forma, seppur minima e incompleta, d’uguaglianza e democrazia “sostanziale”. Gli *standard* in fatto di reddito, d’assistenza, d’istruzione, di tutela della salute, fissati dallo Stato sociale, non hanno impedito che ampi segmenti della società, quelli più svantaggiati, fossero solo assai parzialmente in grado di utilizzare le opportunità loro offerte dal *welfare*, di cui hanno beneficiato assai più le classi medie. Come negare però che un abisso separi le attuali condizioni di vita delle popolazioni occidentali rispetto al passato?

Non è un quadro idilliaco, quello che vogliamo tracciare: ma ci preme sottolineare il contrasto fra lo scetticismo dei realisti e la pratica, povera quanto si voglia, che ha in parte smentito quelle prognosi. Quel che a questo tocca aggiungere, a onor del vero, è che le democrazie reali sono il frutto né della necessità storica, né della volontà degli uomini. Con tutto il rispetto per quanti si sono battuti per trasformare l’impossibile in realtà, e senza i quali weberianamente riteniamo che neppure il possibile si sarebbe mai realizzato, i regimi democratici attuali sono il prodotto di una costellazione unica, e irripetibile, d’eventi, fattori, processi di cui chi abbia a cuore la democrazia non può non essere consapevole.

La retorica democratica, e quella della sinistra in special modo, non sono più in condizione di pretendere omaggi. Ciò non toglie che alla base della demo-

crazia novecentesca c'è la mobilitazione politica delle classi lavoratrici, sollecitate ad adottare comportamenti solidali dalle disuguaglianze che contrassegnavano le società industriali prima che l'avvento al governo dei partiti socialisti ed il *welfare* intervenissero ad attenuarle. A ciò si è sommata l'organizzazione del lavoro: fino alla sua versione taylorista-fordista, la fabbrica fu uno straordinario crogiolo di solidarietà, poi utilmente investite sul mercato politico-elettorale da partiti e sindacati, nonché da intellettuali provenienti dalla classe media che nel disagio degli strati più bassi della popolazione intravidero una formidabile risorsa con cui promuovere la propria mobilità verticale.

Motivazioni ideali, abnegazione, coraggio, dei dirigenti del movimento operaio non sono in discussione. Ragionando da realisti non ha tuttavia senso sottovalutare il tema degli incentivi materiali che muovono l'azione politica. D'altro canto, l'incapacità delle rappresentanze di classe di smentire la michelsiana "legge di ferro delle oligarchie" si spiega solo in tal modo. Fermo restando che partiti e sindacati hanno offerto un'opportunità di ascesa sociale e politica anche a chi proveniva da quegli strati più svantaggiati, in misura non marginale contribuendo a democratizzare la composizione delle *élites*.

E, sempre in ossequio al realismo, come non rammentare la spinta democratizzante dall'alto – sul piano "formale" e su quello "sostanziale" – che ha fatto riscontro a quella dal basso e talora l'ha persino anticipata? Tra Otto e Novecento le *élites* conservatrici si sono opposte a quelle liberali e democratiche, esse stesse promuovendo l'universalizzazione del suffragio, così come sono i governi conservatori che hanno inventato lo Stato assistenziale. Ed, infine, per quel che riguarda i susseguenti allargamenti del *welfare*, quanto sono stati i partiti di classe a pretenderli una volta giunti al governo, e quanto sono dipesi invece dall'esigenza di stabilizzare le economie capitalistiche?

Decisive spinte democratizzanti le hanno espresse pure le classi medie, tese dapprima a smantellare l'impalcatura aristocratico-oligarchica dello Stato liberale e più di recente pronte a sostenere l'allargamento della democrazia "sostanziale». Negli anni del *boom* postbellico, la convergenza a sinistra di tali classi è stata alla base dei successi elettorali dei partiti socialisti. Così come, se erano state le politiche restrittive, orientate all'accumulazione, ad avviarla, essa si è irrobustita proprio grazie all'accostarsi al *welfare* di quei settori delle classi medie che hanno sposato il principio della solidarietà e hanno sostenuto le politiche redistributive delle sinistre.

Né, per concludere, si può trascurare l'impatto democratizzante dello sviluppo, che ha permesso non solo imponenti misure redistributive pilotate dall'alto, ma anche la crescita esponenziale dei consumi. Straordinari sono gli effetti egualitari, in termini di condizioni e stili di vita, che i consumi di massa hanno sortito. Criticare un modello di sviluppo cosiffatto non è un vezzo da intellettuali, dati i costi sociali e ambientali di tale modello. Inoltre, i consumi

ed il *welfare* non hanno cancellato né inuguaglianze, né ingiustizie. Eppure, con tutti i suoi limiti, la democrazia “reale” è fatta anche di questo e merita d’esser difesa dagli attacchi dal radicalismo neodarwiniano che da oltre un decennio ipotizza pesantemente lo scenario occidentale (e che oggi si vorrebbe improntasse le neonate democrazie dell’est).

### 3. RISCHI (GRAVI) E ANTIDOTI (DEBOLI)

Per quanto parecchio sia ciò che la democrazia “reale” ha conseguito, esso non preclude però la consapevolezza dei suoi angusti limiti. Per dirne una, al di là delle critiche che alla rappresentanza democratica sono state mosse sul piano teorico e ideologico, come si sono atteggiati nella concretezza del sistema politico i rapporti tra rappresentanti e rappresentati? Quando autorevolmente, come fa Sartori, si parla di *feedback theory of democracy*, argomentando che il meccanismo del *feedback* impone al *responsiveness* dei governanti verso i governati, come non contrapporvi «lo stato di disattenzione, di disinteresse, di sottoinformazione, di distorsione percettiva, e, infine, di semplice ignoranza del cittadino medio», il cui comportamento più che da opinioni è mosso da «sentimenti inarticolati, frutto di umori e correnti emotive»? È sempre Sartori, si badi, che parla, sollecitandoci a rilevare l’assenza nelle società contemporanee della strutturale precondizione di funzionamento della dinamica “rappresentanza/*responsiveness*”: l’esistenza cioè di una cittadina raziocinante, capace di premiare e di punire razionalmente, e non emotivamente e casualmente, i propri rappresentanti, invece che di una massa amorfa, disinformata, fortemente condizionata dal potere persuasivo dei *media*, in cerca soprattutto di protezioni e di favori<sup>2</sup>.

Affermazioni come quelle di Sartori avvalorano la tesi secondo cui come il processo di formazione della società industriale è stato accompagnato da una teoria del governo popolare che rifletteva ancora rapporti politici preindustriali e premoderni (la cui teoria classica è di stampo rousseauiano), così la transizione alla società postindustriale avviene sotto la copertura di una concezione rappresentativa e pluralistica messa a punto all’incirca un secolo fa<sup>3</sup>: osservazione, codesta, che si salda perfettamente a quella avanzata da Zolo secondo cui nel fun-

<sup>2</sup> Dal fenomeno dell’altissimo tasso di rielezione degli *incumbents* negli Usa qualche insegnamento si potrà pur ricavare. Per altre considerazioni si rinvia a GAMBINO, *Il mito della politica*, Bologna, 1993, 148 ss., il quale fra l’altro nel sottolineare come in queste condizioni le semplici procedure democratiche non sono di per sé in grado di sprigionare positività, ricorda una cruda espressione americana: *garbage in/garbage out*.

<sup>3</sup> Cfr. PORTINARO, *La rondine, il topo e il castoro. Apologia del realismo politico*, Venezia, 1993, 140.

zionamento effettivo dei sistemi che chiamiamo democratici praticamente nulla sembra corrispondere a ciò che “la teoria politica ... presume o tenta di evocare con termini quali “sovranià popolare”, “partecipazione”, “rappresentanza”»<sup>4</sup>.

Eppure, malgrado tutto questo, la vera questione è che le modeste, ma preziose, conquiste democratiche di questo secolo corrono oggi gravissimi rischi, minacciando come non mai di dar ragione a chi della democrazia aveva teorizzato l'impossibilità. Questo perché quella costellazione d'eventi e fattori, che l'avevano resa possibile si sta dissolvendo, senza che la democrazia (regime per il quale a questo punto sarebbe più corretto adottare la meno impegnativa denominazione di “poliarchia”, per esempio) sia riuscita a costituirsi strumenti efficaci di autodifesa.

La società in cui viviamo di solidarietà ne consuma ben più di quanto ne produca. Negli interstizi di tale società di solidarietà se ne produce tuttora: basterà rammentare un fenomeno che ha assunto dimensioni cospicue quale il volontariato. Ma assai più incisiva socialmente, così come sul piano politico, è la trasformazione della struttura degli interessi, l'erosione delle identità di classe, la trasformazione della rappresentanza e quella dei processi produttivi e dell'organizzazione del lavoro.

Volendo stilizzare un'evoluzione assai complessa, è all'avvento dei partiti socialisti al governo che va fatto risalire il declino degli antagonismi sociali irriducibili, delle identità collettive e di quel tipo d'azione solidale che scaturiva dalle grandi fratture di classe. Non meno distruttiva però nei riguardi delle identità collettive e delle solidarietà di classe è stata la differenziazione sociale suscitata dallo sviluppo economico, dall'espansione del terziario, dal decentramento produttivo, dall'evoluzione tecnologica, dall'immissione di manodopera immigrata sui mercati del lavoro occidentali.

Di fronte a fenomeni come questi non v'è solidarietà di classe che tenga. E si è verificata viceversa una sfrenata proliferazione degli interessi parziali, i quali alimentano la forma più attuale di azione collettiva: quella degli interessi organizzati, a raggio cortissimo e priva d'ogni ispirazione solidaristica.

Si consideri ancora il particolarismo indotto dal mercato politico, dove il successo elettorale è legato anzitutto alla capacità dei concorrenti alla *leadership* di sollecitare gli interessi parziali. È questo uno dei terreni dove meglio si colgono le dinamiche autodistruttive della democrazia dei contemporanei, dato che è lo stesso suffragio universale che tende a rovesciare la democrazia in demagogia, invitando la classe politica a offrirsi al miglior offerente in termini di consenso elettorale, ad attivare pratiche di scambio politico e a coltivare gli interessi particolari, investendo, per ottenerne il consenso, ogni risorsa di cui disponga: prime fra tutte quelle dello Stato sociale.

---

<sup>4</sup> Cfr. ZOLO, *Il principato democratico*, Milano, 1992, 210.

Ma anche questo non basta. Se alla democrazia è mancato lo stimolo della partecipazione di massa, convogliata dai partiti, gravissimi danni, specie alla democrazia “sostanziale”, sono stati inferti dal mutato atteggiamento delle classi medie, impaurite dai costi elevati e, per di più, crescenti del *welfare*. L’incapacità di coniugare sviluppo e Stato sociale, l’inutilizzabilità di quest’ultimo in funzione anticiclica, motivano il ridotto interesse per il *welfare* e per la stessa democrazia di tali classi, ormai entrate nei circuiti del potere politico e non più in grado di strumentalizzare la protesta degli strati più bassi della popolazione, oggi ridotta a emarginazione e devianza. Dall’altra parte, costrette ad optare tra *welfare* e consumi, le classi medie puntano a privilegiare i secondi, nella convinzione di poter provvedere esse stesse, privatamente, alle prestazioni fornite dallo Stato sociale.

Pochi mettono in conto i costi dell’emarginazione e della devianza. Assodato che gli strati più deboli non sono in grado di dar forma alla loro protesta, la repressione appare oggi a molti una soluzione assai meno dispendiosa del *welfare*, sempre più frequentemente ritenuto non molto di più di un *optional* per la democrazia dei contemporanei. Rinunciamo a porci la domanda, per noi retorica, di quanto democratica sia una democrazia che rinunci a ogni aspirazione egualitaria. Ma quale democrazia politica e formale sarebbe stata mai possibile, sempre a ragionar da realisti, se i diritti sociali non fossero stati né concessi, né tutelati?

Vi sono poi anche altre insidie, solo apparentemente più remote, che minacciano la democrazia: quella ecologica, quella del sottosviluppo, quella demografica. Insidie, tutte, che difficilmente le democrazie potranno affrontare senza un apprezzabile abbassamento dei livelli di reddito e del tenore di vita e senza di conseguenza che qualcuno imponga tutto questo dall’alto, fronteggiando gli inevitabili sussulti dal basso, che hanno già iniziato a farsi sentire.

Valga l’esempio della sfida demografica, che si manifesta attraverso l’attivazione d’incontenibili flussi migratori dai paesi poveri a quelli ricchi. Due secoli sono trascorsi dall’89, dalla solenne consacrazione di principi come quello dell’uguaglianza tra gli uomini al di là di ogni differenza di razza e di religione. A ribadire quei principi è intervenuta, ed è ancora incisa nella memoria, la tragedia dell’Olocausto. Ciò malgrado, la cultura occidentale (e democratica) non sembra ancora sufficientemente matura perché in un momento di difficoltà economiche gravi come l’attuale i germi del razzismo e dell’intolleranza non ricompaiano. Quali possibilità vi sono di vincere tale sfida senza un sovrappiù di rigore, per non dire di capacità repressiva, da parte degli apparati dello Stato?

Fragilissima e precaria è la democrazia “reale, la quale ai suoi limiti, che essa stessa ha contribuito a produrre, ha opposto finora solo rimedi parziali e spesso in tensione con la democrazia medesima. Se si prescinde dalle “minoranze morali” alla cui ostinazione si affidano le ambizioni emancipatrici della democrazia, se

si prescinde dalle chiese, che caparbiamente ripropongono anch'esse il tema della solidarietà, l'autodifesa della democrazia dipende più che altro da processi di verticalizzazione istituzionale che consentono alle pubbliche istituzioni di attenuare la pressione degli interessi particolari.

Le democrazie hanno scambiato rappresentatività contro efficacia: democrazia "in entrata" con democrazia "in uscita". Questo il senso dell'evoluzione politico-istituzionale del dopoguerra, incentrata sul potenziamento dell'esecutivo e dell'amministrazione pubblica, oltre che sulla restrizione oligopolistica della rappresentanza mediante la semplificazione forzata dei sistemi partitici e grazie agli accordi "neocorporativi" stipulati tra le organizzazioni sindacali, quelle imprenditoriali e lo Stato. La democrazia minacciata dall'esplosione dei particolarismi s'è difesa riducendo le domande e scoraggiando la partecipazione, nonché opponendo l'amministrazione alla politica. Ciò però è come dire che solo rendendo la democrazia meno democratica si possono limitare i veleni che essa stessa secerne.

L'espedito ha funzionato fino ad oggi, e tuttora si raccomanda in mancanza di meglio. O nella prospettiva del peggio. Fino a che punto però sarà possibile insistere su questa via senza che la democrazia smetta d'essere tale? Dove sta il confine, tra autocrazia e democrazia, quando questa si affidi in misura tanto ampia ai tecnocrati, ai magistrati e alle forze dell'ordine?

Se ci si limita a considerare il sistema elettorale, alla luce delle consultazioni che si sono tenute negli altri anni in Europa, la situazione è paradossale: accertato che i regimi proporzionalistici frantumano e disperdono la rappresentanza e precludono ogni possibilità di decidere, quelli maggioritari viceversa, oltre a incoraggiare un astensionismo ormai non più riducibile solo a fisiologica apatia, producono livelli di sottorappresentazione di fasce assai ampie di elettorato, discutibili indubbiamente da un punto di vista democratico, ma anche rischiosi sul piano della legittimità. Qual è la legittimità di regimi in cui i governanti dispongono del consenso solo di una minoranza ristretta dei governati?

Auguriamoci che sia possibile circoscrivere tali eccessi. E teniamoci ai fatti. Registrando come un'altra delle difese escogitate fin qui dalla democrazia si sia anch'essa logorata. Le riforme elettorali avevano fino a ieri permesso ai partiti socialisti di resistere alla sfida della differenziazione del loro retroterra sociale, seppur costringendoli a edulcorare i loro programmi, in cerca del successo elettorale. Se non che, se per lungo tempo, gli ex-partiti di classe hanno potuto attrarre a sé le classi medie, dalla fine degli anni settanta si è registrato lo spostamento verso destra di tali classi, che (insieme ai settori più protetti delle classi lavoratrici) sentono l'attrazione dei partiti conservatori, ritenendo di poter fare a meno del *welfare* e dei diritti sociali. I soli partiti di sinistra che si sono mossi in controtendenza – varrà ricordarlo – giungendo o restando al governo, sono quelli che hanno stemperato i loro tradizionali punti di riferimento fino a essere a malapena distinguibili dai loro concor-

renti. Spicca fra tutti il caso francese, dove il contenimento della spesa pubblica e dell'inflazione ha fatto aggio su ogni altro tema, primo fra tutti la piena occupazione. Ebbene, chi è destinato d'ora in avanti a difendere lo Stato sociale?

Premesso che la sopravvivenza dei partiti d'estrazione operaia, che rappresentano gli strati più svantaggiati e li organizzano (per quanto subalterni siano codesti partiti al pensiero "neo-liberale" ormai dominante), resta un estremo presidio della democrazia "sostanziale", due sono ormai le difese su cui quest'ultima può contare. La sua consacrazione a principio costituzionale. E la cultura della pubblica amministrazione e dei suoi operatori.

La cultura costituzionale del Novecento ha iscritto i diritti di cittadinanza nelle Carte costituzionali della maggior parte dei paesi europei e anche il più spregiudicato conservatore trova tuttora qualche remora a rinnegarli. Non è forse un caso che la revoca di tali diritti si sia realizzata più agevolmente laddove una costituzione scritta non c'è, ovvero in Gran Bretagna, dove pure lo Stato sociale era stato inventato.

L'altra difesa dello Stato sociale sta nella cultura e nei valori dei suoi addetti, e in genere di tutta l'amministrazione pubblica. Vi è in questo un meccanismo di autodifesa non difficile da spiegare: difendendo il *welfare*, consistenti settori dell'amministrazione si rilegittimano e puntano ad automantenersi. A parte questo, burocrazie pubbliche competenti e agguerrite, accomunate da un solido *esprit de corps* e che si rappresentino anche come classe "generale" in concorrenza con i partiti, ma anche con gli interessi settoriali, si sono già dimostrate un efficace strumento per difendere tanto la democrazia politica, quanto quella sociale. Sono tali burocrazie che sovente si pongono in concorrenza con gli interessi privati più forti. È da esse che non di rado dipende la possibilità di far valere, in sede di *policy-making*, punti di vista alternativi a quelli del personale elettivo, che è prevalentemente orientato alla propria riproduzione elettorale. Così come, talora, queste burocrazie si assumono la tutela degli interessi più deboli e meno considerati sul mercato politico.

#### 4. OPPORTUNITÀ DI UN RESTAURO

Le società democratiche si disgregano. Le loro difficoltà si moltiplicano. Quelle che esse stesse suscitano dal proprio interno e quelle che sono incapaci di fronteggiare. La politica si verticalizza in misura crescente, gli orientamenti degli elettori cambiano erraticamente, i cittadini si racchiudono nel loro privato o in ristrettissime sfere pubbliche, donde non rinunciano ad avanzare le loro pretese nei confronti dello Stato. Che democrazia riuscirà sopravvivere all'alba del prossimo millennio?

Lasciamo questo interrogativo in sospeso. E veniamo piuttosto alle cose di casa nostra, rispetto alle quali questa voleva essere solo una lunga premessa. Erano consapevoli di tali difficoltà, forse persino insormontabili, coloro che con tanta irruenza hanno in Italia iscritto sull'agenda politica il tema delle riforme istituzionali col rischio di danneggiare irrimediabilmente una democrazia assai più vulnerabile delle altre? E ne erano consapevoli quanti talora in buona fede, ma non di rado anche per leggerezza, o per stupidità, o per servilismo, si sono affrettati ad assecondarli?

Che vi fosse un problema di restauro dell'architettura politico-istituzionale disegnata dai costituenti, e plasmata per tutto un quarantennio di storia repubblicana, è fuor di dubbio. L'Italia era cambiata, socialmente, economicamente ed anche sotto il profilo politico. Non che le sue istituzioni e la sua legge elettorale fossero arcaiche. Anzi, erano moderne e sofisticate, ed erano servite egregiamente allo scopo di chi aveva voluto adottarle. Solo che i mutamenti nel frattempo intervenuti nella società e nella politica italiana erano così rilevanti da suggerire di ridurre il *gap* rispetto alle altre grandi democrazie europee, rinunciando altresì all'ipotesi, coltivata fino alla seconda metà degli anni settanta, di seguire un itinerario del tutto originale: quello che s'incentrava sulla moltiplicazione delle assemblee rappresentative e sulla valorizzazione all'eccesso del ruolo dei partiti, esasperando l'impronta già ultra-parlamentare della costituzione repubblicana.

Due le fondamentali novità che consigliavano un aggiornamento della forma di governo e della legislazione elettorale. Da un lato, l'accresciuta differenziazione sociale, suscitata, come ovunque in Europa, dall'impressionante crescita economica del dopoguerra. Dall'altro, il ridursi anche in Italia del *cleavage* di classe, pur se non a seguito di un qualche contratto sociale che portasse il movimento operaio al governo, ma unicamente grazie allo sviluppo, al *welfare* e ai consumi di massa. Quella italiana a fine anni settanta era una società ormai non troppo diversa dalle altre società industriali avanzate, come esse per un verso più omogenea, per un altro più complessa. Dunque, all'incirca coi medesimi problemi di sovraccarico e di governabilità. Visto che se ne avvertiva l'esigenza, e ne sussistevano le condizioni, perché non provare ad affrontarli come già è avvenuto in altri paesi attenuando, con cautela, la rappresentatività e rafforzando per contro la capacità di decidere del sistema politico, e accelerandone i tempi di decisione? Quali drammatiche divisioni impedivano più di snellire, se non di rimuovere, quel macchinoso sistema di garanzie, contrappesi, premi di consolazione e vincoli alla concertazione escogitati dai costituenti in un tempo in cui i rapporti tra le forze politiche erano tali da far ritenere addirittura possibile lo scoppio di una guerra civile?

Se il bersaglio non era troppo difficile da inquadrare, overossia far rientrare infine l'Italia nella norma, che è quella del parlamentarismo "razionalizzato", contestualmente semplificando un sistema partitico frantumato eccessivamente

e inutilmente, una prima difficoltà era costituita dai mezzi a disposizione per promuovere tale rientro. Chi voleva le riforme era destinato fatalmente ad imbattersi nelle medesime tortuosità e lentezze, nella medesima povertà di strumenti, negli stessi conflitti interpartitici, che rendeva le riforme auspicabili. Per giunta, la questione del cambiamento istituzionale era (ma lo è tuttora) inestricabilmente aggrovigliata con almeno altre tre. Quella del ricambio del personale politico, quella della ridefinizione dei rapporti tra i partiti. Quella dei rapporti fra i maggiori interessi sociali.

Quanto alla prima questione, specie il cambiamento del sistema elettorale è stato visto come un'opportunità per ridefinire radicalmente i meccanismi di reclutamento e di mobilità verticale delle *élites* politiche, il cui avvicendamento è notoriamente avvenuto con lentezza esasperante. Al tempo stesso, però, il tema delle istituzioni nel suo complesso ha offerto uno spunto eccellente a tutta una generazione di aspiranti *leaders*, finora confinati in posizioni di secondo rango, per accreditarsi in un contesto immobile come pochi. Quale occasione migliore di un cambiamento istituzionale, magari profondo, ma che soprattutto simbolicamente superasse la soglia del restauro e si proponesse come rivoluzionario devono aver pensato in parecchi – per rinnovare la classe politica in un paese in cui, dal 1876 in poi, vi è stato regolarmente bisogno di evocare una rivoluzione (non meno regolarmente conclusasi in trasformismo o in cambiamenti apparenti) per estromettere classi politiche immobili e sclerotizzate?

L'esigenza di ridefinire i rapporti tra i partiti risaliva invece al logorio della formula politica cui ci si era fino al termine degli anni settanta puntualmente attenuti, quella del "bipartismo imperfetto", per almeno due ragioni. Innanzitutto, perché era fallito il tentativo di concludere il ciclo con una "grande coalizione" che legittimasse definitivamente il Pci. In secondo luogo, perché la polarizzazione del sistema cominciava visibilmente a declinare, grazie alla vistosa perdita di consensi dei due partiti maggiori, la quale legittimava l'ambizione dei partiti intermedi di por termine alla loro condizione di subalternità e di assumere un ruolo di protagonisti.

Infine, una verticalizzazione istituzionale opportunamente pilotata avrebbe potuto offrire l'occasione sia per ridefinire radicalmente i rapporti tra interessi dominanti e movimento operaio, sia per cancellare una volta per tutte l'accordo che era stato alla base della costituzione della Prima Repubblica. Allora, lì dove in altri paesi gli interessi capitalistici portanti avevano già stipulato, o si accingevano a farlo, un patto di cooperazione, in Italia, mediante i due partiti maggiori, era stato concluso nient'altro che un patto di non aggressione, che non escludeva un conflitto molto aspro e che solo col tempo ha consentito a Dc e a Pci d'interagire. Comunque, in virtù di tale patto, la sinistra partitica e sindacale aveva contato moltissimo, in Parlamento e nella società, benché mai le si fosse concessa la possibilità di governare. Che non fosse, questa l'occasione a lungo

attesa per imprimere una decisa svolta a destra dell'asse della politica italiana, ridimensionando drasticamente il peso assunto dalla sinistra nelle istituzioni e fuori di esse?

Difficile è sfuggire alla sensazione che gli anni ottanta siano stati segnati da un'oscura voglia di rivincita rispetto al decennio precedente: una rivincita che le istituzioni della Prima Repubblica ed i valori su cui essa si era fondata ostacolavano. Il decisionismo craxiano aveva emarginato il Pci e, già intervenendo sui regolamenti delle due Camere, era stata ridimensionata la "centralità" del parlamento, che al Pci aveva concesso amplissimo spazio. Per parte sua, il movimento sindacale l'avevano fiaccato la "marcia dei 40 mila", l'accordo sulla scala mobile e il *referendum* del 1985. Una trasformazione delle istituzioni la suggerivano i fatti. Laddove si fosse saputo approfittare dell'occasione offerta tanto dal mutare della congiuntura politico sociale, quanto dall'inevitabile obsolescenza dell'architettura istituzionale, per esempio adottando una normativa elettorale che consentisse di chiamare a raccolta tutto l'elettorato conservatore e moderato disperso su un arco vastissimo, che andava dal Movimento sociale al Partito socialista, forse quel disegno d'involutione a destra lo si sarebbe potuto perfezionare. Viceversa, finché tale trasformazione non si fosse compiuta, ad una svolta a destra avrebbero potuto opporsi coi poteri di veto loro concessi non solo il Pci, ma anche quel po' di sinistra – assistenzialista o ispirata da ragioni di convenienza elettorale, poco importa – che si annidava nelle file democristiane e socialiste. E poi – di strumentalizzazione in strumentalizzazione –, una volta messo mano alla Costituzione, chi avrebbe impedito di cancellarne la prima parte insieme alla seconda?

## 5. LE RIFORME E GLI APPRENDISTI STREGONI

Quali che ne fossero le ragioni – oggettive o di parte – né il crudo realismo delle analisi da cui abbiamo preso le mosse, né le evidenti difficoltà pratiche e l'intriseca fragilità di ogni regime democratico nell'ora attuale – sempre più faticoso è resistere alle "dure repliche della storia" e ai "paradossi della democrazia" di cui parlava Bobbio – hanno minimamente scoraggiato la torrenziale immaginazione riformista scatenata in questi ultimi vent'anni dalla classe politica e dal ceto intellettuale, specie quello più condizionato dal Principe. L'una e l'altro si sono spinti talora con impressionante disinvoltura a teorizzare la necessità di aprire «una vera e propria fase costituente»<sup>5</sup>, quasi che si dovesse por mano alla

---

<sup>5</sup> Per una critica di questo tipo di posizioni si rinvia a LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, 7 sgg.

stesura di una nuova Costituzione e non a una serie di riforme (fermo resta che la martellante critica degli aspiranti riformatori ha finito comunque per sortire il non positivo risultato di delegittimare la costituzione vigente agli occhi della pubblica opinione)<sup>6</sup>.

Mai nessuno si è curato di far attingere alla coscienza collettiva le analisi di cui sopra, di cui certo non poteva esser ignaro il ceto intellettuale. La pubblica opinione resta ancora nella sua grande maggioranza legata all'etimo, e al conseguente *pathos*, della parola "democrazia"<sup>7</sup>. Di quelle riflessioni si è posto in evidenza e strumentalizzato solo il nucleo più in sintonia con gli umori della "gente" (la critica alla partitocrazia), avallando l'idea che, aggredita la piovra partitocratica, si potesse approdare ai rassicuranti lidi della democrazia "vera", quella realizzata in paesi più fortunati del nostro, riconsegnando al cittadino il potere che i partiti hanno usurpato, di scegliere il governo, e creando in questo modo una catena virtuosa di istituzioni capaci di decidere, fondata su concetti tanto rassicuranti e ottimistici quanto irreali, come la razionalità dell'elettore, l'opinione pubblica formata dalla concorrenza delle idee, la *responsiveness* degli eletti, la fecondità dell'interazione pluralistica tra gli interessi, ecc.<sup>8</sup>.

Ma se un simile tipo di approccio può essere fisiologicamente legato alle modalità di azione del ceto dei politici, che mai, sottolineava trentacinque anni or sono Downs, ricercano una carica come mezzo per determinare politiche, essendo il loro unico obbiettivo quello di ottenere i vantaggi connessi alla carica (sicché le proposte politiche sono semplicemente un mezzo per quegli obiettivi personali che possono realizzarsi solo se eletti), contro gli intellettuali che hanno rifornito il grande *bazar* delle riforme, traducendo gli statuti epistemologici delle proprie scienze, non può che valere l'antica accusa di Julien Benda<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> In proposito non è forse inutile osservare che sostituire una costituzione dalla legittimazione forte – Resistenza, antifascismo ... – con una costituzione con un debole *pathos* legittimante farebbe venir meno uno dei fattori d'integrazione politica della società italiana.

<sup>7</sup> «Democrazia, per quanto si rigiri e ritocchi, quel concetto vuol dire *signoria del popolo*. La fede in quella forma di governo, la credenza cioè che essa sia la forma di governo più nobile, più equa e apportatrice di felicità, è antica quanto lo stato, è antica quanto la fede nel contrario. È impossibile escogitare nuovi argomenti favorevoli o contrari a quella forma di governo. Se la disputa avesse potuto toccare il fondo, l'avrebbe toccato da tempo; e fa meraviglia come certi principi politici, ad onta di tutto il logorio subito attraverso la storia, i ripensamenti e gli avvenimenti, conservino intatte la loro giovanile forza e freschezza; come, improvvisamente, per un cambiamento di luce, si presentino nuovi e splendidi agli occhi dell'umanità e vengano con giubilo abbracciati come "la verità" in persona» (MANN, *Considerazioni di un impolitico*, Bari, 1967, 318).

<sup>8</sup> Cfr. DI GIOVINE, DOGLIANI, "Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?", in *Questione giustizia*, 1993, 490.

<sup>9</sup> Scrive BERNARD-HENRY LEVY (in *Eloge des intellectuels*, Paris 1987, 104) che gli intellettuali sono autenticamente preziosi non quando cercano di rendere semplici le questioni, ma al contrario «quand ils compliquent le monde ..., quand il le *complexifient*».

Tutto avrebbe dovuto suggerire prudenza e gradualità. Ma anche fantasia e intelligenza. Se non ai politici, quanto meno agli intellettuali. I quali avrebbero dovuto affannarsi a individuare i temi su cui sarebbe stato più agevole trovare un accordo, quelli su cui le reazioni d'autodifesa della classe politica sarebbero state meno accanite, e i luoghi dove l'intervento di restauro sarebbe stato meno dispendioso e più efficace<sup>10</sup>.

Viceversa, mentre i politici in maggioranza battevano la strada del terrorismo istituzionale, o, nell'ipotesi più propizia, quella dell'avventurismo e dell'approssimazione, la fantasia degli intellettuali si è concentrata nella ricerca, oltre che delle innovazioni più improbabili ed estranee alla nostra tradizione istituzionale (e spesso ad ogni altra), anche in quella d'espediti, illegali o di dubbia legalità<sup>11</sup> vuoi per eludere i vincoli posti dai costituenti, vuoi per forzare i veti incrociati della classe politica.

Ben altro sarebbe stato l'atteggiamento degli intellettuali se si fossero misurati, tanto per fare un esempio, con le riflessioni di un complessificatore per eccellenza come Pizzorno sul modello (e non semplicemente "metafora") della "teatralità politica"<sup>12</sup>. Forse, sarebbe loro passata la demagogica smania di "restituire lo scettro al principe" e di passare "dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini" (e magari, come pure è capitato di leggere, "dalla Rai dei partiti a quella dei cittadini": a quando "dalla Fiat dei padroni a quella dei proletari"?). Forse, si sarebbero chiesti se la forza delle cose non avalli piuttosto la posizione di quanti parlano di strutturale depotenziamento della politica nella risoluzione dei problemi globali (Luhmann) e se ciò non imponga di necessità una correzione in senso tecnocratico della democrazia, ricercando, come del resto si è già fatto altrove, un nuovo equilibrio tra sfera della rappresentanza, sfera della partecipazione e sfera della competenza, che è forse la sola alternativa alla degenerazione plebiscitario-neopatrimoniale dei regimi democratici<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Se è vero, ad esempio, «che il primo e più continuo incontro del cittadino con il sistema politico è quello che si realizza attraverso il contatto con l'amministrazione» (Cfr. RODOTA, *Repertorio di fine secolo*, Bari, 1992, 241) si sarebbe dovuto molto più concentrare l'attenzione sui cosiddetti rami bassi dell'ordinamento: pensiamo, in particolare, alla riforma fiscale e a quella della P.A. (che, quest'ultima, riesca finalmente a coniugare efficienza e democrazia: sulle linee d'azione proposte dal ministro Cassese vedi, ad esempio, l'articolo S. FERRARA apparso su *Italia Oggi* del 10.11.1993). In prospettiva futura, questa è anche l'opinione di ELIA, intervista a *Panorama*, 24 ottobre 1993.

<sup>11</sup> Qui espressamente ci riferiamo ai *referendum* sulla legislazione elettorale: in proposito, cfr. da ultimo AMADEI, *Segni dei tempi. La resistibile ascesa di un referendum*, in *Politica del diritto*, 1993, 351 ss.

<sup>12</sup> Cfr. *Le radici della politica assoluta*, Milano, 1993, 162.

<sup>13</sup> Cfr. PORTINARO, *op. cit.*, 154-159.

## 6. PROSPETTIVE INQUIETANTI

Niente di tutto questo si è verificato. Piuttosto, gli intellettuali in testa, si è proceduto di slancio in una direzione che più inquietante non avrebbe potuto essere. Se volessimo sintetizzare in una formula il senso del dibattito intrecciato sul cambiamento costituzionale (ma anche della legislazione elettorale) potremmo dire che esso si risolve esclusivamente – e ossessivamente – nella valorizzazione, se non addirittura nella riscoperta, del principio maggioritario<sup>14</sup>. Per lungo tempo, si è detto, era in Italia prevalsa una lettura in chiave antimaggioritaria del testo costituzionale e del complessivo sistema politico-istituzionale. E tale lettura era funzionale alla necessità di rappresentanza-integrazione delle forze politiche (e dei ceti sociali da esse rappresentati) nei cui confronti si era fatta valere la *conventio ad excludendum*. Se non che, proprio quando veniva ufficialmente formulata la teoria della centralità del Parlamento, la cui apoteosi può collocarsi nel periodo successivo alle elezioni del 1976, durante il quale fu raggiunto «il culmine della tendenza all'erosione del principio maggioritario e a un coinvolgimento attivo nel processo decisionale di tutte le forze politiche parlamentari»<sup>15</sup>, il *trend* si è invertito, o, se si preferisce, il clima è cominciato a cambiare.

Dapprima furono qualificati ambienti accademici di area moderata (ci si riferisce ai dibattiti sulla rivista *Gli Stati* del 1973-74) a proporre una torsione in senso maggioritario – governo di legislatura e sistema elettorale uninominale-maggioritario – del nostro assetto istituzionale, mentre soprattutto la sinistra si preoccupava di resistere. Essa rimaneva attestata sulla sua tradizionale posizione per cui la Costituzione andava anzitutto attuata, mostrando ostilità, o per lo meno estraneità, ad ogni approccio ingegneristico, sulla base della convinzione che la crisi delle istituzioni la si dovesse affrontare andando alla radice politico-sociale del malessere e non limitandosi ai dati sovrastrutturali della forma di governo e tanto meno dando la “colpa” del dissesto alla Costituzione stessa<sup>16</sup>. Poi, verso la fine degli anni settanta, esaurita l'esperienza dei governi di solidarietà nazionale, della riforma delle istituzioni fu il Psi di Craxi a fare il suo cavallo di battaglia (si pensi in particolare ai numerosi contributi di Amato).

Ormai non è più di grande interesse ricostruire i dettagli di quel dibattito. Può solo essere utile identificare, in estrema sintesi, i due differenti stili d'approccio all'ingegneria costituzionale e le diverse strategie politiche sottese alle due modellistiche che furono proposte. Sul primo versante è possibile scorgere in un

<sup>14</sup> Così FUSARO, *La rivoluzione istituzionale*, Soveria Mannelli, 1993, 37, 152-156.

<sup>15</sup> Cfr. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 1993, 101.

<sup>16</sup> Sulla “non colpevolezza” della Costituzione, cfr. BIN, *Il Processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1993, 129-30.

caso (*Gli Stati*) un'ottica più legata alle istituzioni e al circuito che dovrebbe collegarle col corpo elettorale, dandosi il massimo rilievo al concetto di "democrazia d'investitura", mentre nell'altro (Amato) emerge una prospettiva più interessata al sistema partitico e all'impatto che su di esso avrebbe un diverso modo di formazione degli organi di governo, ponendosi quindi l'accento sul concetto di "democrazia competitiva".

Quanto invece al versante delle strategie politiche, non è difficile cogliere la distanza fra chi caldeggia la democrazia maggioritaria nella prospettiva di eternizzare l'egemonia del blocco moderato, e di favorire magari la svolta a destra di cui si diceva più sopra, e chi la proponeva nell'intento di accelerare la convergenza centripeta del Pci e di favorire l'alternativa.

D'altra parte, quella del rapporto fra riforme istituzionali e strategie politiche è rimasta a lungo una costante del dibattito: se, ad esempio, teniamo presente il quadro di riferimento pre-Tangentopoli, si può osservare che non a caso nei progetti dei partiti a più vasto radicamento sociale era molto forte l'ancoraggio partitico-programmatico-parlamentare (indicando quindi una direzione che porta a una più matura "democrazia d'indirizzo"), laddove un partito più "corsaro" come il Psi e che riteneva di disporre del *leader* ritenuto più spendibile su mercato elettorale mirava invece a una mera democrazia d'investitura fondata sulle capacità disaggreganti e aggreganti del *leader*<sup>17</sup>.

Negli ultimi vent'anni, comunque, molt'acqua è passata sotto i ponti: la generalizzata conversione del ceto politico, comunisti compresi (indiscutibilmente a partire dal documento della Direzione del febbraio 1988), al cosiddetto istituzionalismo (alla dottrina cioè che sostiene che le istituzioni e il sistema elettorale vanno considerati una risorsa utile a plasmare assetti e dinamica politici) s'è lasciata dietro un'accumulazione monumentale di scritti, di proposte legislative e dottrinarie, di leggi, di documenti d'ogni genere, che è provvisoriamente, e tormentosamente culminata nelle due leggi elettorali per la Camera e il Senato dell'agosto 1993, che la retorica referendaria ha gabellato per "scritte sotto la dettatura del corpo elettorale".

Curioso destino quello riservato alle due leggi elettorali. Durante il lungo dibattito sulla riforma elettorale ad essa si era trionfalmente affidato il compito di semplificare il sistema partitico in chiave bipolare, assicurando contestualmente governabilità e possibilità di alternanza<sup>18</sup>. Per contro, scarsa *audience*

---

<sup>17</sup> Anche per quel che riguarda le proposte elettorali, si può osservare come fosse possibile notare nel progetto di riforma democristiano una certa qual inerzia storica della tradizionale ottica "satellite" di quel partito; e ancora nelle proposte elettorali di Dc e Pci/Pds era abbastanza evidente la volontà di obbligare il Psi ad accordi e alleanze preelettorali in modo da depotenziare il ruolo virtualmente arbitrale che la sua "centralità" gli consentiva.

<sup>18</sup> Non sono mancate, peraltro, voci avvertitamente critiche della tesi richiamata nel testo: si rinvia, fra gli altri, agli articoli pubblicati da Luciani su *Italia Oggi* prima e dopo la prova

trovavano le voci di quanti andavano osservando che gli ordinamenti elettorali che sollecitano la convergenza al centro, sostituendo ad un esito di mediazione una logica cogente di omologazione, sono sì il prodotto di un conformismo diffuso, ma in realtà intervengono a consolidarlo e istituzionalizzarlo<sup>19</sup>. La sostanza è che la feroce mediazione partitico-parlamentare non ha saputo far altro che partorire un “ibrido mostruoso Minotauro” che alla prima applicazione pratica ha sommato gli inconvenienti del proporzionalismo con quelli dell’uninomiale senza in alcun modo garantire un miglioramento della capacità di governo del sistema.

Come era largamente prevedibile, tenuto anche conto delle tensioni centrifughe che lacerano il paese, la frammentazione partitica non si è neppure di poco attenuata e si è anzi sommata a un’ulteriore frammentazione territoriale della rappresentanza, che ha reso, almeno in sede di prima applicazione, la fisionomia elettorale del nord del paese assolutamente diversa da quella del centro-sud. Benché alcune forze politiche siano state travolte da Tangentopoli, i nuovi ingressi hanno inoltre abbondantemente compensato le cancellazioni, mentre nessun riaccorpamento apprezzabile dei vecchi partiti ha avuto luogo<sup>20</sup>, né grandi benefici in termini di stabilità e capacità di governo ha finora sortito la provvisoria riaggregazione dei contendenti in due schieramenti contrapposti (e in uno residuale: quello di centro)<sup>21</sup>.

Non solo. Ma la brutale riduzione della competizione politica all’alternativa

---

referendaria del 18 aprile 1993. Fra i tanti articoli pubblicati da RODOTA su *La Repubblica* ricordiamo in particolare *I rischi delle riforme* (9 gennaio 1993). Fra chi ha messo in dubbio l’assioma della “dettatura del corpo elettorale” ricordiamo da ultimo DELL’ACQUA, *La Costituzione vivente Dalla Commissione Bozzi alla bicamerale*, Torino, 1993, IX: senza contare che quella “dettatura” ha incontrato – là dove si è voluto: abolizione di alcuni ministeri – corpose resistenze (v. in proposito l’editoriale apparso su *Le Regioni*, 1993, 4: *Il ministero è soppresso: viva il ministero*).

<sup>19</sup> Cfr. FLORES D’ARCAIS, *L’eclissi della democrazia e gli intellettuali conservatori*, *Micro-mega*, 5, 1989, 45. Richiamarsi quindi al bipolarismo appare sempre più una formula di rito nel contesto che si profila di omologazione e conversione centripeta delle vecchie forze politiche. Lo scenario schumpeteriano del mercato politico, in cui i partiti lottano per massimizzare i voti, senza che i loro “prodotti” si differenzino di molto, appare avvalorato dall’osservazione comparatistica che certifica la difficoltà per la sinistra come per la destra di realizzare coerenti programmi politici globali, sicché in gran parte illusoria è la libertà dell’elettore.

<sup>20</sup> A questo riguardo è da notare come le aggregazioni costituitesi in funzione dell’elezione diretta del sindaco non abbiano in molti casi faticato a scomporsi suscitando difficoltà assai simili a quelle del passato.

<sup>21</sup> Rapide, ma puntuali considerazioni, sulle nuove leggi elettorali in SICARDI, *Una riforma verso dove?*, in *Riforma*, nov. 1993. Per più ampie considerazioni Cfr. D’ALIMONTE, CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: quali opportunità*, in *Risp*, 3, 1993, 513 ss.; Cfr. DI GIOVINE, PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giur. cost.*, 1993, 4135 ss. e il n. 3, 1994 della *Risp* interamente dedicato alle elezioni politiche del 27-28 marzo 1994.

tra destra e sinistra, tra conservatori-moderati e progressisti, inopinatamente sommatasi alla delegittimazione di alcuni dei tradizionali partiti di governo saliti, per le loro indiscutibili colpe sui patiboli di Tangentopoli, ha conseguito un altro non brillantissimo, a forse non imprevedibile risultato: quello di riabilitare la destra estrema, ex o post fascista, la quale si è avvantaggiata grandemente del collasso della Dc, ma che con ogni probabilità la stessa Dc avrebbe rimesso in circolo, laddove il suo piccolo patrimonio di voti fosse tornato utile per superare la sinistra. Risultato non brillante, perché se è vero che il Msi, trasformandosi in Alleanza Nazionale ha già da prima delle elezioni intrapreso un radicale processo di costituzionalizzazione, non lesinando parole per recidere i legami col passato, è vero anche che la nuova formazione di destra non solo fatica a mascherare i suoi ascendenti, ma ha anche da subito dichiarato di volere un ulteriore adeguamento dell'architettura istituzionale nettamente in controtendenza rispetto alle scelte a suo tempo effettuate dall'Assemblea costituente, vagheggiando, in perfetta sintonia con il partito fondato da Berlusconi, una democrazia in presa diretta, che altro non sarebbe che una democrazia referendario-plebiscitaria più vicina ai modelli che il Sud America si sforza di superare che non a quelli europei. E questo per non parlare dello scarso rispetto fin qui dimostrato nei confronti delle istituzioni di garanzia come il Capo dello Stato e la Corte costituzionale<sup>22</sup>.

Il dado comunque è tratto. Costituzionalisti e politologi, senza dar segni di respiscenza di fronte ai disastri di cui portano non troppo indirettamente la responsabilità, primo fra tutti l'intossicazione della cultura politico-istituzionale, si sono immediatamente affrettati a spiegare che è un inganno sostenere che esistono sistemi elettorali che assicurano la governabilità, la quale dipenderebbe sempre da condizioni politiche (ma non è precisamente questo che sostenevano gli anti-ingegneri degli anni ottanta?). Da questa legge non v'è da attendersi la nascita di governi forti e semmai per conseguire questo risultato occorreranno altre riforme.

A dispetto di chi incredibilmente vi ha visto «un momento altamente significativo ... sufficiente a caratterizzare il passaggio della Prima alla Seconda Repubblica»<sup>23</sup>, le nuove leggi elettorali non hanno neppure prodotto un miglioramento qualitativo della rappresentanza che è anzi profondamente peggiorata, affollandosi di personaggi dello spettacolo, di dipendenti del partito-azienda di Berlusconi e di famiglie del vecchio ceto politico, solo in apparenza estromesso dalla

---

<sup>22</sup> Si pensi alla violenza delle pressioni cui il primo è stato sottoposto in occasione della crisi del governo Berlusconi e la seconda nell'imminenza dell'emanazione della sentenza di ammissibilità sui *referendum* in materia elettorale.

<sup>23</sup> Cfr. VASSALLI, *Codice e mani pulite*, in MAZZOCCHI (a cura di), *La Seconda Repubblica*, Roma, 1993, 38.

scena politica. Al più le nuove leggi hanno schiuso un nuovo tratto di strada agli apprendisti stregoni, i quali non si sono fatti per nulla pregare per rincarare la dose: al di là del personalismo plebiscitario verso cui la destrutturazione dei partiti di massa tradizionali e l'impiego massiccio e incontrollato del mezzo televisivo sembrano inesorabilmente attrarre il sistema politico italiano, la verticalizzazione la si reclama attraverso una nuova forma d'investitura dell'esecutivo, accoppiata a ipotesi di nuove revisioni della legge elettorale<sup>24</sup>.

Lo scontro, com'è noto, è su quest'ultimo punto ancora aperto. Vi è chi caldeggia l'introduzione del doppio turno, e chi viceversa preferisce l'abolizione *tout court* della quota proporzionale, sì da realizzare un sistema a turno unico all'inglese. Ma il punto d'arrivo è purtroppo quello: alla Repubblica fondata sul lavoro, allo Stato sociale di diritto, disegnati dalla Costituzione del '48, in sintonia con le grandi Costituzioni europee di questo secolo, potrà così sostituirsi in maniera anodina, magari senza cambiare neppure una virgola della prima parte della Costituzione, la "repubblica dei soddisfatti" di cui parla Galbraith, parente stretta della celebre "società dei due terzi", i cui la prevalenza dei poteri naturali forti sarà sostituita da un potere governante blindato nella corazza delle nuove regole istituzionali. Soddisfacendo così, in ritardo, ma in pieno, e senza attenuazioni di sorta, la voglia di destra che attraversa da tempo il paese. Mossi dal mito (coltivato in buona fede?) di assicurare un valore fisiologicamente improbabile nel magma anomico delle società contemporanee del postcapitalismo – quello della governabilità (nel duplice senso di capacità di decisione e di governabilità del sociale)<sup>25</sup> – l'Italia si appresta a perfezionare una forma di democrazia "postpolitica"<sup>26</sup>, atomizzata nel pulviscolo degli interessi settoriali, se non addirittura degli egoismi individuali, privata della capacità di generare identificazioni collettive, e di contro abbandonata alla prepotenza degli interessi più forti, fondati sul potere economico e/o sulla straordinaria capacità di manipolare le emozioni del cittadino comune che contraddistingue i nuovi demagoghi veicolati dai *media*.

Quella che Luhmann ha definito "neutralizzazione sistemica del principio democratico" è così lo scenario più verosimile, confermando la tesi da qualche parte sostenuta, senza peraltro mai ottenere la dovuta attenzione<sup>27</sup>, che il nuovo

<sup>24</sup> Esempio in questo senso PASQUINO, *Conclusioni. La riforma elettorale in Italia: fatte le leggi si cerca il rimedio*, in MASSARI, PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994. Nello stesso senso due mediocri pamphlet: URBANI, *L'Italia del buon governo*, Milano, 1994, 44 e 48 e TEODORI, *Una nuova repubblica?*, Milano, 1994, 29 e 107.

<sup>25</sup> Cfr. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Democrazia e diritto*, 1979, 346.

<sup>26</sup> Cfr. MASTROPAOLO, *Il ceto politico. Teoria e pratiche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.

<sup>27</sup> Vedi ad esempio da ultimo BIN, cit., 126.

non sempre è meglio del vecchio e che la Costituzione, certamente perfettibile, è anche, non meno certamente, peggiorabile. Rischio, questo, reso attualissimo dall'inesorabile indebolimento, oltre che dei diritti delle opposizioni, delle garanzie che presiedono alla revisionabilità della Costituzione, dovuto all'introduzione del nuovo regime elettorale. Nessuno, preso dalla smania di cambiare, ci aveva a suo tempo pensato. Ma una legge che può amplificare, nella trasformazione dei voti in seggi, in misura assai consistente la forza parlamentare della coalizione politica che abbia ottenuto la maggioranza anche solo relativa del consenso popolare non può in alcun modo prescindere, sempre che sia sufficiente, da un significativo rafforzamento di quei diritti e di quelle garanzie<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Per più diffuse considerazioni sul punto, cfr. DI GIOVINE, PIZZETTI, *op. cit.*, par. 9.