

# RAPPRESENTANZA E GOVERNO ALLA SVOLTA DEL NUOVO SECOLO

ATTI DEL CONVEGNO DI STUDI  
FIRENZE, 28-29 OTTOBRE 2004



a cura di  
SANDRO ROGARI

Firenze University Press

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE  
80° ANNIVERSARIO 1924-2004

– 7 –

---

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE  
80° ANNIVERSARIO 1924-2004

1. *L'Università degli Studi di Firenze 1924-2004. Atti della tavola rotonda di presentazione del volume (Firenze, 17 Dicembre 2004)*, a cura di Sandro Rogari, 2005
  2. *Computers, Literature and Philology CLiP 2003. Atti del convegno (Firenze, 4-5 dicembre 2003)*, a cura di Carlota Nicolás Martínez, Massimo Moneglia, 2005
  3. *Le lauree honoris causa per gli 80 anni dell'Università degli Studi di Firenze*, a cura di Sandro Rogari, 2005
  4. *Le grandi infrastrutture. Approcci di ordine giuridico, economico ed estimativo. Atti del XXXIV incontro di studio del Ce.S.E.T. (Firenze, 15-16 ottobre 2004)*, a cura di Enrico Marone, 2005
  5. *L'Università degli Studi di Firenze fra istituzioni e cultura nel decennale della scomparsa di Giovanni Spadolini. Atti del convegno di Studi Firenze, 11-12 ottobre 2004*, a cura di Cosimo Ceccuti, Sandro Rogari, 2005
  6. *L'innovazione per lo sviluppo locale: l'Università per il territorio, Atti del convegno di studi Empoli, 12 marzo 2004*, a cura di Alfiero Ciampolini, 2005
- *Le manifestazioni per gli 80 anni dell'Ateneo Fiorentino. Eventi e Programmi*, a cura di Sandro Rogari, 2005
-

# RAPPRESENTANZA E GOVERNO ALLA SVOLTA DEL NUOVO SECOLO

ATTI DEL CONVEGNO DI STUDI  
FIRENZE, 28-29 OTTOBRE 2004



*a cura di*  
SANDRO ROGARI

Firenze University Press  
2006

---

Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo : atti del convegno di studi : Firenze, 28-29 ottobre 2004 / a cura di Sandro Rogari. – Firenze: Firenze university press, 2006.

(80. anniversario 1924-2004 / Università degli Studi di Firenze, 7)

<http://digital.casalini.it/888454046>

Stampa a richiesta disponibile su <http://epress.unifi.it>

ISBN-10: 88-8453-404-6 (online)

ISBN-13: 978-88-8453-404-0 (online)

ISBN-10: 88-8453-405-4 (print)

ISBN-13: 978-88-8453-405-7 (print)

323.5 (ed. 20)

Rappresentanza politica

Si ringrazia la Fondazione Monte dei Paschi di Siena e la Banca Toscana per il sostegno finanziario dato alla pubblicazione di questi Atti.

© 2006 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze

Firenze University Press

Borgo Albizi, 28

50122 Firenze, Italy

<http://epress.unifi.it/>

*Printed in Italy*

---

## Sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi

### Comitato d'onore

Marcello Pera - *Presidente del Senato della Repubblica*  
Pier Ferdinando Casini - *Presidente della Camera dei Deputati*  
Letizia Moratti - *Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica*  
Romano Prodi - *Presidente della Commissione Europea*

### Comitato promotore

Augusto Marinelli - *Rettore Università degli Studi di Firenze*  
Claudio Martini - *Presidente della Regione Toscana*  
Michele Gesualdi - *Presidente della Provincia di Firenze*  
Leonardo Domenici - *Sindaco di Firenze*  
Gianfranco Venturi - *Presidente della Provincia di Pistoia*  
Renzo Berti - *Sindaco di Pistoia*  
Daniele Mannocci - *Presidente della Provincia di Prato*  
Fabrizio Mattei - *Sindaco di Prato*  
Vittorio Bugli - *Sindaco di Empoli*  
Alfiero Ciampolini - *Circondario Empolese Valdelsa*  
Gian Valerio Lombardi - *Prefetto di Firenze*  
Leopoldo Di Mattia - *Prefetto di Pistoia*  
Giuseppe Badalamenti - *Prefetto di Prato*  
Cesare Angotti - *Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana*  
Alberto Carmi - *Presidente dell'Ente Cassa di Risparmio di Firenze*  
Aureliano Benedetti - *Presidente della Cassa di Risparmio di Firenze*  
Giuseppe Mussari - *Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena*  
Paolo Mottura - *Presidente della Banca Toscana*  
Ivano Paci - *Presidente della Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia*  
Gianni Zonin - *Presidente della Cassa di Risparmio di Prato*  
Luca Mantellassi - *Presidente della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Firenze*  
Andrea Gualtierotti - *Presidente della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Pistoia*  
Luca Rinfreschi - *Presidente della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Prato*  
Francesco Adorno - *Presidente dell'Accademia Toscana di Scienze e Lettere "La Colombaria"*  
Francesco Sabatini - *Presidente dell'Accademia della Crusca*  
Franco Scaramuzzi - *Presidente dell'Accademia dei Georgofili*  
Giorgio Van Straten - *Sovrintendente del Teatro Comunale*

### Comitato organizzatore

Sandro Rogari - *Presidente - Delegato del Senato Accademico*  
Paolo Citti  
Luigi Lotti

---

## Enti sostenitori

	Regione Toscana		Ente Cassa di Risparmio di Firenze
	Provincia di Firenze		Cassa di Risparmio di Firenze
	Comune di Firenze		Fondazione Monte dei Paschi di Siena
	Provincia di Pistoia		Banca Toscana
	Provincia di Prato		Cassa di Risparmio di Prato
	Comune di Prato		Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia
	Comune di Empoli		Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Firenze
	Circondario Empolese Valdelsa		Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Pistoia
	Università degli Studi di Firenze		Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Prato

Si ringraziano gli Enti sostenitori delle manifestazioni per gli 80 anni dell'Università degli Studi di Firenze che contribuiscono a sostenere gli oneri finanziari delle pubblicazioni di questa collana.

## Nota del curatore

Nei giorni 28 e 29 ottobre 2004 si è tenuto presso l'Aula Magna dell'Università degli Studi di Firenze il convegno del quale vengono di seguito riportati gli Atti.

Il convegno è stato realizzato con il contributo della Banca Toscana e della Fondazione Monte dei Paschi di Siena che si ringraziano vivamente.

La struttura del convegno è stata delineata avvalendosi della consulenza scientifica e della preziosa collaborazione del prof. Carlo Fusaro a cui manifesto la mia gratitudine.

Il convegno ha inteso studiare con approccio multidisciplinare la questione del governo e della rappresentanza in un quadro locale, nazionale ed europeo. Ci è parso che alla svolta del nuovo secolo i modelli di rappresentanza, le connessioni fra rappresentanza e società civile e le funzionalità degli organi rappresentativi ai diversi livelli dovessero essere temi centrali di riflessione di un convegno promosso dalla "Cesare Alfieri".

Questo convegno è stato per noi un richiamo forte alla nostra tradizione di studi correlata con l'apertura al cambiamento che è bussola costante del nostro lavoro.

Si ringraziano vivamente tutti coloro che come contributori del convegno e suoi sostenitori ne hanno permesso la realizzazione.

Firenze, novembre 2005

S.R.



<i>Sandro Rogari</i>	vii	Nota del curatore
		SESSIONE DI APERTURA
		Giovedì 28 ottobre
		<i>Teoria e prassi della rappresentanza</i>
		Presiede Leonardo Morlino, Prorettore dell'Università degli Studi di Firenze
<i>Augusto Marinelli</i>	3	Saluto del Magnifico Rettore
<i>Sandro Rogari</i>	5	Saluto del Preside della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri"
<i>Fulco Lanchester</i>	7	Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo
<i>Marco Tarchi</i>	27	Rappresentanza universale e rappresentanza di interessi fra diciannovesimo e ventesimo secolo
<i>Roberto Bin</i>	35	Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo
<i>Dian Schefold</i>	47	Modello federale e rapporti fra assemblee rappresentative
		SECONDA SESSIONE
		Venerdì 29 ottobre
		<i>Modelli elettorali</i>
		Presiede Luigi Lotti, professore emerito dell'Università degli Studi di Firenze
<i>Serge Noiret</i>	61	Campagne elettorali e sistemi elettorali nell'Italia liberale 1900-1924

<i>Marco Sagrestani</i>	111	La proporzionale e la democrazia dei partiti. Dalla Costituente alle elezioni politiche del 18 aprile 1948
<i>Sandro Rogari</i>	125	Le proposte maggioritarie nel secondo dopoguerra italiano
<i>Roberto D'Alimonte</i>	133	Riforme elettorali e trasformazione del sistema dei partiti degli anni '90
		TERZA SESSIONE <i>Governi e parlamenti</i> Presiede Carlo Fusaro, ordinario di Diritto Pubblico Comparato presso la Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri"
<i>Paolo Colombo</i>	157	Gli esecutivi monarchici nella svolta di fine secolo: dalla 'dittatura parlamentare' di Crispi al primo dopoguerra
<i>Luis María Díez-Picazo</i>	169	Unione europea e C.E.D.H.
<i>Massimo Morisi</i>	181	Democrazia e governo locale. Le prospettive della assemblee elettive
<i>Antonio Andreani</i>	213	Intervento
<i>Augusto Barbera</i>	215	Intervento

Sessione di apertura  
Teoria e prassi della rappresentanza

*Presiede Leonardo Morlino  
Prorettore dell'Università degli Studi di Firenze*

---



## Saluto del Magnifico Rettore

*Augusto Marinelli*

Sono particolarmente lieto di portare il saluto dell'Università a questo convegno organizzato dalla gloriosa Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" su un tema cruciale, come quello della rappresentanza, sul quale è in atto un ampio dibattito. Questa iniziativa s'inserisce nel quadro delle molteplici manifestazioni organizzate per gli ottant'anni dell'Università di Firenze. Si è trattato di conferimenti di lauree honoris causa; di convegni organizzati nell'area metropolitana con il coinvolgimento degli Enti Locali; di convegni d'Ateneo di altissimo profilo come quelli promossi con la collaborazione dell'Accademia della Crusca e della Fondazione Spadolini; di riconoscimenti conferiti con il Salomone d'oro a personalità della cultura, dell'imprenditoria e delle istituzioni particolarmente vicine e sensibili agli interessi e allo sviluppo dell'Università; di iniziative culturali e agonistiche assunte di concerto con il Circolo dipendenti; della produzione di un'opera tutta curata da docenti e studenti dell'Università di Firenze della quale è stata rappresentata la prima al Politeama di Prato martedì sera e che è una innovativa e coinvolgente esperienza formativa per gli studenti; e si è trattato, come in questo caso, di convegni organizzati dalle singole Facoltà su temi che investono una sensibilità e un interesse scientifico particolare.

Siamo arrivati quasi in fondo a questo ciclo ricco e diversificato di iniziative, oltre settanta, che si concluderà il 17 dicembre prossimo in questa Aula Magna con la presentazione del volume della Storia dell'Università di Firenze. Si tratta di un corposo volume in due tomi pubblicato dall'editore Olschki, dai contenuti di altissimo valore e dalla grafica raffinata, e sostenuto finanziariamente dalla banca Cassa di Risparmio di Firenze, col quale, con un'attenzione particolare riservata alla storia istituzionale e organizzativa dell'Università, si ricostruisce la storia degli ultimi ottant'anni dell'Università e del suo sviluppo impetuoso.

Questo convegno della Facoltà di Scienze Politiche si cala in un dibattito scientifico, oltre che politico, che ha acquistato una particolare pregnanza quando, nell'ultimo decennio del secolo passato e nei primi anni del nuovo, la costruzione dell'Unione Europea anche sotto il profilo istituzionale, oltre che per l'integrazione dei mercati, delle economie e della moneta, ha acquistato rinnovata centralità e nuovo slancio. Contestualmente, secondo un processo di potenziamento del ruolo delle competenze

delle autonomie locali in Italia, ma non solo nel nostro paese, si è imposto alla ribalta del dibattito politico-istituzionale il sistema delle relazioni fra istituzioni locali, governi e parlamenti nazionali, e organi di direzione politica e di rappresentanza europei. L'articolazione di questo convegno in tre sessioni riservate rispettivamente alla teoria e alla prassi della rappresentanza, ai modelli elettorali e alle relazioni fra governi e parlamenti mi sembra rispondere nel modo migliore alle esigenze di una analisi cui la Facoltà di Scienze Politiche con il concorso di illustri docenti e studiosi di altre università italiane ed europee saprà conferire apporti scientifici di altissimo profilo.

Come Rettore dell'Università di Firenze sono orgoglioso che la scuola dell'Alfieri continui ad essere testimone di prima grandezza nell'elaborazione di temi e questioni particolarmente pregnanti, oggi, per i cittadini dell'Europa unita.

Il mio augurio di buon lavoro è corroborato dalla certezza dei risultati scientifici che il convegno di studi saprà trarre.

## Saluto del Preside della Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”

*Sandro Rogari*

In qualità di Preside della Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri” sono particolarmente lieto di inaugurare oggi questo convegno su *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo* organizzato grazie al contributo scientifico di tanti colleghi della Facoltà e di Università italiane ed europee e con l’assidua collaborazione di Carlo Fusaro con il quale abbiamo a lungo discusso della sua configurazione.

Questo incontro di studio, che si cala nel ciclo di manifestazioni per gli ottant’anni dell’Università e che gode del finanziamento della Fondazione Monte dei Paschi di Siena e della Banca Toscana, è il terzo di una trilogia di convegni organizzati dalla Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri” a partire da quello tenuto nel maggio-giugno 2001 in Palazzo Vecchio su *Democrazia europea fra diritti e valori*, per passare attraverso quello promosso in memoria di Giuseppe Maranini a cento anni dalla nascita su *Istituzioni e poteri nell’Italia contemporanea* e che si è svolto nell’auditorium della Regione Toscana nel novembre 2002.

Il primo convegno poneva al centro dell’attenzione le istituzioni europee nella loro correlazione con la definizione della cittadinanza sociale europea. Il secondo convegno ha centrato il fuoco dell’analisi sui temi cari a Giuseppe Maranini: costituzione e terzo potere, partitocrazia e sistema elettorale. Questo terzo incontro di studio è volto all’analisi dell’intersezione fra rappresentanza e governi con attenzione ad un tema strettamente connesso come quello dei sistemi elettorali.

Come emerge chiaramente da questa linea di indirizzo, da questo filo rosso che connette le tre iniziative e che delinea il profilo della politica culturale e scientifica della Facoltà, vediamo che il magistero maraniniano che pone al centro delle scienze politiche l’analisi delle dinamiche istituzionali studiate con approccio interdisciplinare resta il fuoco permanente della nostra attenzione.

Naturalmente, questo dico senza alcun appiattimento sull’approccio di analisi che Giuseppe Maranini ci ha a suo tempo proposto; sul quale ci siamo formati e che abbiamo il dovere di rivisitare sulla base delle acquisizioni che la scienza storica, politica, sociologica e costituzionale hanno raggiunto alla svolta del nuovo secolo.

Nel rinnovare il mio ringraziamento a tutti i colleghi e agli amici convenuti con un particolare affettuoso saluto a Fulco Lanchester, a Roberto Bin, a Dian Schefold, ad

Antonio Agosta, a Paolo Colombo, a Luis María Díez Picazo, Augusto Barbera, Serge Noiret e a Beniamino Caravita di Toritto che ci onorano con la loro presenza, e con la generosa disponibilità a dare il loro contributo scientifico, non mi resta che augurare a tutti buon lavoro e passare la parola a Leonardo Morlino per il coordinamento della prima sessione del convegno.

# Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo

di Fulco Lanchester

## 1. INTRODUZIONE

Nell'epoca della globalizzazione imperiale e dell'informazione, i fondamenti caratterizzanti la rappresentanza in campo politico negli ordinamenti di massa sembrano posti sotto forte tensione, fino a far pensare che si debba fare riferimento ad altri parametri e ad altre figure.

La rappresentanza in campo politico viene, di solito, connessa con metodo elettivo e responsabilità. Ora, proprio il metodo elettivo, che rimane alla base degli ordinamenti di democrazia pluralista, viene considerato in crisi sia per quanto riguarda il tradizionale ambito parlamentare, sostituito da forme di investitura degli esecutivi e da riposizionamento e sfarinamento della politicità, sia per quanto riguarda la veridicità procedurale. Ralf Dahrendorf lo ha evidenziato con forza in alcuni suoi ultimi scritti e Yves Mény lo ha ribadito nei suoi interventi sul populismo. Che cosa significhi tutto ciò per gli ordinamenti di democrazia pluralista può venire acclarato solo se, da un lato, si connette il tema della rappresentanza con quello della politicità, e, dall'altro, quest'ultimo con le trasformazioni dello Stato moderno e degli istituti rappresentativi nell'ambito del processo di internazionalizzazione e di globalizzazione.

In queste pagine cercherò, dunque, di operare alcune sintetiche considerazioni in relazione a concezioni, tecniche e prassi relative alla rappresentanza in campo politico che si sono succedute nel tempo, al fine di evidenziare, in maniera problematica, quelle prevalenti in ambito contemporaneo e le sfide cui sono assoggettate.

## 2. IL CONCETTO DI RAPPRESENTANZA IN CAMPO POLITICO

Gli ordinamenti politici contemporanei vengono definiti come democrazie rappresentative, ovvero una forma di regime mista con possibilità differenti di gioco<sup>1</sup>. Alla

<sup>1</sup> Cfr. B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

base delle stesse si pone, normalmente, una concezione immanentistica e non numerica dei rapporti interpersonali e una valutazione qualitativa e/o quantitativa dell'impossibilità di una gestione diretta del politico da parte degli appartenenti al *demos*. Di qui discende *la necessità della rappresentanza*, ovvero di un peculiare rapporto di sostituzione (apparire per) tra soggetti nell'ambito della politicità, ovvero della distribuzione autoritativa dei valori<sup>2</sup>.

La rappresentanza non si forma soltanto attraverso l'atto elettivo da parte dei componenti di un collegio (anche se questo costituisce un presupposto ideologico necessario e accettato nelle teorie immanentistiche di cui ci si occuperà in prosieguo), poiché anche chi non derivi da un'elezione la propria posizione potestativa può assumere i caratteri del rappresentante (e di qui deriva, ad esempio, la teoria della rappresentanza istituzionale).

La differenza concettuale tra "rappresentanza in campo politico" e "rappresentanza politica" si collega al fatto che con la seconda si identifica principalmente un tipo di rapporto che lega rappresentante a rappresentato, mentre con la prima si definisce un livello di analisi. La rappresentanza politica si distingue, infatti, da quelle giuridica e sociologica, per richiamare classiche trattazioni, evidenziando un tipo di legame fiduciario<sup>3</sup>. La rappresentanza in campo politico evidenzia, invece, principalmente uno specifico livello in cui si svolge l'attività rappresentativa. In questa specifica dimensione coloro che vengono preposti alla carica di rappresentante (per elezione, per nomina, o anche per cooptazione) devono, in ogni caso, almeno teoricamente poter partecipare in maniera diretta alla distribuzione autoritativa di valori e non solo essere abilitati a influire sulla stessa. I due concetti risultano, quindi, separati, anche se le aree di applicazione degli stessi possono in parte sovrapporsi.

Da una simile affermazione discendono tre conseguenze principali.

- La prima interessa il livello in cui si sviluppa il rapporto rappresentativo, con la necessità di verificare come la politicità si distribuisca nel tempo all'interno dell'ordinamento, caratterizzando quelli fra i rappresentanti che partecipano alla distribuzione autoritativa dei valori che viene considerata politica.

- La seconda conseguenza evidenzia, invece, l'importanza delle teorie legittimanti l'obbligo politico, che vengono poste alla base degli ordinamenti moderni e contemporanei e che si connettono – nella loro adozione – con le condizioni materiali degli ordinamenti di riferimento.

- La terza il rapporto che si instaura tra teoria e tecnica della rappresentanza in campo politico, poiché – come sosteneva a suo tempo Burdeau<sup>4</sup> – ogni tecnica della rappresentanza ha alle sue spalle una teoria dei regimi politici e del potere politico, e anche – osservo io – ragioni specifiche, che potremmo definire di "bassa cucina". Le

<sup>2</sup> Per la definizione di politico cfr. D. Easton, *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

<sup>3</sup> Ad es. quella di G. Sartori, *Representational Systems*, voce in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Crowell-Collier, vol. XIII, pp. 465-74.

<sup>4</sup> G. Burdeau, *Traité de science politique*, tomo IV, *Les régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1952.

tecniche o le prassi della rappresentanza possono, dunque, avere anche più teorie alla loro base, ossia possono essere complesse e non pure. Anzi, nella realtà effettuale le prassi della rappresentanza sono necessariamente frutto di un mix più o meno coerente derivante dalla sovrapposizione storica.

Per quanto riguarda il primo tema, se si ha rappresentanza in campo politico quando si partecipa alla distribuzione autoritativa di valori, allora il politico contemporaneo non risiede più esclusivamente nel livello statale nazionale, ma viene a distribuirsi su piani differenziati. I luoghi dove si esplica la politicità risultano spalmati sia verso l'alto che verso il basso. L'istituzione storicamente situata "Stato" viene – oramai da tempo – posta in dubbio da fenomeni di egemonia, integrazione e devoluzione. La moltiplicazione dei luoghi in cui può allocarsi la rappresentanza e lo scivolamento della stessa dagli organi collegiali a quelli monocratici costituisce il forte punto di delegittimazione e di crisi del rapporto rappresentativo, con il conseguente svuotamento degli istituti tradizionali di rappresentanza. In queste note preferisco partire dalla prospettiva relativa alle giustificazioni storiche dell'obbligo politico, per poi nelle conclusioni ritornare sul primo tema e sulla conseguente che esso ha sulla rappresentanza in campo politico.

### 3. LE CONCEZIONI DELLA LEGITTIMITÀ E DELLA SOVRANITÀ RELATIVE AL POTERE POLITICO CHE SI PONGONO ALLA BASE DELLA RAPPRESENTANZA

Le concezioni storiche della legittimità, che si collegano alla vicenda dello Stato moderno e contemporaneo, individuano da un lato l'oramai desueto principio monarchico, dall'altro quelli rappresentativo, popolare e carismatico. Esse sono rilevanti sia per quanto riguarda il tema della rappresentanza in campo politico, sia per quello della rappresentanza politica. Nel primo caso definiscono la teoria legittimante il potere (nella sua duplicità di giustificazione a comandare e a obbedire); nel secondo il tipo di rapporto che si stabilisce tra governanti e governati.

Se si esclude la carismatica che si collega con concezioni di tipo numenico, le concezioni suddette costituiscono, in definitiva, ideologie o formule politiche, che possono assumere valore normativo, se accettate in maniera specifica da un ordinamento. Dal punto di vista delle fonti, gli ordinamenti tradizionali lo hanno fatto per mezzo della consuetudine, quelli contemporanei utilizzano atti normativi di vario rango (costituzionale o legislativo in genere). Dal punto di vista storico durante l'Ottocento si produsse formalmente la contrapposizione tra principio monarchico e principio rappresentativo (nelle sue varie versioni) e popolare. Ripeto, formalmente, poiché anche la cosiddetta monarchia legittima della restaurazione ha utilizzato il principio rappresentativo, così come gli ordinamenti oligarchici mantenevano la presenza del principio monarchico, con tutte le contraddizioni sottolineate in maniera polemica da Carl Schmitt<sup>5</sup>.

L'ambiguità compromissoria delle soluzioni pratiche incide sulla coerenza delle concezioni della legittimità sostenute, ma coopera alla legittimazione degli ordinamenti

<sup>5</sup> Cfr. C. Schmitt, *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, Duncker und Humblot, 1958.

coinvolti attraverso supporti differenziati. Nel secolo XX l'estensione del suffragio ha indubbiamente comportato il rafforzamento delle teorie "popolari" e la formazione della legittimità partitica come strumento di canalizzazione delle masse che si scontra con la legittimità rappresentativa che caratterizzava il periodo precedente.

Le giustificazioni ottocentesche e del primo novecento della rappresentanza in campo politico, se si esclude quella monarchico costituzionale che reagisce soprattutto alla terza, hanno alla base tre rivoluzioni (inglese, americana e francese) e differenti tipi di giustificazione, che si sono sostanziate nelle concezioni della sovranità parlamentare, nazionale, dello Stato e popolare.

Nei secoli XVIII e XIX i due modelli pragmatici posti all'attenzione delle élites furono, da un lato, la costituzione mista, consuetudinaria di tipo britannico fondata sulla cosiddetta sovranità parlamentare, dall'altro l'assetto razionale francese basato sulla sovranità nazionale. Il modello istituzionale britannico, retto sin dalla fine del Seicento da una costituzione consuetudinaria, risulta basato su atti normativi di rango legislativo e su accordi taciti tra i supremi organi costituzionali. Quello francese si concreta, invece, in una costituzione scritta, basata sulla sovranità nazionale o popolare, con la possibilità di articolarsi dal liberalismo oligarchico di Constant al plebiscitarismo del Secondo Impero, dove il rapporto immediato con il popolo evidenzia un assetto che da democratico può farsi autocratico.

Il modello istituzionale statunitense, nato proprio nella seconda metà del secolo XVIII, si è creato processualmente in un ambiente peculiare. Esso ha posseduto, dunque, per molto tempo scarsa capacità di incisione ai fini dell'esportazione. Una simile organizzazione istituzionale veniva, infatti, considerata come adatta per "quelli che stavano oltre Atlantico", mai presi molto sul serio in Europa fino alle soglie del XX secolo, tanto che, soltanto dagli anni Trenta dello stesso, essa avrà progressivamente maggiore successo in Europa sulla base di due pilastri rappresentati dai diritti fondamentali e dalla giustizia costituzionale.

È infine necessario mettere in evidenza, proprio per valutare l'esperienza tedesca, come nella storia di questi ultimi due secoli sia esistito anche un modello costituzionalistico dimezzato, determinante però per comprendere la dinamica degli ordinamenti continentali e soprattutto quelli del costituzionalismo tedesco. Esso è rappresentato dalla monarchia costituzionale pura, di tipo prussiano. Non mi riferisco dunque alla Costituzione della Restaurazione del 1814, ma alle Costituzioni adottate in ambito tedesco (ad esempio quella prussiana e quella della Costituzione imperiale tedesca del 1871). Esse erano basate sul principio monarchico, con tutte le contraddizioni che lo stesso Carl Schmitt ha sottolineato in alcuni suoi interventi di storia costituzionale, derivanti proprio dalla impossibilità di manovrare il principio monarchico nell'epoca della democratizzazione.

#### 4. L'ESTENSIONE DEL SUFFRAGIO E IL MUTARE DEL SIGNIFICATO DELLA RAPPRESENTANZA IN CAMPO POLITICO E DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

La variabile decisiva per individuare e seguire lo svolgersi e il radicarsi delle concezioni di cui sopra in relazione alla rappresentanza in campo politico è quella relativa al processo di estensione del suffragio, unita alla diffusione del costituzionalismo come limite al

potere. Libertà come limite alla concentrazione del potere ed eguaglianza dei diritti politici costituiscono i due elementi che spiegano la differente accettazione delle teorie evidenziate.

Il processo di democratizzazione ha seguito una dinamica plurifase che si è connessa con “l’emancipazione civile” delle classi subalterne. Il progressivo allargamento del suffragio è quindi strettamente correlato con il riconoscimento di quella serie di diritti che la dottrina ha chiamato diritti pubblici soggettivi a tutte “le persone socialmente ed economicamente dipendenti”<sup>6</sup>. Come ha notato opportunamente Bendix, “la rivoluzione francese provocò un cambiamento fondamentale nella concezione della rappresentanza<sup>7</sup>: nella situazione pre-rivoluzionaria il diritto di voto veniva attribuito alle famiglie, alle corporazioni, agli Stati, mentre successivamente l’elemento di base diviene “il singolo cittadino”.

In realtà, la rappresentanza individuale costituiva un tipico prodotto continentale: in Inghilterra la rappresentanza aveva mantenuto invece il suo carattere territoriale per tutto il Medioevo, mentre la capacità elettorale attiva veniva attribuita sin dal Quattrocento secondo parametri censitari. D’altro canto – e lo si può verificare per la Francia dell’Ancien Régime – non solo i vari ceti (nobiltà, clero, terzo stato) si differenziavano tra loro, ma la stessa normativa risultava diversa nelle varie aree del territorio del Regno. La rivoluzione francese e i prodotti interni ed esterni da essa originati (non parlo di quella americana perché il diritto elettorale statunitense – nonostante la abolizione del *peerage* – può essere considerato simile a quello britannico) stabilirono un’eguaglianza formale che valeva tra gli aventi diritto, ma che si basava anche su differenziazioni censitarie. Nel periodo successivo, le lotte ideologiche e politiche concentrarono i loro sforzi nella rimozione delle barriere censitarie e poi di istruzione che erano state sollevate davanti all’estensione del suffragio ovvero della piena cittadinanza<sup>8</sup>.

Il passaggio dal regime *censitaire* a quello *capacitaire* (mentre si poneva il problema delle limitazioni razziali e religiose) introdusse – con lo sviluppo dell’educazione primaria – un elemento di espansione dell’elettorato. La legislazione francese del 1848 concesse il suffragio a tutti i cittadini di sesso maschile: questo divenne l’obiettivo principale del movimento radicale e operaio nel XIX secolo<sup>9</sup>, che si estese successivamente alla richiesta del voto femminile. Con le costituzioni socialiste e quelle razionalizzate quest’obiettivo

<sup>6</sup> Sulla nozione, le categorie e lo sviluppo dei diritti pubblici soggettivi, cfr. E. Spagna Musso, *Diritto costituzionale*, vol. I, *Principi generali*, Padova, Cedam, 1976, pp. 172 ss., e in senso critico E. Casetta, *Diritti pubblici subbiettivi*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, pp. 791 ss.

<sup>7</sup> Cfr. R. Bendix, *Stato nazionale e integrazione di classe*, cit., p. 116. Sul concetto di rappresentanza nella società medioevale e lo sviluppo verso quella contemporanea, cfr. G. Burdeau, *Traité de science politique*, tomo IV, *Les régimes politiques*, cit., 1952, pp. 222 ss., e G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, pp. 352 ss.

<sup>8</sup> R. Bendix, *Stato nazionale e integrazione di classe: Europa occidentale, Giappone, Russia, India*, Bari, Laterza, 1969.

<sup>9</sup> È indispensabile mettere in evidenza che il movimento cartista in Gran Bretagna aveva richiesto alla fine degli anni trenta del secolo XIX: il suffragio universale maschile, l’adozione della scheda elettorale, la giusta delimitazione dei collegi elettorali, l’eliminazione dei requisiti

venne raggiunto tra il primo e il secondo dopoguerra pressoché in tutta Europa e poi nel mondo. Intanto, di conserva con il processo di estensione del suffragio, nell'arco temporale considerato furono portate avanti le richieste relative alle procedure, alle dimensioni delle circoscrizioni e al tipo di formula al fine di rendere effettive quelle dichiarazioni formali di eguaglianza tra i cittadini che stanno alla base dei sistemi politici democratici contemporanei.

In questo senso, il complesso di norme sulle elezioni che costituiscono la cosiddetta legislazione elettorale è divenuto un fattore fondamentale dei regimi democratici, una regola del gioco attraverso la quale vengono distribuite le carte tra i concorrenti. Se si presta attenzione alla dinamica di concessione generalizzata del voto ai cittadini degli ordinamenti europei ed extraeuropei dotati di autonomia prima della decolonizzazione si può individuare facilmente come centrale il ventennio 1900-1920.

## 5. IL DIRITTO A PARTECIPARE ALLE VOTAZIONI PUBBLICISTICHE: CONCEZIONI SULLA SUA NATURA

È evidente che quando si cerca di determinare gli elementi che giustificano la capacità dell'individuo di votare è necessario fare riferimento ad alcuni principi che stanno alla base delle singole costruzioni giuridiche. In sostanza il problema si concentra nell'interrogativo di quali siano le radici del diritto di partecipare alle votazioni pubblicistiche inteso come capacità soggettiva del singolo di eleggere o di essere eletto. Il che vuol dire, in sostanza, che è opportuno risalire ai principi politico-ideologici delle norme in questione.

Se si esamina anche velocemente la dottrina su questo specifico problema, risulta chiaro che, ad esempio, le stesse caratteristiche di universalità, uguaglianza, libertà, segretezza del voto possono discendere da concezioni differenti, che stanno alla base della capacità elettorale attiva e passiva e che influiscono a loro volta sulla scelta di un determinato sistema elettorale.

A questo proposito possono essere distinti tre gruppi di giustificazioni per quanto riguarda la natura del diritto di partecipazione alle votazioni pubblicistiche, a seconda che esso promani dal singolo individuo, dalla comunità oppure da entrambi<sup>10</sup>. Il primo gruppo di teorie ritiene che la capacità di votare costituisca un diritto innato dell'individuo e che tutti gli uomini, poiché sono uguali, ne siano titolari. Se si risale allo stato di natura lockiano e a quello roussoviano<sup>11</sup> si può avere un esempio di due posizioni

di proprietà per i deputati e la loro retribuzione, elezioni a scadenza annuale (cfr. su questo S. Maccoby, *English Radicalism, 1832-1852*, London, Allen & Unwin, 1935, pp. 157 ss.).

<sup>10</sup> K. Braunias, *Das parlamentarische Wahlrecht: ein Handbuch über die Bildung der gesetzgebenden Körperschaften in Europa*, Berlin, de Gruyter, 1932.

<sup>11</sup> Cfr. J. Locke, *Due trattati sul governo*, Torino, Utet, 1948, pp. 235 ss.; J.J. Rousseau, *Discorso sull'origine e i fondamenti dell'ineguaglianza fra gli uomini*, a cura di V. Giarratana, Roma, Editori Riuniti, 1968, pp. 101 ss., e *Contratto sociale*, in *Scritti politici*, a cura di E. Garin, Bari, Laterza, 1971, vol. II, pp. 86 ss. e 101 ss.

che hanno avuto una loro continuità. Da queste discende infatti da un lato l'idea "radicale" del suffragio universale<sup>12</sup>, dall'altro quella più moderata e dalla situazione di classe che la capacità elettorale sia un diritto privato dell'individuo che, come quello di proprietà, si collega al territorio<sup>13</sup>. In questo senso la concezione britannica della capacità elettorale attiva, prevalente sino ai primi anni del secolo scorso, collegava la possibilità di incidere nel processo politico all'esistenza del possesso di un diritto reale. La capacità elettorale attiva si acquista quindi con l'interesse alla gestione della cosa pubblica e solo gli individui in possesso di determinati requisiti di capacità contributive o di proprietà possono legittimamente occuparsi del "politico" in modo attivo. Gli altri – senza alcun pregiudizio per la loro posizione future – rimangono oggetto di gestione.

Per la concezione "totalizzante" la capacità di partecipare alle votazioni pubblicistiche non si configura come un diritto, ma come una pubblica funzione esercitata nell'interesse della comunità. Alla sua base non sta quindi il singolo individuo, ma un'entità astratta che può concretarsi nella Nazione o nello Stato<sup>14</sup> e che assume in sé il potere originario di suprema decisione. La concezione dualistica, infine, tende a mediare i due opposti punti di vista prospettando una serie di soluzioni dove al diritto dell'individuo di autodeterminarsi corrisponde la sua funzionalizzazione all'interno della comunità (nazionale o statale)<sup>15</sup>.

Questa rassegna, concentrata necessariamente sui momenti centrali delle differenti posizioni in merito alla natura del diritto a partecipare alle votazioni pubblicistiche, non dà solo conto della pluralità di soluzioni teoriche in materia, ma permette di colle-

<sup>12</sup> Cfr., tra gli altri, A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, ed. rev. par H. Nezdard, Paris, Sirey, 1921, vol. I, p. 308, e L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, volume II, *La théorie générale de l'Etat*, Paris, Boccard, 1928, pp. 577 ss.

<sup>13</sup> Cfr. su questo punto W.R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Part I, Parliament, Oxford, Clarendon Press, 1892, pp. 97 ss.; E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional Law*, London, Longman, 1965, pp. 103 ss.

<sup>14</sup> Addentrarsi nella questione sarebbe lungo. Di estrema chiarezza è però la posizione statalista della dottrina tedesca. Ad esempio G.G. Bluntschli (*La politica come scienza*, Napoli, Vallardi, 1879) sostiene esplicitamente che "la teoria politica, sociale ha spesso rappresentato il diritto di suffragio universale come un diritto naturale di tutti, quali partecipanti e interessati della società politica. Ma il diritto elettorale è nello Stato e per i fini dello Stato, non è un diritto umano naturale bensì politico derivante dallo Stato e a questo inserviente. Esso non esiste fuori dallo Stato e non deve esistere contro di esso. Non come uomini, ma come cittadini gli elettori esercitano questo diritto" (p. 346). Per G. Jellinek (*System der Subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg, Mohr, 1892, p. 138) l'elettore agisce come "organo dello Stato". Per R. Carré de Malberg, (*Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1922, volume II, p. 434) il cittadino non ha un diritto innato o primitivo.

<sup>15</sup> Cfr. ad esempio L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, cit., per cui "l'elettore è contemporaneamente titolare di un diritto e investito di una funzione; l'elettorato è il diritto al riconoscimento della condizione di cittadino, diritto che comporta il potere di votare... La funzione implica la competenza conferita ad un determinato individuo, investito della condizione di cittadino, d'esercitare una determinata attività pubblica che si chiama voto" (p. 585). Per gli altri riferimenti cfr. Braunias, cit., pp. 6 ss.

gare queste ultime alle esperienze concrete dei singoli contesti storico sociali e alle differenti concezioni della sovranità proposte nel tempo<sup>16</sup>.

Operata la distinzione tra sovranità dello Stato, dove esso sia indipendente all'esterno e supremo all'interno dell'ordinamento, e sovranità nello Stato, è quest'ultima che riveste i caratteri di teoria legittimante il potere di fatto all'interno del sociale. Nella dinamica del processo di democratizzazione, le giustificazioni teoriche fornite durante l'Ottocento sia in Francia che in Germania hanno teso a giustificare il regime di tipo oligarchico esistente. Il diritto di voto è stato per lungo tempo considerato dai sostenitori della teoria della sovranità nazionale (o dello Stato)<sup>17</sup> come una funzione alla cui espressione i titolari non potevano sottrarsi, poiché non ne erano possessori ma semplicemente investiti<sup>18</sup>. Se la capacità elettorale attiva e passiva si configurava come una funzione, i parametri di attribuzioni potevano essere più o meno selettivi, limitandola a chi avesse determinati requisiti. I partigiani della sovranità popolare, concezione che implica logicamente l'adesione alla teoria individualistica della capacità elettorale, hanno invece sostenuto che il voto rappresentava un diritto, il quale doveva essere attribuito a ogni cittadino e da esso utilizzato a suo piacimento. Da un simile tipo di contrapposizione deriva il fatto che per i primi il suffragio può anche non essere universale, ma anzi ristretto a chi possieda le capacità considerate minime per valutare quali siano gli interessi della Nazione (o dello Stato); mentre per i secondi esso si configura come un diritto di tutti i componenti la società. Tutto ciò mette in evidenza come, per parafrasare Burdeau, una teoria degli strumenti tecnici della rappresentanza "non offra un reale interesse, se non si inquadrano le tecniche nel loro rapporto... con la concezione che ci si fa del fondamento,

<sup>16</sup> Sul problema in una prospettiva storica cfr. M. Galizia, *La teoria della sovranità dal Medio Evo alle Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951; per l'incidenza sulle costruzioni giuridiche G. Amato, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1962, n. 1, pp. 74 ss. e V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (note preliminari), in *Studi in onore di V.E. Orlando*, Padova, Cedam, 1957, vol. I, pp. 409 ss.

<sup>17</sup> Cfr. Duguit, cit., p. 585 e Cadart, *Institutions politiques...*, cit., pp.169-70. Al di là dei problemi di classe la questione si è concentrata sulla possibilità di soluzione delle difficoltà derivate dal frantumarsi della sovranità (cfr. Saripolos, *La démocratie...*, cit., pp. 8 ss. e Carré de Malberg, cit., p. 429).

<sup>18</sup> Ciò spiega l'adozione del voto obbligatorio. Cfr. J.M. Becet, D. Colard, *Faut-il introduire en France le vote obligatoire?* in "Revue du droit publique et de la science politique", 1973, pp. 155 ss. e G. Cordini, *Il voto obbligatorio*, Roma, Bulzoni, 1988. La normativa relativa al voto obbligatorio è adottata ad esempio in modo diversificato ma con conseguenze generalmente lievi per i trasgressori in Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Lichtenstein. In Austria ed in Svizzera è previsto in alcuni Lander e cantoni, mentre in Italia, secondo quanto recita l'ultima parte dell'art. 48 Cost. "L'esercizio del voto è dovere civico". La legislazione elettorale stabiliva che il nome di coloro i quali non vi avessero adempiuto senza giustificazione sia iscritto nella lista dei non votanti e sul certificato di buona condotta di ciascuno di essi debba esservi inserita la nota "non ha votato". Cfr. art. 115, D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, T.U. delle leggi per le elezioni della Camera dei deputati. Tuttavia l'art. 4 della l. 277-1993 che ha modificato il sistema elettorale in senso stretto recita che il voto è un "diritto".

della natura, dell'oggetto della rappresentanza»<sup>19</sup>. A ben considerare, le due impostazioni accennate brevemente in precedenza costituiscono i poli estremi di un *continuum* su cui si dispongono varie posizioni intermedie che giustificano gli assetti istituzionali della stragrande maggioranza degli ordinamenti vigenti.

La normativa costituzionale e ordinaria dei principali Stati contemporanei si fonda infatti su una commistione di elementi derivanti dal passaggio progressivo dalla democrazia parlamentare liberal-oligarchica a quella di massa. La cosiddetta crisi delle istituzioni rappresentative<sup>20</sup>, di cui il citato svuotamento potestativo delle Assemblee parlamentari costituisce un indice palese, deriva anche da questo processo di transizione da un tipo di “regime” a un altro senza che gli strumenti teorici e pratici si siano adeguati in modo pieno alle nuove esigenze. In sostanza, le stesse incoerenze rilevabili nella concezione contemporanea della rappresentanza politica possono essere in parte spiegate con la non completa assunzione delle conseguenze della teoria della sovranità popolare e con la limitazione dei luoghi e delle forme del suo esercizio<sup>21</sup>. Mentre la dinamica di estensione del suffragio sottende una chiara tensione di classe, è evidente come nella seconda metà del secolo XX il problema dei paesi occidentali caratterizzati da sistemi democratici pluralisti non stia più nel chi vota ma nel come e nel dove si vota<sup>22</sup>. L'interrogativo “chi vota?” riunisce in sé il primo, il più elementare interrogativo (che è anche quello di fondo) della democrazia politica<sup>23</sup>. Mentre oggi la questione pare porsi nei termini di “come si vota?” (se in un sistema libero o meno; in che modo vengono aggregati e trasformati i voti in seggi) e “dove si vota?” (se per gli organi tradizionali oppure anche in quei livelli dove si esercita la politica), imponendo una nuova riflessione sulle ragioni per cui si è chiamati a partecipare all'atto elettivo. A differenza di ciò che ritiene Leibholz, la procedura – nel suo aspetto più ampio e in quello più limitato definito come sistema elettorale in senso stretto – può avere ancora oggi un'importanza rilevante quando la si veda sotto il doppio punto di vista della ricerca dell'equilibrio e dell'estensione della democrazia in tutti i gangli della società<sup>24</sup>. Essa può contribuire in

<sup>19</sup> Cfr. G. Burdeau, *Traité de science politique*, volume II, cit., pp. 254-255.

<sup>20</sup> Cfr. P.L. Zampetti, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1965.

<sup>21</sup> Cfr. su questo le anticipazioni di G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 468 ss.

<sup>22</sup> Su questo cfr. le stimolanti osservazioni di N. Bobbio, *Quale socialismo. Discussione di un'alternativa*, Torino, Einaudi, 1976, pp. 98 ss. e P. Rosanvallon, *Autogestione, democrazia industriale e democrazia parlamentare*, in AA.VV., *Il potere in fabbrica. Esperienze di democrazia industriale in Europa*, “Quaderni di Mondoperaio”, 1979/11, pp. 69 ss.

<sup>23</sup> Ad esempio, ancora recentemente la Suprema Corte statunitense ha riconosciuto le caratteristiche essenziali del diritto di voto nella sentenza *Wesberry v. Sanders* 376 U.S. 1, 17 (1964) affermando: “no right is more precious in a free country than that of having a choice in the election of those who make the laws under which, as good citizens, they must live. Other rights, even the most basic, are illusory if the right to vote is undermined”.

<sup>24</sup> Cfr. G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie*, im 20. Jahrhundert, Berlin, de Gruyter, 1966, p. 235; in senso contrario, ma con un'accentuazione

modo determinante a rendere effettive le dichiarazioni sul potere di suprema direzione che caratterizzano formalmente le società contemporanee. In effetti, da un lato, la stessa finalità del diritto di voto come strumento di autodeterminazione del singolo all'interno del politico risulta compresa tra una concezione plebiscitaria della vita politica e una mediata dai gruppi, con il rischio di una espropriazione degli elettori in favore di un singolo o di un partito e con la riproposizione della frattura Stato-società in vesti nuove; dall'altro viene nullificata da organi tecnico-burocratici.

Il sistema elettorale come strumento di trasformazione delle scelte dei singoli in determinazioni autoritative ha risentito profondamente della dinamica anzidetta. Riprendendo la versione tradizionale della contrapposizione tra i differenti tipi di sovranità, se il voto viene considerato come una funzione non è necessario adottare meccanismi elettorali atti a assicurare in modo speculare la rappresentanza delle varie opinioni, ma piuttosto strumenti che riescano a esprimere una sicura volontà della Nazione (o dello Stato). Come il rappresentante è scisso da chi lo elegge ed è vietata ogni sorta di mandato che ne condizioni la libertà di decidere, così il criterio che discende da questo tipo di concezione è l'efficienza nel raggiungimento degli scopi della Nazione (o dello Stato) attraverso l'integrazione della pluralità<sup>25</sup>. In questa ottica si giustifica dal punto di vista generale l'utilizzazione di strumenti elettorali selettivi ovvero di meccanismi il cui uso è normale quando si debbano prendere decisioni all'interno di gruppi ristretti e omogenei. Una simile soluzione non può essere accolta da coloro che sostengono la versione tradizionale della teoria della sovranità popolare e vedano nella possibilità di rappresentare tutte le tendenze presenti nel sovrano un'esigenza imprescindibile. Da questa classica contrapposizione si distaccano quelle più recenti nate dalla crisi delle democrazie europee degli anni Venti e Trenta<sup>26</sup>. Comune a tutte è il riconoscimento che perché il potere politico possa legittimarsi è necessario che esso trovi la sua base (perlomeno "formale") nel corpo elettorale e che questo si identifichi con la popolazione in possesso della cittadinanza dell'ordinamento (salvo i limiti della capacità di agire).

Differenti sono però le conseguenze nell'espressione della sovranità: mentre per alcuni il momento di espressione della volontà deve essere mediato dai gruppi preposti alla trasmissione e alla conversione della domanda politica, per altri il rapporto con il potere deve essere quanto più possibile diretto al fine di rompere la paratia che separa il cittadino dalla presa delle decisioni. La versione plebiscitaria della democrazia contemporanea riveste poi nell'interpretazione elitistica alcuni caratteri della concezione oligarchico-borghese, per cui i migliori competono per il potere e decidono l'indirizzo politico generale. L'elettore è quindi legittimato a scegliere tra le

per l'importanza della procedura rispetto al sistema elettorale, cfr. J. Blondel, *Political Parties. A Genuine Case for Discontent?*, London, Wildwood House, 1978, p. 88.

<sup>25</sup> Cfr. F.A. Hermens, *The Representative Republic*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1958, pp. 152 ss.

<sup>26</sup> Cfr. M. Fedele, *Teoria e critica della liberaldemocrazia*, Bari, De Donato, 1972, pp. 23 ss. e ora *Classi e partiti negli anni Settanta*, Roma, Editori Riuniti, 1979, pp. 16 ss.

opportunità che gli vengono offerte un preciso programma e gli uomini incaricati di attuarlo. Il sistema elettorale deve trasformare le “preferenze” dei singoli in una precisa indicazione, per cui non risulta importante la sua capacità speculare ma la sua efficacia nella formazione di una maggioranza. Nell’interpretazione, a mio avviso più equilibrata, l’esigenza di autodeterminazione dei singoli deve passare sia attraverso i meccanismi della rappresentanza politica sia attraverso quelli della democrazia diretta.

Il tema è quindi quello del superamento delle aporie rilevabili nella teoria della democrazia classica, dell’élitismo democratico e della democrazia radicale. Esse possono risolversi solo nel tentativo empirico di conciliazione delle esigenze di libertà, stabilità e partecipazione, ma non devono trascurare astrattamente il luogo reale di adozione dei meccanismi stessi e il “senso” che essi rivestono per gli attori politici.

Ciò che mi preme ribadire per ora è la stretta relazione che esiste tra meccanismo di formazione della rappresentanza e concezione generale della società dal punto di vista teorico, per poter esaminare nel suo concreto sviluppo la relazione tra processo di democratizzazione, problema della stabilità e meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.

## 6. CONCEZIONE FUNZIONALE E CONCEZIONE INDIVIDUALISTICA DELLA DEMOCRAZIA ED EVOLUZIONE DEI MECCANISMI PER LA FORMAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA

Nel regime borghese oligarchico del XIX secolo la questione relativa all’estensione del suffragio poneva in secondo piano quella degli strumenti di trasformazione delle preferenze. Il tema del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi veniva assorbito da quello della capacità elettorale attiva e passiva e risolto sulla base della sostanziale omogeneità degli aventi diritto al voto utilizzando gli strumenti tecnici ereditati dal voto in assemblea.

La giustificazione sociologica del sistema maggioritario a uno o più turni si basava sulla compattezza della società politica che doveva esprimere la sua scelta. Quella giuridica era invece fondata – come si è visto – su concezioni della sovranità che richiamavano il Parlamento, la Nazione o lo Stato, che tendevano a coprire le eventuali differenziazioni esistenti all’interno della società civile e politica.

La richiesta di estensione del suffragio sulla base di teorie fondate sul principio della sovranità popolare sottende il complicarsi della struttura della società politica e il suo progressivo adeguarsi alle fratture della società civile. Le differenze etniche, religiose e di classe emergono in primo piano e trasformano la lotta politica. Ciascun gruppo chiede di essere rappresentato, con la conseguenza che i meccanismi derivanti dalla teoria delle votazioni elettive in assemblea non risultano più adeguati in contesti progressivamente caratterizzati da contrasti radicali.

Il tema di tecnica elettorale della rappresentanza proporzionale si pose significativamente in Danimarca nei primi anni Cinquanta del secolo XIX, per trasferirsi nella

polemica inglese già ricordata tra Mill e Bagehot. L'Association réformiste de Genève, auspice Ernest Naville, diffuse la parola d'ordine "la rappresentanza a tutti, il governo alla maggioranza" dagli anni Settanta, trovando ampio consenso nelle faglie radicali e socialdemocratiche, poste all'opposizione dalla preponderanza liberale.

Le giustificazioni teoriche sul tema della rappresentanza e le tecniche di applicazione della stessa divengono meno compatte e precise sulla scorta dell'allargamento del suffragio. L'adozione quasi generalizzata in ambito continentale di meccanismi elettorali di tipo speculare negli anni a cavallo del primo conflitto mondiale deriva dall'allargamento del suffragio e dal conseguente modificarsi del fare politica.

Con il venire meno della necessità di copertura delle incongruenze derivanti dalla limitazione del suffragio si verifica il sostanziale superamento delle concezioni della sovranità parlamentare, nazionale e dello Stato rispetto a quella popolare. In questa prospettiva risulta fondamentale il tornante della prima estensione del suffragio in Europa tra il 1848 e il 1871 e in particolare i casi francese, inglese e tedesco che definiscono gli elementi base di un nuovo modo di fare politica. Nel 1848 la rivoluzione europea portò all'estensione a tappe differenziate del suffragio universale maschile. Da allora, con l'immissione progressiva delle masse nella vita politica, si pose il problema di come tarare i meccanismi istituzionali e come costruire un efficace circuito domanda-risposta tra rappresentati e rappresentanti.

Nel 1848, nell'unica repubblica presidenziale che fu adottata nel continente europeo, i cittadini francesi aventi diritto al voto elessero presidente Luigi Bonaparte. Il 2 dicembre del 1851, considerato che non poteva essere rieletto (perché così la stessa Costituzione prevedeva), Bonaparte decise di porre in essere un colpo di Stato e, subito dopo, di innovare la Costituzione, per poi, l'anno successivo, proclamare la nascita del Secondo Impero.

Nell'ambito di tale crisi assunsero un ruolo interessante gli interventi di tre personaggi, che ci danno il senso degli strumenti istituzionali utilizzabili nelle nuove società di massa.

*Il 18 brumaio di Napoleone Bonaparte* è, com'è noto, un'opera fondamentale di Carlo Marx che sottolinea come nella situazione in cui la lotta di classe non trova una soluzione attraverso la presenza di un vincitore avviene una autonomizzazione del potere politico. L'idea dell'autonomia relativa del politico nasce proprio da questo tipo di analisi. Nel 1852 Victor Hugo dedica, a sua volta, al colpo di Stato un volumetto intitolato *Napoleone il piccolo*, in cui si occupa anche del parlamentarismo, introducendo nel lessico mondiale il termine. In esso si racconta di uno scontro tra lui e Luigi Napoleone, in cui egli affermava che "la democrazia è la tribuna, la libertà, il poter parlare", mentre l'altro rispondeva: "Ma questo è parlamentarismo". In questa occasione è entrato, appunto, nel lessico giuridico-politico il termine "parlamentarismo", sia in senso positivo che in senso spregiativo, tracciando un indirizzo ancor oggi esistente.

Nel frattempo Walter Bagehot, in quel periodo a Parigi a osservare la situazione francese, sostenne che il colpo di Stato e anche il plebiscitarismo napoleonico potevano essere considerati adeguati per i francesi, perché essi non avevano né la cultura, né l'equilibrio né la conoscenza dei meccanismi istituzionali posseduti dai britannici.

In sostanza, Bagehot evidenziava che, nelle società non strutturate basate sul suffragio universale, ci sono due alternative/soluzioni a livello politico-istituzionale: la prima è trovata attraverso una convergenza tra le élites, la seconda è l'autoritarismo plebiscitario. La costituzione del Secondo Impero prevedeva la possibilità del sovrano (e prima del presidente) di avere sempre un contatto con il pubblico, con il corpo elettorale, di poterlo investire di responsabilità attraverso consultazioni dirette aventi un carattere plebiscitario.

Qualche anno dopo in Gran Bretagna lo stesso Bagehot si contrappose a John Stuart Mill – il grande filosofo liberale e radicale – sul problema delle istituzioni e della rappresentanza. Mill, intellettuale liberal-democratico, era preoccupato dalle conseguenze dell'allargamento del suffragio per la libera opinione. Egli auspicava delle soluzioni che tutelassero il singolo e le minoranze nel procedimento di selezione della rappresentanza e abbracciò con entusiasmo la proposta di Thomas Hare relativa al meccanismo di elezione basato su formula non maggioritaria (ovvero la cosiddetta proporzionale). Per costruire un parlamento veramente democratico – affermava Mill – non sarebbe stato utile il sistema maggioritario inglese, che schiaccia le minoranze, ma un sistema proporzionale in cui tutti fossero rappresentati. Bagehot rispose invece che la funzione delle elezioni non era la rappresentanza, ma la decisione relativa alla formazione di un esecutivo con potere di indirizzo politico per la legislatura. Per Bagehot v'era, quindi, bisogno di un partito, di un governo e di persone che avessero in mano saldamente il potere per ben dirigere il paese.

Ho citato gli anni cruciali della metà dell'Ottocento, perché quando inizia il dibattito concreto attorno a un ordinamento istituzionale basato sul suffragio allargato e quando quest'ultimo si precisa, immediatamente nasce il problema del partito politico e della sua strutturazione all'interno del quadro costituzionale. Nella discussione francese il partito politico inteso in senso moderno non c'era ancora, si evocava la figura di Napoleone (quello del 5 maggio di Manzoni che tutti conosciamo a memoria), il quale – non Luigi che persino balbettava – suscitava un grande fascino presso il popolo. In Gran Bretagna, invece, quella discussione si inseriva all'interno di un sistema che, non solo era socialmente tendenzialmente omogeneo, ma era politicamente omogeneo, nello specifico attraverso la contrapposizione tra conservatori e liberali. Dopo "l'eliminazione dei *rotten boroughs*" (borghi putridi) nel 1832, solo nel 1867 si operò una notevole espansione del suffragio. Gli schieramenti diedero progressivamente vita a dei partiti di massa, da una parte i conservatori di Disraeli e dall'altra i liberali di Gladstone. Entrambi capirono il bisogno delle masse di avere degli strumenti di canalizzazione, articolazione e riduzione della domanda politica. E compresero che questo era l'unico modo per far funzionare la democrazia.

Dopo il secondo conflitto mondiale Carl Joachim Friedrich ricordò il dibattito tra John Stuart Mill e Walter Bagehot e lo considerò ancora fondamentale per quanto riguardava le democrazie pluraliste<sup>27</sup> e il dibattito sulla rappresentanza, mentre Maurice

<sup>27</sup> C.F. Friedrich, *Constitutional government and democracy: theory and practice in Europe and America*, Boston, Ginn and Co., 1950, pp. 275 ss. (la prima edizione è del 1937 con il titolo

Duverger, sempre in quel periodo, faceva riferimento ai partiti politici e alla questione della rappresentanza sulla base di una scansione temporale, che, significativamente, partiva dal 1848<sup>28</sup>.

In effetti il dibattito franco-britannico della metà Ottocento evidenzia:

a) che le istituzioni liberal-democratiche si basano su condizioni precise della società civile e politica (Bagehot-Marx);

b) che negli ordinamenti in cui vi siano le condizioni minime per l'adozione di istituzioni liberal-democratiche è indispensabile la presenza di strutture canalizzatrici della volontà popolare (partiti politici nella versione tradizionale);

c) che in questi ultimi la rappresentanza in campo politico vede contrapporsi due concezioni collegate alla funzione dell'atto elettivo:  $\alpha$ -individualistica;  $\beta$ -funzionale.

La prima, sostenuta da Mill, individua il diritto di ciascun membro del *demos* di vedersi rappresentato; la seconda, supportata da Bagehot, evidenzia invece lo scopo dell'atto elettivo formativo della rappresentanza nella scelta di uno stabile indirizzo di governo. Le due opzioni precedentemente messe in evidenza caratterizzano la discussione istituzionale della seconda metà dell'Ottocento fino alla crisi di partecipazione degli anni Venti, collegandosi con la polemica relativa all'espansione del suffragio. Si rileva che l'incisività della richiesta della rappresentanza in campo politico di tipo individualista risulta collegata con lo stato della società civile e politica e quindi con la omogeneità dei contesti di riferimento. Dove questi sono fortemente diversificati la battaglia per la garanzia individualista della rappresentanza si connette prima con i settori emergenti o di minoranza del sistema politico (*in primis* movimento operaio o cattolico), poi con quelli che sentono sfuggire di mano il monopolio della rappresentanza (liberali o conservatori).

In questa prospettiva si spiega, nel momento dell'espansione del suffragio, la battaglia – iniziata proprio negli anni Sessanta del secolo XIX – per l'adozione di meccanismi di trasformazione di voti in seggi basati su formule di tipo speculare e l'introduzione degli stessi in Europa continentale a cavallo del primo conflitto mondiale.

L'ondata di democratizzazione esplicitasi in quegli anni e la crisi subita dai regimi liberal-democratici in Europa comportò una severa riconsiderazione degli schemi classici della teoria liberale della rappresentanza in campo politico e la prospettazione di alternative radicali al di fuori di quella forma di Stato (fascismo, nazismo, stalinismo). Le opzioni all'interno del regime liberal-democratico si articolano nel riconoscimento del fenomeno partitico, nelle modifiche del sistema elettorale e della forma di governo, in eventuali integrazioni corporative. È per questo che i costituzionalisti, i politologi e i sociologi della politica, quando affrontano i problemi delle società democratiche di massa, fanno indispensabile riferimento al sistema dei partiti.

*Constitutional Government and politics*, New York-London, Harper, sostanzialmente identica per quanto riguarda questa parte, cfr. pp. 261 ss.). Per la bibliografia su Friedrich cfr. K. Von Beyme (a cura di), *Theorie und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag für Carl Joachim Friedrich*, Haag, Nijhoff, 1971.

<sup>28</sup> Cfr. M. Duverger, *Les parties politiques*, Paris, Colin, 1951.

## 7. L'IDEOLOGIA GIURIDICA TRA CONCEZIONE FUNZIONALE E CONCEZIONE INDIVIDUALISTICA DELLA DEMOCRAZIA

Nell'Ottocento alla concezione individualistica e funzionale del regime liberal-democratico si contrappose una ideologia giuridica fondata sul dogma della sovranità dello Stato. La stessa ebbe origine in Germania, ordinamento monarchico costituzionale caratterizzato dalla prevalenza del principio monarchico, ma esplicò una fortissima incidenza anche in ordinamenti liberali come quello italiano. Attraverso il paradigma della personalità statale e della sovranità dello Stato fu possibile coprire sia in Germania che in Italia i conflitti tra monarca e parlamento e le contraddizioni che stavano investendo, sulla base del processo di democratizzazione, le istituzioni rappresentative.

In particolare, nella nostra dottrina costituzionalistica il tema è stato affrontato in maniera intensa nell'ultimo decennio del secolo XIX (penso a Orlando, Miceli e Rossi<sup>29</sup>) sulla base dell'ipostatizzazione dei principi del cosiddetto Stato monoclasse (per citare un paradigma di Massimo S. Giannini<sup>30</sup>). In questo modo vennero superate le analisi del periodo preorlandiano operate sulla questione del suffragio elettorale e sul tema del meccanismo elettorale in senso stretto (ma soprattutto alla congerie di articoli e volumi in preparazione e poi a commento della legge elettorale del 1882, tra cui basta citare l'attività di Brunialti<sup>31</sup>). Proprio nel momento in cui la pressione della democratizzazione poneva in obbiettivo pericolo le strutture dello Stato liberale la dottrina assolutizzava, dunque, i principi dello Stato rappresentativo nato dalle rivoluzioni borghesi del XVII e XVIII secolo.

In particolare attraverso il paradigma della personalità dello Stato si tendeva a sterilizzare l'immissione del politico nelle istituzioni e il conseguente contrasto che veniva a prodursi tra differenti concezioni della sovranità (monarchica, nazionale, popolare).

In Italia riflessioni sistematiche sul tema della rappresentanza sono recuperabili appunto con Orlando, Rossi e Miceli, alle spalle della riforma che aveva allargato il suffragio e introdotto per un decennio (anche se in modo parziale) il voto limitato accanto al collegio uninominale maggioritario con ballottaggio. È questo il periodo del dibattito nazionale e internazionale sul suffragio universale maschile, ma anche sulla natura del diritto di voto (funzione o diritto con le conseguenze sull'obbligatorietà del suffragio e la sua uguaglianza) e sulla necessità di superare i meccanismi maggioritari.

<sup>29</sup> Cfr. V.E. Orlando, *Du fondment juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1895 (trad. it., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale*, cit., pp. 417-456; V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892; L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*. Volume Primo. Il rapporto rappresentativo, Bologna, 1894.

<sup>30</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Il pubblico potere: Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.

<sup>31</sup> Cfr. A. Brunialti, *Legge elettorale politica*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1882.

Nel periodo successivo la dottrina rimase, invece, come congelata dalla cosiddetta crisi di partecipazione e solo Gaspare Ambrosini fornì ipotesi ricostruttive atte a ricondurre parzialmente a sistema le novità derivanti dal suffragio universale maschile e dalla proporzionale<sup>32</sup>. È significativo che un simile sforzo avesse tentato anche il Siotto Pintor, altro autore eterodosso rispetto alla dottrina orlandiana<sup>33</sup>, in correlazione con l'adozione del suffragio universale maschile, mentre i giuspubblicisti di maggiore fama non affrontano l'argomento e altri (ad esempio il Solazzi<sup>34</sup>) lo fecero sulla base di categorie di tipo privatistico.

L'esperienza della liberal-democrazia successiva al 1919 fu troppo breve perché le novità potessero essere metabolizzate dalla nostra dottrina, cosicché l'avvento del fascismo vide l'articolazione di soluzioni alternative, che già erano presenti all'interno del sistema nel dibattito post-unitario (penso ad esempio alle proposte di rappresentanza organica del Persico su cui si soffermerà Mortati successivamente<sup>35</sup>). In questa specifica prospettiva proprio il contributo di Gaspare Ambrosini può essere considerato come un indicatore prezioso per individuare da un lato la sensibilità al nuovo, dall'altro gli accostamenti e l'impossibilità di trovare una coerente posizione tra le diverse possibilità che si ponevano di fronte alla stessa classe dirigente italiana<sup>36</sup>. Non è un caso che simili riconsiderazioni fossero operate sulla scorta delle osservazioni di Francesco Ruffini e della discussione sulle innovazioni istituzionali, che vennero affrontate all'interno del sistema politico e in particolare all'interno del Senato del Regno<sup>37</sup>. Ambrosini si rendeva conto che la prospettiva classica della rappresentanza non poteva essere più sostenuta e prospettava ipotesi di adeguamento consequenziali ma aperte e, nella sostanza, non coerenti.

Ambrosini, senza avere le capacità sistematiche ricostruttive che d'altro canto la situazione concreta impediva di avere, si muoveva in un ambito di riconsiderazione delle categorie classiche della rappresentanza e della responsabilità in considerazione del mutamento della base sociale e politica di riferimento.

Una simile impostazione di ricerca è rinvenibile (oltre che in Francia) soprattutto nell'area tedesca dove la scuola antiformalistica sin dal periodo imperiale aveva iniziato a riflettere sul tema delle democrazie di massa e sul partito politico, superando

<sup>32</sup> Cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921.

<sup>33</sup> Cfr. M. Siotto Pintor, *La riforma del regime elettorale e la dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, Atheneum, 1912.

<sup>34</sup> Cfr. G. Solazzi, *Diritto elettorale politico*, Torino, Bocca, 1916.

<sup>35</sup> Cfr. F. Persico, *Le rappresentanze politiche e amministrative: considerazioni e proposte*, Napoli, Marghieri, 1885 (per Mortati mi riferisco ad una sua recensione del volume sugli "Annali di Macerata" prima del crollo del Fascismo).

<sup>36</sup> Cfr. per questo F. Lanchester, *Pensare lo Stato: i giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

<sup>37</sup> Cfr. F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali: suffragio universale, principio maggioritario, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, Torino, Paravia, 1920. Per un'analisi della discussione sulle riforme istituzionali del primo dopoguerra, cfr. N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione: il Senato del Regno, 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

l'impostazione rigidamente monarchico costituzionale di Laband e la duplicità delle posizioni di Georg Jellinek<sup>38</sup>. La posizione di Schmitt, di Smend, di Triepel e di Leibholz sono in questo senso significative delle aperture, ma anche dei limiti di concezioni che riconoscono, ma non accettano il nuovo<sup>39</sup>. Gli autori citati articolano il tema della democrazia, della rappresentanza e della responsabilità in maniera tanto differenziata da significare il gioco enorme che può esservi nel trattare simili argomenti.

Carl Schmitt articola, nell'ambito di una concezione sostanzialmente antidemocratica, tutti gli argomenti di tendenza plebiscitaria, mentre la concezione della *Integrationslehre* di Smend o il realismo triepeliano certificano la sostanziale avversione alla novità della partecipazione popolare nella versione politica e territoriale. In questa prospettiva anche Leibholz propone, nella nota differenziazione della fine degli anni Venti fra *Repräsentation* e *Vertretung* come le categorie hegeliane di sterilizzazione delle istituzioni fossero ancora influenti.

La dottrina costituzionalistica italiana, che agli inizi degli anni Venti aveva timidamente preso a riconsiderare le innovazioni istituzionali del decennio precedente, si trovò invece rafforzata dall'avvento del Fascismo nell'impostazione di estraneità all'argomento che i successori di Orlando (penso a Romano, Donati e Ranalletti) esplicitamente o implicitamente mettevano in evidenza. Nel corso del tempo e soprattutto alla fine degli anni Trenta la riforma corporativa con la conseguente eliminazione del momento elettivo fece approfondire il tema della rappresentanza istituzionale (Esposito, Zangara), visto dalla dottrina come un modo per difendersi da quella degli interessi corporativi, sebbene quest'ultima venisse anestetizzata dall'interesse nazionale<sup>40</sup>.

Con il dopoguerra venne riconosciuta, ma con difficoltà (ricordo la prefazione di Giannini a Burdeau<sup>41</sup>, l'opera di Virga<sup>42</sup>, ma anche le aperture di Orlando sulla base di Duverger<sup>43</sup>) l'importanza dei partiti e della loro mediazione, cosicché il dibattito si trasferì per la massima parte nella nuova dimensione della sovranità popolare da un lato per analizzare i termini dello Stato dei partiti (sotto la specie partitocratica), dall'altro la peculiarità della democrazia italiana sulla base della contrapposizione tra democrazia mediatizzata e democrazia di investitura.

La realtà istituzionale italiana si configurava come uno Stato dei partiti sregolato a causa della natura dei partners, in cui non risultava possibile adottare gli strumenti

<sup>38</sup> Cfr. su questo F. Lanchester, *Alle origini di Weimar: dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, cit.

<sup>39</sup> Cfr. F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 201 ss.

<sup>40</sup> Cfr. F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, cit.

<sup>41</sup> Cfr. G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Comunità, 1950 (con pref. di M. S. Giannini).

<sup>42</sup> Cfr. P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948.

<sup>43</sup> Cfr. V.E. Orlando, *Sui partiti politici. Saggio di una situazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, Zanichelli, 1953, pp. 603 ss.

opportuni per assicurare livelli accettabili di democrazia, di rappresentanza, di responsabilità.

E qui è opportuno sottolineare che, sulla base dell'hermensismo (penso a Maranini<sup>44</sup>) e del duvergismo (penso a Galeotti più tardi<sup>45</sup>), sono stati introdotti in Italia paradigmi interpretativi che hanno eccessivamente semplificato il dibattito, sulla base di un sostanziale disinteresse per i temi della rappresentanza e della tecnica relativa e con la loro devoluzione alla scienza politica.

L'ultimo tentativo sistematico si può dire sia stato quello di Lavagna che nella temperie della legge-truffa tentò di legare la concezione generale degli ordinamenti democratici all'argomento degli strumenti della democrazia<sup>46</sup>.

Lavagna lo fece sulla base di una concezione del principio maggioritario minoritario tipica degli ordinamenti non integrati, che ebbe successivamente in Basso il suo assertore più coerente<sup>47</sup>. Tuttavia è opportuno sottolineare che quella concezione, sebbene orientata dalla non integrazione, sottolineava l'importanza per i costituzionalisti di vigilare sugli standard di democraticità dell'ordinamento rispetto a parametri identificabili.

Nel periodo successivo alla metà degli anni Cinquanta la prospettiva prevalente si è mossa nell'ambito dell'applicazione della Costituzione, ma nella consapevolezza dell'impossibilità di risolvere i problemi del sistema sino a che non si fosse operata la completa integrazione-omogeneizzazione del sistema.

La grande crisi di transizione che affligge, con caratteristiche e intensità mutevoli, l'ordinamento italiano inizia con la fine degli anni Sessanta, in correlazione con il fallimento della scommessa di centro-sinistra e l'esplicitazione della crisi del partito di massa e si trascina nell'inutile dibattito sulle innovazioni costituzionali<sup>48</sup>. Il dibattito italiano in materia è stato caratterizzato da una duplicità di pulsioni: da un lato quello di ricongiungersi con le tendenze in atto all'intero degli ordinamenti industriali e post-industriali, superando sia le teorie individualistiche che quelle parlamentocentriche della rappresentanza; dall'altro la natura peculiare della situazione nazionale e le difficoltà di una normalizzazione. Una simile duplicità ha portato a una visione strabica, per cui da un lato si sono ipotizzati interventi al rafforzamento della rappresentanza parlamentare, altre a un incremento delle capacità decisionali e rappresentative dell'esecutivo, altre ancora impostazioni volti alla devoluzione verso il basso e verso l'alto.

<sup>44</sup> Su cui cfr. F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, cit.

<sup>45</sup> Cfr. S. Galeotti, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, e *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura: contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>46</sup> Cfr. C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1952, n. 4, pp. 848 ss., e *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in idem, 1956, n. 2, pp. 392 ss.

<sup>47</sup> Cfr. L. Basso, *Il principe senza scettro: democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958.

<sup>48</sup> Cfr. F. Lanchester, *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos*, 2004, n. 1, pp. 99 ss.

## 8. LA RAPPRESENTANZA IN CAMPO POLITICO E I PROBLEMI DELLA INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE E DELLA GLOBALIZZAZIONE

In un simile contesto, in questi ultimi anni si è notata un'intensa ripresa degli studi sulla rappresentanza in campo politico e dello stesso rapporto definito come rappresentanza politica sulla base di una duplicità di pulsioni. Da un lato si è posto il problema della instabilità politica e del deficit rappresentativo dei partiti e delle istituzioni, dall'altro si è evidenziato, più in generale, uno svuotamento della rappresentanza sia in relazione alla trasformazione dei mezzi di partecipazione, sia per la delocalizzazione delle decisioni in ambito differenziato. Si osserva che il politico non è più esclusivamente statale, ma spalmato su livelli differenziati e con una riduzione dell'incidenza del momento elettivo. Si aggiunge che la rappresentanza in campo politico perde importanza e vengono esaltate altri tipi di rappresentanza e in particolare quella istituzionale.

Vediamo di riassumere la situazione tenendo il dibattito nazionale sullo sfondo e privilegiando i caratteri comuni alle democrazie pluraliste.

A mio avviso esistono perlomeno sei tendenze che debbono essere poste in evidenza.

In primo luogo viene confermata la perdita anche formale di centralità delle istituzioni rappresentative collegiali con la conseguente affermazione della personalizzazione della contesa nelle società di massa.

In secondo luogo si evidenzia una crisi di rappresentatività del personale politico parlamentare a causa della complessità delle società civili e politiche, della trasformazione delle tradizionali fratture, della apparizione di nuove domande.

In terzo luogo, se i parlamenti sono stati superati – sulla base del processo di democratizzazione – dai partiti, questi hanno oramai da tempo perso incidenza in favore di individui e gruppi. Si verifica così una riqualificazione della rappresentanza parlamentare. Negli ordinamenti caratterizzati dalla applicazione della teoria funzionale della rappresentanza vi è la certificazione che i deputati della maggioranza si sono trasformati in lobbisti nei confronti del proprio esecutivo (v. rapporto Nolan in Gran Bretagna).

In quarta istanza gli esecutivi assumono un ruolo privilegiato di rappresentanza delle domande provenienti dalla società civile e di collazione delle rappresentanze. Sono gli esecutivi che rappresentano direttamente il corpo elettorale e divengono il punto di riferimento degli interessi che devono essere rappresentati.

In quinto luogo altri soggetti non legittimati dal consenso elettorale esprimono una funzione di rappresentanza e di contrappeso.

In sesto luogo gli ordinamenti statuali relativamente svuotati di competenze da processi di devoluzione in alto e in basso moltiplicano i fenomeni prima citati, rafforzando il ruolo degli esecutivi.

Da questo quadro derivano evidenti pericoli per gli ordinamenti democratici. Essi si concentrano sostanzialmente in quattro punti principali:

- a) nella diminuzione dell'incidenza del piano nazionale senza che vi sia una individuazione sicura di una alternativa;
- b) nel crescente peso crematistico in politica;

- c) nella mancanza di partecipazione partitica;
- d) nell'influenza dei mezzi di comunicazione di massa di tipo individualistico.

Di fronte a una simile situazione sono state presentate come soluzioni l'ipotesi della democrazia deliberativa, l'introduzione della democrazia elettronica e la democrazia di villaggio. Tutte queste strade presentano parzialità e insufficienze. La democrazia deliberativa (un *mélange* tra Rawls e Habermas<sup>49</sup>) costituisce un mero palliativo perché costituisce al massimo una forma di scrutinio approfondito, mentre la cosiddetta democrazia elettronica appare in realtà il tentativo di reintroduzione di un nuovo regime oligarchico con, da un lato, il miraggio della democrazia di villaggio e un rifugio nel campus. D'altro canto la sensazione che la regolarità del procedimento di votazione sia messa continuamente in gioco viene confermata dagli episodi statunitensi e britannici.

Gli aspetti ora considerati evidenziano l'importanza fondamentale che negli ordinamenti democratici ha il tema delle votazioni e della loro correttezza e la necessità di mantenere alti standard in questo campo, anche per evitare i sempre presenti e attuali pericoli del plebiscitarismo e del populismo sottolineati da Aron sulla base della riflessione classica. A questo si aggiungono i temi della democrazia multilivello e quello della democrazia infrapartitica. Il primo argomento costituisce il primo corno della crisi della rappresentanza in campo politico. In effetti, lo spostamento del centro di gravità della politica dal piano nazionale a quello sovranazionale dell'integrazione fino a quello locale comporta la riqualificazione degli strumenti della democrazia. La democrazia parlamentare degli ordinamenti nazionali, sfidata dalle spinte plebiscitarie e populiste, vede ridotto il ruolo dei parlamenti verso il basso dalla devoluzione subnazionale e, verso l'alto, da quella dell'integrazione. La soluzione prospettata della democrazia multilivello ricorda la costruzione althusiana e costituisce il tentativo di emarginare Hobbes, ma evidenzia anche la grande difficoltà di gestire il politico attraverso le molteplici rappresentanze dei collegi e i pericoli della personalizzazione. Sono infatti gli esecutivi che acquistano un sempre maggiore rilievo e il luogo privilegiato della rappresentanza si trasferisce dai collegi agli organi monocratici. Anche in questa dimensione si pone, dunque, il tema irrisolto e sottovalutato della continua verifica correttezza formale del procedimento di scelta e quella della selezione dei candidati attraverso le primarie di partito.

<sup>49</sup> Cfr. J. Bohman, *Public deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, The Mit Press, 1996; J. Bohman-W. Rehg, (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, The Mit Press, 1997 (con vari saggi tra cui Habermas, Elster, Rawls, Cohen) e J.S. Dryzek, *Deliberative Democracy and beyond. Liberal Critics, Contestations*, Oxford, UP, 2000 e *Deliberative Democracy*, n. speciale di "The Journal Of Political Philosophy" in collaborazione con "Philosophy, Politics & Society" su *Debating Deliberative Democracy*, 2002, n. 2, pp. 125 ss.

## Rappresentanza universale e rappresentanza di interessi fra diciannovesimo e ventesimo secolo

di Marco Tarchi

Chiunque abbia, pur di sfuggita, letto il titolo della comunicazione che mi è stato proposto di svolgere in questa sede non faticherà a convenire sull'impossibilità di affrontare il tema, non dico esaustivamente, ma anche solo in maniera organica. L'*excusatio non petita* non mi pare, in questo caso, fuori luogo, sia perché sul concetto di rappresentanza e sulle sue implicazioni teoriche, normative ed empiriche esiste una bibliografia tanto ricca da rendere presuntuoso ogni tentativo di riassumerla riducendola alle dimensioni consone a una relazione presentata ad un convegno, sia perché le mie ricerche nel campo della scienza politica non si sono mai concentrate su questo argomento. Mi limiterò pertanto a individuare, in questo contributo che intende essere prima di tutto uno stimolo alla discussione, alcuni aspetti particolarmente problematici del nesso oppositivo tra rappresentanza universale e rappresentanza di interessi manifestatosi nell'arco degli ultimi due secoli, in una prospettiva non storica ma sostanziale: rivolta, cioè, a cogliere l'essenza delle questioni alle quali farò cenno.

In questa prospettiva va premesso che, come è stato rilevato fra gli altri da Domenico Fisichella in un esauriente saggio al quale più volte farò implicito riferimento<sup>1</sup>, il problema del rapporto tra rappresentanza universale e rappresentanza di interessi si è precocemente imposto all'attenzione sia dei teorici che dei critici della forma di governo democratica; già in Edmund Burke se ne riscontra la consapevolezza, laddove egli postula l'esistenza di due "punti focali" della rappresentanza, tra di loro in conflitto: gli interessi locali, per loro natura particolaristici, e l'interesse nazionale, da considerarsi universale rispetto al *demos* di riferimento<sup>2</sup>. Ogni formulazione di una teoria universale della rappresentanza politica fondata su base individuale si è trovata a fare i conti con la necessità di prendere in considerazione la dimensione dei "corpi intermedi" – comunque definiti – che separano il singolo dalle istituzioni statuali ed esprimono esigenze e aspettative riconducibili a gruppi organizzati volti alla tutela di

<sup>1</sup> Cfr. D. Fisichella, *Sul concetto di rappresentanza politica*, introduzione a *Idem* (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano 1983, pp. 1-51.

<sup>2</sup> Cfr. H. Eulau, *Legislatore e ruoli rappresentativi*, in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, cit., p. 145.

interessi materiali o immateriali. Come ha ben sintetizzato Joseph H. Kaiser in un'opera la cui rilevanza non è stata corrosa dai quasi cinquant'anni trascorsi dal momento della stesura, "l'interesse è un elemento politico originario, una sostanza quasi indistruttibile, nonostante ogni cambiamento dei suoi oggetti e direzioni", una "dimensione della condizione umana" che ha sempre esercitato un'azione efficace in ambito politico e che, a seguito dell'intervento dell'elemento organizzativo, si è trasformata in "un fattore motore della storia"<sup>3</sup>. Il dibattito sui modi di comporre, coordinare o subordinare il circuito della rappresentanza universale con (o a) quello della rappresentanza che fa capo agli interessi è quindi stato fitto ed esteso, fra Ottocento e Novecento, senza che si sia manifestata la possibilità di giungere a una formulazione condivisa dei termini di questo rapporto.

I motivi di questo stallo teorico possono essere a mio avviso ricondotti ad una serie di fattori che qui di seguito elencherò e sinteticamente descriverò:

a) In primo luogo spicca la difficoltà di giustificare empiricamente e, conseguentemente, di accogliere normativamente la pretesa del sistema rappresentativo articolato su base individualistica e universalistica di rappresentare la *totalità* sociale, solitamente inglobata nel concetto di nazione (più di rado nella concorrente nozione di popolo), a fronte dell'articolazione frammentata e pluralistica della società reale, di cui la diversificazione degli interessi è parte integrante e cruciale. Questa aporia ha condotto a opporre lo Stato, come vertice del sistema di rappresentanza basato sull'eguaglianza di principio dei cittadini, alla società, vista come il luogo naturale di espressione della diseguaglianza degli interessi dei suoi componenti. In questa visione conflittuale lo Stato, la cui legittimità potestativa è strettamente collegata alla capacità di rappresentanza universale della collettività che gli è subordinata, rivendica un ruolo di protezione dei singoli dalla prevaricazione delle istanze dei gruppi organizzati, mentre la società, appoggiandosi al criterio della rappresentanza degli interessi, rivendica il ruolo della competenza, della produzione, della tecnologia come referenti essenziali dei processi decisionali che determinano l'assetto politico di quella stessa collettività. I fautori della necessità di collegare i meccanismi della rappresentanza politica alla dinamica di sviluppo dei processi sociali attraverso uno stretto vincolo normativo, all'interno di forme di organizzazione corporativa, hanno costantemente sostenuto che l'azione politica stimolata dagli interessi interagisce con il principio democratico e ne rigenera le forme, innovandole, in virtù del riconoscimento di quello che, a loro avviso, è un dato di fatto: che le istituzioni, nell'epoca delle masse – noi diremmo meglio: di un'intensa politicizzazione a livello di massa –, non sono più il portato di una società di singoli bensì il prodotto di equilibri di potere che coinvolgono essenzialmente gruppi organizzati. I loro contraddittori hanno invece argomentato che i gruppi d'interesse, agendo nello spazio intermedio collocato tra individuo e istituzioni statali, non partecipano al processo di legittimazione del potere pubblico, essendo espressione di istanze comunque particolaristiche. Alla constatazione che "il parlamento non rappresenta più in modo pieno" la frastagliata pluralità delle molteplici componenti della società che gli sottostanno, e che pertanto "i gruppi di interessi gli fanno concorren-

<sup>3</sup> J.R. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano 1993, pp. 37, 39.

za”<sup>4</sup>, si è dunque risposto che il mosaico degli interessi organizzati non è comunque in grado di coagularsi in un insieme provvisto di *responsabilità* politica, e che i gruppi che lo compongono hanno bisogno di veder rappresentate indirettamente le rispettive istanze tramite i partiti per rendere compatibili i propri scopi, aggregati e non più solo articolati, con le finalità generali della società.

b) Un secondo punto problematico è collegato alla sempre maggiore consapevolezza che la descrizione della rappresentanza politica democratica come rapporto nato e coltivato su base individuale svolge essenzialmente un ruolo di finzione convenzionale finalizzata ad escludere l’ingerenza dei fattori particolaristici e localistici sul circuito delle decisioni politiche collettivamente vincolanti. Vi è chi si è spinto a definire questa visione della rappresentanza come un inganno necessario per arginare le richieste di un’effettiva sovranità popolare, e del resto già nei commenti all’impianto sistemico determinato dalla Costituzione statunitense si è rilevato che essa “esclude completamente il popolo nella sua capacità collettiva da una partecipazione diretta alla cosa pubblica”<sup>5</sup>. Questo obiettivo è stato raggiunto grazie soprattutto al divieto del mandato imperativo, contrastante con la tendenza della dinamica sociale ad organizzarsi per gruppi ed articolare domande collettive attraverso una pluralità di canali differenziati spesso collegati per via personale a singoli rappresentanti. Questa situazione di fatto ha riprodotto logiche spurie di mandato sotto il paravento del *lobbying*, giacché la formale indipendenza dei rappresentanti dagli elettori che li hanno scelti obbliga gli interessi presenti nel corpo elettorale ad organizzarsi continuamente per incidere sul processo di formazione delle decisioni di portata collettiva. In questa prospettiva si spiega anche l’odierno riemergere di tentazioni alla riappropriazione dal basso del controllo sostanziale delle azioni dei rappresentanti all’interno dei movimenti populistici, uno dei cui strumenti di democrazia preferiti è, accanto al referendum – consultivo, propositivo o abrogativo –, la revoca del mandato concesso al rappresentante al momento dell’elezione, un istituto concepito idealmente sul modello dell’istituto californiano del *recall* dei Governatori. In questo caso, è la riaffermazione di un interesse “popolare” unitario a scontrarsi con uno dei pilastri teorici della rappresentanza universale postulata dalle dottrine liberali.

c) Un terzo fattore di difficoltà nell’articolazione del rapporto fra i circuiti della rappresentanza universale e degli interessi è connesso, nella prospettiva storica dei due secoli ai quali stiamo facendo riferimento, al progressivo inglobamento degli originari parlamenti negli Stati, che ha lasciato un vuoto di rappresentanza politica autonoma della società civile. Questo processo ha incentivato l’auto-organizzazione dei gruppi di interesse e la ricerca di integrazione nella struttura dell’ordine statale di quelle che sono state descritte come le “potenze della società”. Dal momento che, come ha rilevato Heinz Eulau, “oggi, molti ‘pubblici’ costituiscono significativi punti focali di orientamento per il rappresentante che si appresta al suo compito legislativo”<sup>6</sup>, gli attori eletti del processo

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 433.

<sup>5</sup> M. D’Addio e G. Negri (a cura di), *Il federalista*, Il Mulino, Bologna 1980, p. 480, cit. in D. Fischella, *Sul concetto di rappresentanza politica*, cit., p. 10.

<sup>6</sup> H. Eulau, *op. cit.*, p. 146.

decisionale sono costretti dalla duplice natura di servitori dello Stato (identificato formalmente con l'interesse pubblico) e di referenti delle frastagliate componenti dell'opinione pubblica ad adottare uno stile rappresentativo non privo di ambiguità, che li lascia sospesi fra i ruoli del "libero rappresentante, obbediente alle sue proprie convinzioni" e del "delegato, vincolato da mandati"<sup>7</sup>. La loro teorica indipendenza determina comunque la necessità degli interessi di organizzarsi in forme tali da agevolare una continua capacità di pressione in proprio sui legislatori.

d) Un'ulteriore difficoltà, teorica e pratica, sorge nel momento in cui ci si prefigge di contemperare, in regime rappresentativo, le esigenze di *autonomia della politica* e i condizionamenti provenienti dalla società e dagli interessi che la compongono. È, questo, uno dei dilemmi che da più tempo risaltano all'attenzione di coloro che si sono occupati del tema che qui ci interessa, un nodo che si connette al problema della difficile definizione dell'"interesse comune" di una collettività. Il "bene comune" è un'entità impalpabile, la cui sostanza sfugge agli sforzi dell'analisi empirica, e tuttavia riveste un'importanza cruciale, perché solo la garanzia dell'impegno a perseguirlo e tutelarla legittima l'autorità dei governi. Il rapporto fra questo bene di natura collettiva e la varietà degli interessi particolari presenti all'interno di qualunque società è stato in un primo momento mediato – ma forse suonerebbe più appropriato dire compresso – dalla attribuzione al corpo rappresentativo parlamentare delle intere prerogative della sovranità nazionale, ma la formula si è rivelata insufficiente a fronteggiare le rivendicazioni partecipative del *demos*. Si è quindi passati a confidare nella rappresentanza indiretta delle istanze di base offerta dai partiti, che avrebbero dovuto aggregare le istanze dei gruppi in cui la società si articola trasformandole in un fine pubblico, ma anche questa soluzione ha incontrato un limite nella forza di pressione degli interessi organizzati sui partiti e sui loro esponenti in sede parlamentare, alimentata da una pluralità di risorse che vanno dalla leva degli incentivi economici alle competenze tecniche di appositi uffici legislativi, passando per la potenzialità di mobilitazione autonoma di settori sociali significativi.

e) Infine, sulla difficoltà di stabilire un equilibrio fra i due ambiti di cui ci occupiamo ha pesato la possibilità degli interessi organizzati di costruire un canale di rappresentanza alternativo e concorrente rispetto a quello elettivo tramite il rapporto diretto con la pubblica opinione, garantito dall'accesso agli strumenti di comunicazione di massa. Questa è una sfida alla rappresentanza universale fondata sull'asse elezioni-parlamento a cui sino a oggi gli studiosi hanno prestato una minore attenzione ma che cela un gran numero di insidie potenziali, a partire dalla implicita promessa dei media di dar corpo, e voce, e immagine, a quella effettiva rappresentanza *pluralistica* degli interessi la cui impossibilità è stata spesso evocata dai critici delle formule (neo)corporative. La visibilità degli interessi presenti con un qualche rilievo nel contesto sociale sarebbe, secondo i sostenitori della "democrazia dell'*audience*"<sup>8</sup>, già di per sé una garanzia di rappresentazione pluralistica dei bisogni che concorrono a definire l'interesse collettivo.

<sup>7</sup> Ivi.

<sup>8</sup> Su cui cfr. soprattutto B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, pp. 220-226.

In questa prospettiva, l'esclusione degli interessi organizzati dalla sfera della responsabilità politica non ridurrebbe la loro incidenza sui processi che a questa fanno capo, giustificandola anzi in nome di una più compiuta e funzionale affermazione della sovranità popolare. Come si è fatto notare, "in un mondo di crescente complessità, non ci si può aspettare che alcun funzionario eletto rispetti pienamente le promesse elettorali, dal momento che la velocità del cambiamento richiede una capacità di adeguamento alle circostanze. Per questo motivo, [...] forse la democrazia dell'*audience* ci invita a riconsiderare [...] la capacità di assumere decisioni in assenza di un sistema di norme vigenti. Le persone oggi votano per coloro in cui possono *confidare* per l'assunzione di decisioni in un mondo che sta cambiando"<sup>9</sup>. È impossibile non notare che, in una prospettiva di questo tipo, è lo stesso significato che usualmente attribuiamo al concetto di rappresentanza in un contesto politico democratico a venire modificato.

Queste ultime notazioni ci proiettano verso gli scenari delle prove più impegnative che il principio rappresentativo di tradizione liberale dovrà affrontare nel prossimo futuro, esercizio logico e analitico che forse non sembrerà ozioso, ma nel contempo ci allontanano dal quadro temporale entro cui queste sintetiche considerazioni critiche intendono situarsi. Facendo un passo indietro, è quindi soprattutto alle soluzioni che sono state prospettate al dilemma dell'incomponibilità tra la rappresentanza universale e la rappresentanza di interessi che voglio ora richiamarmi, per trarne alcuni spunti di riflessione complessivi sul tema che sto affrontando.

Scarnificando ancora una volta l'intensissimo dibattito svoltosi attorno a questo tema nell'arco di due secoli fino a toccarne esclusivamente lo scheletro, mi pare che le soluzioni in questione si siano orientate verso due ipotesi polari:

1. Un'articolazione degli interessi socialmente e politicamente rilevanti totalmente *interna* al circuito rappresentativo costruito su base individuale e universale, concepita, a seconda delle varie proposte avanzate o messe in atto, in due modi opposti: attraverso i partiti, considerati come i più efficaci strumenti di raccolta, aggregazione e riformulazione di istanze particolaristiche, nel quadro di un assetto effettivamente pluralistico dell'organizzazione degli interessi, oppure attraverso strutture di rappresentanza costruite *ad hoc*, sul modello delle "camere corporative" speciali sperimentate in alcuni paesi, quali il Reichswirtschaftsrat della Germania di Weimar o il Conseil National Économique francese.

2. Un'articolazione degli interessi *esterna* al circuito rappresentativo incentrato sulle elezioni e sul parlamento, attuata nelle formule di concertazione, che a determinate condizioni – di ordine prima politico che socio-economico – possono sfociare nell'edificazione di un sistema neocorporativo. In questa seconda ipotesi, l'obiettivo perseguito è lo scavalco del nodo della rappresentanza intesa come sede esclusiva del legittimo potere decisionale *erga omnes*, instaurando un rapporto diretto fra governi e interessi organizzati.

<sup>9</sup> Così, a commento delle tesi di Manin, si esprime B. Arditì, *Il populismo come spettro della democrazia. Una risposta a Margaret Canovan*, in "Trasgressioni", XIX, 1 (38), gennaio-aprile 2004, p. 34.

Le difficoltà che queste soluzioni alternative hanno dovuto e tuttora devono affrontare possono di nuovo essere rappresentate in forma dicotomica.

Nel primo caso sorge innanzitutto, laddove si scelga la via del raccordo partiti-gruppi che vede i primi come i “controllori d’accesso” degli interessi nella sfera politica sistemica<sup>10</sup>, la questione della permeabilità del ceto politico professionale alla pressione degli interessi organizzati, con una molteplicità di corollari, che si estendono dalla difficoltà di stabilire normative chiare ed efficaci atte a regolare le pratiche di *lobbying* al rischio di un’alimentazione continua dei fenomeni di corruzione connessi alle politiche di scambio fra partiti (in quanto tali o per mezzo di loro correnti o singoli esponenti) e gruppi d’interesse. Se invece si preferisce dotarsi di camere specializzate nel trattamento degli interessi, il dubbio si sposta sulla modalità di organizzazione del circuito rappresentativo democratico nel suo insieme. Quale criterio decisionale va applicato all’interno di queste camere corporative, per giungere a quella rappresentanza *globale* degli interessi organizzati che si intende perseguire: il principio di maggioranza o quello dell’unanimità? E qual è l’effettivo rapporto che in una situazione del genere viene a profilarsi tra le istituzioni rappresentative degli interessi e le istituzioni legate al circuito della rappresentanza universale? Un bilanciamento stabile appare quantomeno improbabile, e comunque difficilmente potrebbe essere raggiunto facendo esclusivo affidamento al *fair play* dei legislatori dell’uno e dell’altro ramo parlamentare; il che comporterebbe il ricorso ad organi di controllo e compensazione, con un aggravamento ulteriore del già complicato meccanismo sistemico.

Nel caso in cui invece la formula scelta sia quella di un’articolazione delle istanze dei gruppi sociali esterna alla rappresentanza parlamentare, la domanda fondamentale è: come si può evitare che la concertazione neocorporativa rifletta meccanicamente il grado di forza dei diversi interessi specifici in campo, riducendo di fatto il pluralismo sociale esistente all’interno di una determinata società ad una mera caricatura funzionale alla creazione o alla conservazione di forme di *partnership* privilegiata (ed egoistica) fra i partiti di governo e le coalizioni di interessi che ne garantiscono la base di consenso elettorale? I rilievi critici mossi alle esperienze neocorporative di ispirazione laburista o socialdemocratica in vari paesi europei rendono questo timore piuttosto consistente. Ed è anche legittimo chiedersi, sulla base del precedente costituito dalle esperienze di corporativismo di Stato nate nel periodo fra le due guerre mondiali anche sulla scia di un dibattito teorico che per decenni aveva mantenuto come orizzonte di fondo il miglioramento delle prestazioni dei regimi democratici allora in preda a un’incipiente crisi di legittimazione popolare, come si possa evitare con certezza che l’adozione di assetti corporativi finisca per determinare un controllo rafforzato dello Stato sulla società che potrebbe minare uno dei pilastri della concezione poliarchica della distribuzione del potere.

<sup>10</sup> Su questa funzione di *gatekeeping* dei partiti rispetto ai gruppi d’interesse, cfr. L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, Bologna 1991, e L. Morlino, *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford 1998.

Dinanzi alla consistenza di questi motivi di scetticismo – e di molti altri che da questa panoramica necessariamente molto sintetica sono rimasti esclusi, ma di cui la letteratura scientifica in tema offre un vasto campionario – non è possibile sostenere che l'ormai antica disputa attorno alla superiorità e/o preferibilità, per la stabilità e l'efficienza di un regime democratico, dell'adozione di istituzioni e prassi decisionali esclusivamente fondate sul principio della rappresentanza universale oppure ispirate alla logica della rappresentanza di interessi si sia instradata verso una risoluzione.

Al contrario, mi sembra che le constatazioni empiriche avanzate dagli studi nel campo stimolino a ritenere che, per quanto difficile e condannata alla precarietà, la coesistenza fra i due principi sia oggi un presupposto inaggirabile dell'ingegneria istituzionale democratica. Se infatti si può criticare nel neocorporativismo la strutturale tendenza a esprimere la capacità di influenza di alcuni interessi specifici a danno di altri, e se resta valida l'obiezione di Hans Kelsen per cui da un lato gli interessi economici, abitualmente gli unici rappresentati nelle sedi corporative, non sono i soli interessi rilevanti in una società e subiscono la concorrenza di aspirazioni e rivendicazioni religiose, etiche e di altro genere, e per un altro verso molte delle questioni che i legislatori devono affrontare per assicurare l'ordinato funzionamento di una collettività riguardano più gruppi in competizione, per cui solo un'entità esterna alla sfera degli interessi può adottare decisioni che regolino i conflitti tra di essi insorti in modo oggettivo<sup>11</sup>, anche la presunzione che il parlamento sia effettivamente il luogo ove la nazione è rappresentata come unità politica indivisibile si è rivelata insostenibile. La speranza che i partiti decidessero di agire consapevolmente come "anelli intermedi necessari, fattori integrativi, con i quali sta e cade il parlamentarismo [...] e che per questo sono i tutori competenti di questo processo di integrazione e devono respingere tutte le influenze disintegranti dei *pressure groups*"<sup>12</sup> ha ormai subito troppe smentite per poter essere riproposta con qualche grado di realismo.

L'organizzazione degli interessi si configura oggi come una rappresentanza di fatto in tutti i regimi democratici, e il suo rapporto con l'opinione pubblica è assicurato in modo continuativo dalla capacità dei gruppi che ne sono alla radice di investire risorse, nell'insieme cospicue, sul terreno della comunicazione di massa. La società individualistica borghese che aveva partorito le formule istituzionali ispirate al solo principio di rappresentanza universale è tramontata e la concorrenza rappresentativa porta lo Stato e i gruppi di interesse ad agire con lo scopo primario di proteggere le rispettive sfere di azione dalle altrui incursioni, piuttosto che di cooperare a un processo decisionale incentrato sull'ormai desueta nozione di bene comune. L'obiettivo di attirare stabilmente gli interessi organizzati nella sfera della responsabilità politica, includendoli in meccanismi permanenti di codecisione, non è stato raggiunto, e i

<sup>11</sup> Cfr. H. Kelsen, *Critica della rappresentanza corporativa*, in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, cit., pp. 173-174. Kelsen si chiede anche come si possa "stabilire chi debba fissare l'importanza che spetta a ciascun gruppo e in base a quale criterio" (*ibidem*, p. 175).

<sup>12</sup> J.R. Kaiser, *op. cit.*, p. 429.

canali di pressione extraistituzionali rimangono un fattore cruciale della dinamica pluralistica.

Questo stallo provoca, in numerosi analisti dei processi di sviluppo democratico, preoccupazioni anche piuttosto acute. L'insoddisfazione di fronte al rischio dei contrapposti o convergenti egoismi dei politici e dei gruppi d'interesse ha portato infatti a una sfiducia diffusa della "società civile" verso la "società politica", che oggi si esprime in una molteplicità di forme: la riemersione della tentazione di imporre ai rappresentanti i vincoli del mandato e di istituire meccanismi di controllo esterni al momento elettorale; l'insofferenza verso le intermediazioni della rappresentanza, viste come inutili impicci che complicano il riconoscimento delle esigenze dell'"uomo comune", e il conseguente impulso a sbarazzarsene; la contrapposizione della "buona" partecipazione dal basso dei cittadini alla "cattiva" rappresentanza elitaria dei politici di professione come fulcri alternativi del processo decisionale che investe la sfera pubblica; la propensione ad affidarsi principalmente o esclusivamente alla rappresentanza psicologica che è offerta dai capi carismatici, siano essi leader di movimenti di protesta o governanti che fondano il proprio consenso sulla capacità di presentarsi ai governati come nemici dell'*establishment* e delle ritualità della politica fondata sui partiti.

Al giorno d'oggi, molti di questi segnali di sfiducia si concentrano nella sfida che alla classica concezione rappresentativa della democrazia è stata lanciata dal populismo, espressione di una mentalità che non riesce a venire a patti con le lentezze procedurali del pragmatismo a cui la politica è obbligata in un'epoca di estrema complessità sociale quale è l'attuale<sup>13</sup>. Saper sciogliere i nodi di quel controverso rapporto tra le due concezioni della rappresentanza che qui si è cercato di delineare sarà uno dei passaggi obbligati per dare una risposta efficace alle critiche che provengono da questo versante ed impedire che da esse tragga linfa una contestazione più radicale dei sistemi politici di democrazia liberale.

<sup>13</sup> Sul punto, cfr. M. Canovan, *Abbiate fede nel popolo! Il populismo e i due volti della democrazia*, in "Trasgressioni", XV, 3 (31), settembre-dicembre 2000, pp. 29-32. Sul rapporto tra populismo e democrazia rappresentativa, cfr. anche P. Taggart, *Il populismo*, Città aperta, Troina 2002, pp. 178-188, e M. Tarchi, *Il populismo e la scienza politica. Come liberarsi del "complesso di Cenerentola"*, in "Filosofia politica", 3/2004, pp. 426-429.

# Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo

di Roberto Bin

1. La mia relazione sarà divisa in due parti: secondo lo schema classico, la *pars destruens* precederà la *pars construens*. Ma penso che nessuno si meraviglierà se, data la difficoltà dei temi, la seconda sarà assai più contenuta della prima.

Argomento della *pars destruens* è uno dei sintagmi di cui si compone il titolo della relazione che mi è stata affidata, ossia la “forma di governo” come oggetto di costruzione e tipizzazione teorica. La teoria delle forme di governo intende elaborare schemi riassuntivi ed esplicativi delle strutture di governo dei diversi paesi: sono schemi estremamente semplificati che hanno una debole funzione classificatoria e un'equivoca funzione didattica. I “figurini” delle forme di governo (come li chiamava Giannini nella sua celebre prefazione all'edizione italiana di *Le régime parlementaire* di G. Burdeau) possiedono tutta l'ambiguità che così spesso inficia l'uso dei modelli nelle scienze giuridiche. Essi nascono con la pretesa di *descrivere*, sia pure in forma contratta, i meccanismi di funzionamento di un determinato sistema di governo. I sistemi di governo sono però troppo complessi per essere ridotti ai soli tratti che possono essere tracciati seguendo le regole costituzionali sulla formazione degli organi e sui loro rapporti reciproci: ecco che allora il modello sfuma i suoi addentellati descrittivi per divenire piuttosto una *costruzione artificiale*, non del tutto slegata da alcuni tratti identificativi delle realtà istituzionale presa a riferimento, ma liberata dalla complessità di essa e costruita perciò come laboratorio in cui ci si può muovere più agevolmente per studiare il funzionamento (ovviamente astratto) dei congegni giuridici – e magari anche per progettarne di nuovi. È proprio in questa visione artificialmente semplificata che il modello viene poi applicato nei ragionamenti pratici attorno all'interpretazione delle disposizioni costituzionali e ai progetti per la loro revisione. I “figurini” diventano perciò “modelli di comportamento” (uso la terminologia proposta da Enrico di Robilant nel suo fondamentale saggio sui *Modelli nella filosofia del diritto*, Bologna 1968), a forte valenza prescrittiva: in essi la forza della prescrizione deriva dalla coerenza del modello, ma la coerenza del modello a sua volta è resa possibile soltanto dall'artificialità della costruzione e dalla “depurazione”, che essa subisce, dai troppi elementi di rappresentazione empirica.

L'uso delle categorie generali nell'interpretazione giuridica è una consolidata e ben accreditata tecnica di completamento del significato delle norme positive: se ascrivo

l'usufrutto' alla categoria dei 'diritti reali', o la 'donazione' tra i 'negozi unilaterali', traggio da questa operazione una serie di conseguenze "sistemiche" che la "lettura" delle singole disposizioni probabilmente non avrebbe di per sé autorizzato. Anche i modelli di forma di governo, alla pari delle categorie generali, degli "istituti giuridici" etc., vengono impiegati come promettenti strumenti di integrazione delle "discipline" poste dalle norme giuridiche. Quanto più rada è la tessitura normativa del testo che mi trovo a interpretare, tanto maggiore sarà il "carico" di significati e di conseguenze normative che il loro impiego mi consente. L'*open texture* della costituzione diviene perciò l'ambiente ideale per l'uso di questi strumenti: e la "forma di governo" è senza dubbio la parte della costituzione più "aperta", meno intensamente tratteggiata dal costituente – ciò che va a sua gloria, vorrei già qui anticipare. Ma è anche un ambiente in cui il rischio di uso distorto dei modelli è altissimo; proprio perché sono così spesso molto lunghi i percorsi che bisogna compiere per collegare una disposizione costituzionale all'altra, l'uso di modelli a mo' di sestante può condurre molto lontano dalla meta.

Vorrei limitarmi a tre soli esempi recenti di quali deviazioni può comportare l'impiego dei modelli di forma di governo nell'opera di interpretazione della costituzione.

Il Governo ha recentemente impugnato alcuni Statuti regionali perché prevedono l'obbligo per il Presidente della Regione di presentare il programma di governo al Consiglio regionale (Statuto dell'Emilia-Romagna) e di sottoporlo a un voto di approvazione (Statuto della Toscana), in supposto contrasto con i "principi" della forma di governo regionale ispirata all'elezione diretta del Presidente. Naturalmente la Corte costituzionale ha nettamente respinto queste censure, chiarendo che la Regione, nella sua autonomia statutaria, "ben può disciplinare procedure e forme del rapporto fra i diversi organi regionali, più o meno riducendo l'area altrimenti lasciata alla prassi o alle relazioni meramente politiche: ciò in particolare rileva nei rapporti fra Consiglio regionale, titolare esclusivo del potere legislativo (ivi compresa la legislazione di bilancio), nonché di alcuni rilevanti poteri di tipo amministrativo, e i poteri di indirizzo politico del Presidente della Regione che si esprimono, tra l'altro, anche nella predisposizione del fondamentale 'programma di governo' della regione" (sent. 379/2004).

Ma anche le Regioni hanno preso un po' troppo sul serio il "modello" della forma di governo. Quando la riforma costituzionale ha tolto l'assurdo monopolio del potere regolamentare in capo ai Consigli regionali, i "Governatori", spesso per cattivo suggerimento dei loro consulenti, hanno ritenuto che la fine della forma di governo "assembleare" e l'avvento di una forma di governo variamente classificata, ma comunque dominata dall'elezione popolare del Presidente, avesse automaticamente prodotto lo spostamento del potere regolamentare in capo all'esecutivo, in barba a tutte le disposizioni ancora vigenti, grazie alla forza abrogatrice dei "principi" della nuova forma di governo. Anche qui è dovuta intervenire la Corte costituzionale, delicatamente irridendo all'"eccesso di costruttivismo interpretativo", che porta a desumere "da una presunta forma di governo regionale... la spettanza del potere regolamentare alla Giunta regionale: un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le

regioni a autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori” (sent. 313/2003).

L'eccesso di “costruttivismo interpretativo” è giunto al punto, in altra occasione, di indurre una Regione a sollevare una questione di legittimità costituzionale avente a oggetto la stessa riforma costituzionale, rea di aver violato il “modello”. Non è certo – sia ben chiaro – un'ipotesi impossibile, avendo la Corte già detto (e anche praticato) la strada di contrapporre i “principi supremi” alle norme costituzionali di dettaglio: ma in questo caso si andava ben al di là, perché i “principi supremi” invocati erano le congiunzioni astrali del “modello” di forma di governo parlamentare. Naturalmente la Corte ha dichiarato la questione manifestamente infondata, contestando ancora una volta la rigidità delle classificazioni dottrinali (sent. 2/2004).

2. Ecco i risultati a cui può condurre un maldestro uso di modelli, nati e giustificati per puri intenti classificatori e didattici, e impiegati invece come strumenti di integrazione dei testi costituzionali – strumenti descrittivi indebitamente trasformati in fonte di prescrizioni. Ma sono poi davvero “descrittivi” di qualcosa di *reale* e di *rilevante* ai fini della classificazione e della didattica? Anche su questo sarei tentato, più che di avanzare qualche dubbio, di suggerire una certa prudenza.

È di moda una comparazione a tutto campo tra decine e decine di paesi dei quali si conosce, al più, (la traduzione di) una carta costituzionale che forse carta è rimasta e mai ha ricevuto concreta applicazione. Ma se abbandoniamo la visione a tutto campo della “filatelia costituzionale” e stiamo a quelli che Biscaretti di Ruffia chiamava i paesi di “democrazia stabilizzata”, dovremmo guardare con una certa prudenza alla teoria delle forme di governo: esiste *una* forma di governo presidenziale, per altro irripetibile, che è quella statunitense; *una* forma di governo direttoriale, anch'essa difficilmente duplicabile, che è quella svizzera; *una* forma di governo (ma di cui alcuni suggeriscono trattarsi di un caso di sdoppiamento della personalità, più che di un sistema unitario) che è quella della V Repubblica francese. Il resto rientra tutto nel regime parlamentare: e siccome il resto del mondo “stabilizzato” è caratterizzato da “rese istituzionali” che variano moltissimo da paese a paese, ecco l'esigenza di operare all'interno del governo parlamentare ulteriori classificazioni, articolando il modello in sottomodelli. Naturalmente i sottomodelli dovrebbero distinguersi per fattori significativi, per “cause” che producono le differenze. Alcune di queste si basano sulla struttura del sistema politico, ossia su dati certamente reali e determinanti, ma che ci portano fuori dal “figurino” giuridico: esso pertanto si dissolve nell'acido dell'inutilità esplicativa. Altre cause di differenziazione vengono invece fatte rientrare nel “figurino”: si tenta di isolare i lemmi del teorema del parlamentarismo per cercare di spiegare le profonde diversità fenomenologiche imputandole ai congegni *costituzionali* inventati dal cosiddetto *parlamentarismo razionalizzato*.

Poco male se gli studiosi si trastullano aggiungendo tasselli e o togliendo pezzetti alla forma di governo parlamentare, si dirà. Ma invece il gioco non è così inoffensivo, perché ogni tanto genera idee di riforma costituzionale, prontamente adottate dai politici. Se la buona prestazione del “cancellierato tedesco” dipende dalla cosiddetta “sfi-

ducia costruttiva”, perché non introdurla subito in Italia? E se la stabilità britannica deriva dall’elezione diretta del *premier* (sì, nel Regno unito è solo una prassi, ma si sa come sono fatti gli inglesi...), perché non eleggere direttamente anche in Italia il Presidente del Consiglio dei ministri? Anzi, se lo ribattezziamo “Primo ministro” ecco che subito si rafforza un po’ la sua leadership, perché il *nome* evoca il “modello”! Trent’anni di improduttivo dibattito sulla riforma di una costituzione in parte mai attuata avrebbero dovuto segnalare ormai a tutti che lo stato insoddisfatto delle istituzioni italiane non dipende dalle norme costituzionali, fortunatamente poche, ma dal sistema politico. Se il sistema politico volesse riformare se stesso, alcune nuove norme costituzionali (ma soprattutto sub-costituzionali) potrebbero forse servire a favorire e stabilizzare il cambiamento, ma che esso si generi d’incanto attraverso la produzione di norme costituzionali è un’illusione. Che cosa impedisce al sistema politico di cambiare se stesso, se non l’assenza di volontà (maggioritaria) di farlo? Non volendo cambiare se stesso, che cosa c’è di meglio di cambiare un po’ di congegni costituzionali? Se a qualcuno può sembrare troppo brutale questa sorta di “prova ontologica” dell’inutilità delle riforme costituzionali, lo inviterei a riflettere sulla questione della sottorappresentanza delle donne nelle istituzioni: se tutti i partiti concordano nel ritenere che la situazione italiana sia scandalosa, perché non decidono autonomamente di scegliere metà dei candidati (e di candidati nei “seggi sicuri”) tra le donne, anziché votare unanimi una riforma dell’art. 51 della Costituzione perfettamente inutile?

La cosa davvero fastidiosa è che il gioco della forma di governo devia spesso l’attenzione anche degli studiosi verso il “modello” della forma di governo, in quanto costruzione artificiale utile all’analisi “astratta”, distogliendola dalla considerazione del funzionamento concreto delle istituzioni *hic et nunc*. Per cui si accetta di discutere seriamente della costituzionalizzazione del cosiddetto “premierato forte” *come se* la sua introduzione potesse prescindere dal sistema politico attuale o lo potesse cambiare d’incanto; *come se* per ciò stesso potesse mutare il gioco delle forze politiche davanti, per dirne una, al disegno di legge finanziaria dell’anno prossimo; *come se* i leader politici di uno schieramento e dell’altro, *presi per incantamento*, nutrissero improvvisamente meno interesse a distinguere la propria peculiare posizione politica, a assicurarle la necessaria “visibilità”, a tradurla in seggi etc.; *come se* affermare *apertis verbis* che il “Primo ministro” può scegliere e cacciare a piacimento i ministri (non ho mai capito quale sia l’ostacolo *giuridico* che attualmente lo impedisca) potesse sovvertire di colpo la “fisica” dei governi di coalizione. Eppure, continuiamo tutti seriamente a discutere del colore dell’evanescente vestito del re, della qual cosa il re grandemente si compiace.

3. Alle conseguenze nefaste di un uso poco controllato dei “figurini” della forma di governo abbiamo assistito nel corso del dibattito attorno ai nuovi Statuti regionali. Mi soffermo su questo argomento perché ha coinvolto i temi ai quali si connettono gli altri due sintagmi che compongono il mio titolo, l’“assemblea rappresentativa” e l’“elezione diretta dell’esecutivo”.

Per alcuni anni il dibattito è stato dominato da questo assioma: l’elezione diretta dell’esecutivo *produce* la crisi dell’Assemblea rappresentativa. È un assioma indimostrabile

perché sbagliato, ed è sbagliato perché ancora una volta confonde il piano *analitico* dell'analisi dei modelli con quello *empirico* della realtà istituzionale. Sotto il primo profilo è ovvio che togliere a un organo il potere di insediare e rimuovere un altro organo ne depotenzia le funzioni. Sotto il secondo profilo, però, si può obiettare che quando si parla di “crisi” delle assemblee elettive si fa riferimento a un fenomeno che ben poco ha a che fare con le regole dell'elezione diretta dell'esecutivo. La crisi del parlamentarismo è un genere letterario sorto ben più di un secolo fa, e copre quindi ormai un periodo storico ben più lungo di quello della fase “trionfante” del parlamentarismo stesso. Le cause che generano la o le crisi dei parlamenti sono molteplici, variamente descritte e interpretate, denunciate da destra e da sinistra, da chi si colloca dentro e da chi opera invece fuori della tradizione liberale o democratica. La “tecnicizzazione” della politica, la predominanza dei temi economici, il peso della politica estera, il trasferimento delle decisioni in sedi comunitarie o internazionali, la globalizzazione: su ognuna di queste cause, e su tante altre, si può avvitare un intero filone di letteratura, ma tutti convergono su un'unica nota di fondo, l'insufficienza dell'istituzione parlamentare, a qualsiasi livello essa sia riprodotta.

Naturalmente si potrebbe obiettare che proprio per questo motivo togliere all'assemblea elettiva il potere di condizionare efficacemente l'esecutivo, nel momento in cui esso ha avocato a sé il controllo di tutte le leve del potere politico, significa assestare all'organo rappresentativo il colpo di grazia. Ma è ancora una volta un argomento astratto, del tutto slegato dall'analisi del concreto funzionamento delle istituzioni, di quelle italiane segnatamente, di quelle delle Regioni in specie. Si dà per scontato quanto non corrisponde affatto alla realtà, cioè che le assemblee elettive siano state capaci in precedenza di un controllo effettivo sugli esecutivi: ma non è così. Tutte le analisi empiriche ci dicono esattamente l'opposto: cito soltanto la ricerca svolta su *Elezioni, assemblee e governi regionali (1947-2000)* (pubblicata su “Le istituzioni del federalismo”, 2000, fasc. 3-4) che, Regione per Regione, ci traccia la storia di esecutivi abbandonati alla mercè di schieramenti politici in costante fibrillazione, ma il cui teatro di manovra non era mai la “assemblea rappresentativa”; anzi, siccome la lotta politica era diretta a occupare gli scranni dell'esecutivo, ciò stesso produceva uno svilimento della funzione dell'assemblea e il trasferimento alle cariche dell'esecutivo del prestigio politico e delle relative aspettative di potere. Impedire alle assemblee elettive di svilire il proprio ruolo per la ricerca continua e assillante, da parte dei loro protagonisti, di andare a governare altrove, non significa certo sminuirne le funzioni. Non le assemblee rappresentative possono dunque lamentare la svalutazione del loro ruolo, ma semmai i gruppi, le correnti e le fazioni politiche – ossia quelle forze che hanno sempre sottovalutato e svilito la funzione istituzionale delle assemblee stesse e, causando instabilità politica, hanno prodotto la bassissima resa istituzionale di esse e degli enti in cui esse operavano –.

La denuncia degli effetti “anti-democratici” dell'elezione diretta dell'esecutivo regionale e, soprattutto, del drastico effetto della clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*, imposta dalla riforma del 1999, nasconde in realtà la falsa coscienza di un ceto politico abituato a usare le istituzioni per gli onanistici giochi di potere a cui è assuefatto. Ma esso trova una sponda, non so quanto consapevole, in chi, nella dottrina, proietta

quella poco limpida polemica sullo schermo bianchissimo della teoria e dei suoi modelli, e si preoccupa dei disequilibri e deformità che gli pare dover imputare all'introduzione dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo.

4. Dietro alle polemiche politiche sulla scelta della "forma di governo regionale" c'è dunque una realtà pudicamente velata. Ma essa è subito svelata non appena si rifletta su quali siano le assemblee elettive che hanno fama di efficienza e di saper esercitare un ruolo istituzionale importante. La risposta unanime è che il "modello" non può che essere il Senato americano: risposta che dovrebbe in qualche modo inquietare, trattandosi proprio di una delle rarissime assemblee elettive cui è negato in principio ogni potere di sanzionare con il massimo della pena la responsabilità *politica* dell'esecutivo e del suo capo. Nulla di paradossale, però: proprio la mancanza di quel potere ha costretto il Senato ad affinare lo strumentario di cui istituzionalmente dispone. Simile, per certi versi, è l'insegnamento che viene offerto dal Parlamento europeo: se si prescinde dalle frequenti chiacchiere sul *deficit democratico* (*deficit* che, se esiste, si forma a Roma e in altre capitali europee, ben più che nelle sedi istituzioni europee), il Parlamento europeo ci insegna come un'istituzione rappresentativa possa conquistare e rafforzare il proprio ruolo usando a fondo gli strumenti (emendamento prima e approvazione poi del bilancio, partecipazione sempre più intensa al processo legislativo, controllo sull'operato della Commissione e infine *screening* sulle candidature, come fase preliminare al voto di fiducia) che di volta in volta le vengono formalmente riconosciuti. Credo che nessuno possa rispondere a cuor leggero a questa domanda: oggi, *di fatto*, esercita un ruolo istituzionale più forte il Parlamento europeo o il Parlamento italiano (o qualsiasi altra nostra assemblea elettiva)? Sta di fatto che il Senato americano e il Parlamento europeo hanno applicato strategie che sono riuscite a produrre risultati apprezzabili.

Proporre una strategia diretta a potenziare il ruolo di un'assemblea rappresentativa nell'Italia di oggi – introduco così la *pars construens* di questa relazione – non è certo un compito semplice: l'ostacolo, sia chiaro però, non è l'opzione per meccanismi (formali o meno) di elezione diretta del leader dell'esecutivo; è che qualsiasi strategia si possa immaginare deve necessariamente prescindere dai costumi cui sono usi i nostri politici. È il contesto culturale il vero problema della nostra *forma di governo*, come cercherò di chiarire in conclusione. Vorrei prescindere comunque, per il momento, e procederò per postulati e aforismi.

Il primo è che nessun "ente" politico può funzionare a dovere se l'assemblea rappresentativa che concorre alle sue decisioni non funziona a sua volta a dovere. Il che significa semplicemente questo: a nessun capo di esecutivo (salvo non sia nato in Lombardia, potrebbe aggiungersi malignamente) conviene augurarsi di operare in un sistema in cui l'assemblea elettiva è incapace di esercitare efficientemente un ruolo istituzionale adeguato. Almeno il bilancio e un certo numero di leggi importanti devono essere approvati ogni anno: non è opportuno che diventino l'occasione per la resa dei conti e tanto meno è conveniente che questa sia rimandata a fine legislatura, quando si ridiscute delle candidature. E poi, tanto più insoddisfacente è il ruolo percepito da chi siede nell'assemblea elettiva, tanto più forte sarà la sua pulsione a cambiarlo, e ottenere un

*upgrading* nell'esecutivo: quindi più forte sarà anche la sua propensione a destabilizzare l'assetto di governo attuale.

In secondo luogo, solo un'assemblea efficiente può difendere il proprio ruolo, altrimenti l'esecutivo ha tutte le ragioni di escogitare tutti i modi per scansarne i meandri procedurali. Insomma, visto che l'esecutivo non può governare senza assemblea, ma l'assemblea non può difendere il suo ruolo se non opera con efficienza, l'efficienza delle procedure assembleari è interesse di entrambi i "poteri". Il secondo postulato è dunque speculare al primo: a nessuna assemblea elettiva conviene essere inefficiente, ingovernabile, incapace di rispondere in tempi ragionevoli alle esigenze prospettate dall'esecutivo. Il problema è cosa assicuri "efficienza" e, prima ancora, rispetto a che cosa le procedure assembleari debbano risultare efficienti. Il primo quesito è semplice: efficienza è anzitutto capacità di programmare i lavori e svolgerli nei termini previsti; se il compito dell'assemblea è produrre leggi, le leggi devono essere prodotte entro un termine ragionevole. Ma il compito di un'assemblea elettiva è "solo" produrre leggi? Nella risposta a questa seconda domanda è probabile che gli orientamenti dell'esecutivo e dell'assemblea divergano. Mentre è chiaro perché l'esecutivo sarebbe favorevole a circoscrivere l'ambito di attività dell'assemblea, meno chiaro è quale sia la direzione in cui converrebbe all'assemblea di cercare di espandere il proprio raggio d'azione. Proviamo a ragionare su questo nodo, che a me pare strategico.

Le assemblee elettive sono l'organo titolare della funzione legislativa perché sono "rappresentative". Con l'elezione diretta, anche il presidente dell'esecutivo è "rappresentativo", ma lo è a un grado diverso: il presidente rappresenta la sola maggioranza – anche se, appena eletto, si affretta a dichiarare che sarà "il presidente di tutti i cittadini" –. La teoria del monopolio legislativo parlamentare è strettamente dipendente dalla teoria della rappresentatività parlamentare, della pubblicità dei lavori, delle garanzie della minoranza. Tutto qua? No. La rappresentatività non è un titolo che si acquisisce tramite elezione, ma un risultato che si ottiene se si ha la capacità di rappresentare effettivamente gli interessi della comunità: non di rappresentarli in astratto (come certifica il "titolo"), ma in concreto, in relazione alle decisioni da assumere. Tutta la nostra filosofia politica, dalla lontana affermazione del principio della democrazia indiretta, alla moderna proclamazione del principio di sussidiarietà, è intessuta da questa convinzione, che non ci sono decisioni "giuste" che non siano prese considerando gli interessi della collettività a cui sono riferite. Come fanno le assemblee elettive a conoscere e valutare gli interessi della "loro" collettività? Bastano le conoscenze e le virtù personali degli eletti?

Naturalmente no. Una volta la risposta al problema era almeno in parte data dalla organizzazione dei partiti. I gruppi di lavoro, i centri-studio, i giornali di partito, le associazioni collegate fornivano sedi, strumenti e personale tecnico capaci di elaborare conoscenze tecniche e indirizzi politici, discuterli con i rappresentanti degli interessi, mediarli con istanze provenienti da ambienti, interessi, culture diverse. Era una risposta in linea con la tradizione, prodotta da strutture che si sono evolute pragmaticamente man mano la crescita di complessità delle decisioni pubbliche lo ha richiesto. Che fosse sufficiente o meno è una questione che oggi non si pone più, perché quel tessuto

organizzativo si è dissolto come effetto di una “moralizzazione” della politica, in parte male intesa, come poi vedremo. A mio avviso sta lì il seme specifico della crisi delle nostre assemblee, che è essenzialmente crisi della politica.

È di gran moda affermare che la crisi della politica nasce in tutt’altre terre, nella globalizzazione che ha svuotato le competenze delle istituzioni nazionali e il potere politico delle sedi di rappresentanza democratica. Non c’è dubbio che quel fenomeno esista, ma non mi convince affatto che gli siano imputate conseguenze che hanno origini assai più casalinghe. La globalizzazione indubbiamente impedisce di concepire le decisioni macroeconomiche come prerogativa della sovranità e condiziona perciò l’uso delle leve economiche e finanziarie, i margini di manovra della spesa pubblica, i livelli delle prestazioni pubbliche, le possibilità di un intervento diretto nell’economia etc. Ma governare il servizio sanitario, il sistema nazionale dei trasporti, l’accesso ai centri storici e la valorizzazione turistica del patrimonio artistico e naturalistico, gli strumenti per la lotta all’evasione fiscale e all’illegalità edilizia, riformare la scuola e il sistema della ricerca, affrontare i problemi reali della giustizia e mille altri interventi di fondamentale importanza per la vita della collettività non sono impediti affatto dalla globalizzazione o dalla “comunitarizzazione” della politica. Se la politica non li affronta in modo efficace la causa è solo una, che non ne è capace. È un’incapacità la cui causa sta dentro e fuori le istituzioni.

5. Dentro le istituzioni, l’incapacità della politica è in buona parte imputabile alla scarsa attrezzatura di cui dispongono le assemblee elettive. Parlo genericamente di attrezzatura, ma in essa rientrano fattori di natura diversa.

Anzitutto non è concepibile che le assemblee elettive operino per progetti di legge e non per politiche pubbliche. Quale segmento di qualsiasi politica pubblica riescono a percepire le assemblee legislative? Lo schema tradizionale è che l’assemblea inizia a occuparsi di un tema quando riceve il disegno di legge dell’esecutivo e inizia a svolgere il suo compito nel procedimento legislativo, prima in Commissione e poi in Aula, attraverso le tradizionali tre letture. Ma poi, licenziata la legge, chiude la specola e perde di vista le modalità con cui viene attuata la politica pubblica, nulla sa – sa in modo organizzato e non attraverso contatti sporadici e parziali – dei risultati che essa ha prodotto, di quanto è accaduto nel mondo reale a seguito della sua legge, se non ciò che cortesemente il ministro o l’assessore ha piacere di comunicare di tanto in tanto; un bel giorno si troverà però nuovamente a occuparsene, in occasione del rifinanziamento della legge o perché l’esecutivo si riaffaccia per proporre degli emendamenti. È questo un ruolo attivo dell’assemblea, un ruolo che le consenta di svolgere la sua funzione di “organo di rappresentanza”? No, è il ruolo tradizionale, scolpito dai regolamenti assembleari che hanno tutti origini ottocentesche. L’impianto è rimasto quello.

Naturalmente non è sempre così e vi sono talvolta delle commissioni permanenti che riescono a estendere la propria visuale sulla realtà. E poi molte idee circolano, e talvolta si concretizzano anche in regole procedurali: come inserire meccanismi di verifica dei risultati nelle leggi più importanti (le cosiddette *clausole valutative*), come svolgere le udienze conoscitive, come potenziare gli ausili tecnici alla legislazione. Su tutto

ciò non posso soffermarmi in queste poche pagine. C'è però un punto che mi sta a cuore e vorrei sottolineare, anche per scansare gli equivoci che di solito su tali questioni si addensano.

Attrezzare le assemblee non significa solo e neppure prioritariamente perseguire l'obiettivo di dotarle di strutture tecniche e strumenti raffinati per conoscere i "fatti". Non credo nell'esistenza ontologica dei fatti, separata dalla loro rappresentazione dal punto di vista degli interessi: non sarei un giurista, altrimenti, in quanto tale convinto che solo nel contraddittorio delle parti i "fatti" possano proiettare un'immagine oleografica di sé. Per cui il problema della "attrezzatura" delle assemblee non mi pare si possa ridurre a una questione di assunzioni e di acquisti; non si tratta di doppiare le strutture tecniche dell'esecutivo con strutture tecniche dell'assemblea, almeno non solo di questo e non tanto di questo c'è bisogno (anzi, è una prospettiva che, in quanto contribuente, riterrei spaventosa). Si tratta in primo luogo di raggiungere l'obiettivo che il Senato americano ha conseguito da tempo, sia pure attraverso vie sue proprie da noi non ripetibili: riportare l'attenzione degli "interessi", degli *stakeholder* com'è di moda chiamarli, verso le assemblee e le loro articolazioni. Sono loro a introdurre i "fatti", a informare sullo stato di implementazione delle politiche pubbliche che un giorno l'assemblea ha rapidamente (e forse inconsapevolmente) approvato. Naturalmente ci vorranno anche tecnici capaci di leggere un bilancio, un piano finanziario o un progetto tecnico, ma il problema prioritario non è tecnico, è politico. È un problema che ha un nome un po' passato di moda, partecipazione.

La partecipazione – uno degli slogan che hanno dominato la scrittura degli Statuti regionali negli anni Settanta – è stata però vissuta come una sorta di appendice dei servizi sociali, il "dono" che l'ente democratico concede al proprio popolo, verso il quale tende un orecchio per ascoltare le *doléances* e ricevere le proposte: petizione e iniziativa legislativa sono gli strumenti consolidati della partecipazione, risultati peraltro perfettamente inutili. E invece la partecipazione dovrebbe essere intesa come un *bisogno* non degli elettori, ma degli eletti, bisogno a cui si provvede attraverso l'insieme degli strumenti predisposti per attrarre attenzione e considerazione da parte delle organizzazioni di interesse, per poter conoscere tramite loro i "fatti" rilevanti in una società che gli eletti hanno il compito di rappresentare. Ma a questo non si può arrivare convocando d'autorità i soggetti che si ritiene interessanti: bisogna essere competitivi con l'esecutivo, e conquistare una posizione tale per cui gli interessi organizzati non imbocchino sempre e comunque la scala che conduce alle stanze dell'esecutivo, ma provino interesse a salire anche le scale degli organi assembleari. Ciò può accadere solo se questi organi seguono costantemente l'attuazione delle politiche pubbliche, sono in grado di verificarne i risultati e di registrare le reazioni dei soggetti che vi vengono coinvolti; per questa via l'assemblea può ottenere le informazioni utili per "concorrere" alla decisione su un piano di parità con l'esecutivo. La partecipazione genera conoscenza; la conoscenza è potere; il potere attrae la partecipazione. Lungo questo circuito si collocano gli elementi, i pesi, i ruoli che determinano la "forma di governo": a deciderla non sono questo o quel congegno "razionalizzatore" predisposto dalla costituzione, ma il comportamento dell'imprenditore, del sindacalista, del rappresentante delle associazioni professionali o delle organizzazioni di interesse quando sceglie quale scala imboccare.

Insomma, potenziare la capacità operativa delle assemblee passa anzitutto per il potenziamento delle loro capacità di conoscere e rappresentare la propria società. Non si tratta dunque – come invece spesso si ritiene – di privilegiare il profilo tecnocratico dell’organizzazione delle assemblee, quasi che sia possibile ottenere una maggiore efficacia della loro macchina decisionale solo al prezzo di negarne la natura squisitamente politica, per valorizzare invece il ruolo competitivo delle strutture tecniche. Si tratta all’opposto di realizzare le condizioni perché gli organi elettivi affrontino con convinzione la principale loro “missione” politica, rappresentare la collettività. Rappresentare significa anzitutto conoscere: ma la conoscenza non si compra né si ordina, si costruisce con il lavoro politico. Le strutture – è ovvio – servono, servono i tecnici, servono apparati capaci di documentare e rielaborare i dati: ma tutto ciò non serve a niente se non è funzionalizzato al solo obiettivo utile, quello di rafforzare la capacità rappresentativa dell’assemblea e dei suoi membri.

6. Non meno, ma più politica è dunque necessaria affinché le assemblee rianimino il loro ruolo e riequilibrino la “forma di governo”. Più politica non solo dentro alle istituzioni elettive, ma soprattutto fuori. Purtroppo più politica non è uno slogan che incontri successo in Italia: le vicende di “tangentopoli” hanno innestato un equivoco difficile da dissolvere, l’idea che la politica non debba costare. La politica invece costa e forse non è costata mai tanto come oggi. La delegittimazione dei partiti ha però comportato che ai costi della politica si faccia fronte esclusivamente attraverso la copertura delle spese per finanziare le istituzioni, il personale politico che vi opera, i meccanismi per eleggerlo. Questa è una strategia doppiamente negativa, perché produce la superfetazione delle strutture e delle cariche istituzionali, ed essa produce a sua volta superfetazione e paralisi dei processi decisionali. Altro che “forma di governo parlamentare”: come può reggere il “figurino” se un consiglio regionale di 40 membri riesce ad articolarsi in 20 gruppi consiliari, com’è avvenuto nel Consiglio calabrese nella legislatura 2000-2005? Come si può programmare i lavori, organizzarne le attività in commissione, assicurare i tempi di discussione in aula etc.? La Calabria ha segnato un record, ma nelle altre regioni la situazione era ed è di poco migliore. Se prendiamo i 90 deputati regionali siciliani, ne togliamo 12 che sono “distaccati” nell’esecutivo, 11 che formano l’Ufficio di presidenza dell’Assemblea, 12 che presiedono commissioni legislative e non, 16 che presiedono altrettanti gruppi consiliari, e infine tutti coloro che nei gruppi e nelle commissioni ricoprono il ruolo di vicepresidenti e segretario (altri tre per commissione, in genere), chi resta senza un incarico istituzionale aggiuntivo? La spesa per la politica si disperde in una pioggia fitta fitta, che produce soltanto se stessa.

Proprio da qui bisognerebbe partire se si volesse davvero modificare qualcosa nel sistema politico: dalla revisione della legislazione “di contorno” del sistema elettorale, delle regole sulla formazione dei gruppi assembleari e sul funzionamento delle strutture assembleari, con l’obiettivo di dissuadere (anziché favorire smaccatamente) la proliferazione delle formazioni politiche e dei gruppi assembleari, che a sua volta genera la polverizzazione della spesa per la politica e la disperde in mille canali clientelari che nulla restituiscono in termini di rafforzamento del ruolo delle assemblee, delle loro

strutture e del personale politico che vi opera. Il risultato è questo: che la politica continua a costare moltissimo, ma è un costo che non ripaga la professionalità, ma supporta il dilettantismo: non favorisce gli investimenti nelle “attrezzature” comuni dell’istituzione, ma la proliferazione delle microstrutture clientelari e inefficienti. Distrutta la rete dei partiti e dei loro uffici studi, ogni “rappresentante” del popolo, lungo tutta la lunga complessa filiera delle assemblee elettive, parla a nome proprio, esprime la propria opinione sulle cellule staminali o sull’energia nucleare, sul ponte di Messina o sul ruolo del pubblico ministero, sulla riforma della scuola o sulla patente a punti: dilettanti allo sbaraglio, retribuiti però con stipendi da professionisti!

Il sistema dei partiti – tremo a parlarne nella Facoltà che fu di Maranini! – è stato assunto a suo tempo dai giuristi come un “jolly”, un fattore extragiuridico che aiuta a spiegare perché i sistemi parlamentari sono così diversi tra loro pur rientrando tutti a forza, per dirla ancora con Giannini, nel “barattolo” del governo parlamentare. Dalla revisione del sistema dei partiti – e del sistema di finanziamento con cui vengono sostenuti – deve prendere le mosse il processo di cambiamento della “forma di governo” italiana. Non certo dalla revisione di uno o cento congegni costituzionali.



# Modello federale e rapporti fra assemblee rappresentative

di Dian Schefold

## 1. PREMESSA

Nel 1889 Hugo Preuss, il gran costituzionalista tedesco, morto un anno dopo la fondazione dell'università di Firenze, pubblicò il suo libro su *Gemeinde, Staat und Reich als Gebietskörperschaften* (Comune, Stato e Impero come enti territoriali)<sup>1</sup>. Presentò un modello di enti consociativi, cooperativi che si sovrappongono. Questa costruzione era possibile grazie al metodo germanistico, influenzato dal maestro di Preuss, Otto von Gierke. Si oppone all'idea di una sovranità statale isolata, e constata invece il concetto di diversi enti territoriali di dimensioni diverse che possono esistere sullo stesso territorio. Il comune, lo Stato – cioè lo Stato membro dell'Impero che oggi chiameremmo Land – e lo stesso Impero sono principalmente della stessa natura, come, del pari, la comunità internazionale già presa di mira da Preuss. Tutti sono enti, tutti provvedono al bene comune dei membri, dei cittadini, e tutti pertanto hanno bisogno di un'assemblea rappresentativa che rappresenti i cittadini.

Certo tale modello era lontano dall'organizzazione territoriale e di governo tedesca dell'ultimo terzo dell'Ottocento. Ma si trattava di un modello derivato dalle origini teoriche di Preuss e di un programma per il proprio lavoro, culminante nella costituzione di Weimar e fruttuoso fino ad oggi.

Ne tenterò di derivare un parallelo con i concetti classici dello Stato federale (par. 2) per confrontarli con il modello tedesco del Bundesrat (par. 3) che, ora, è in una discussione che vorrei presentare (par. 4), permettendomi di fare una domanda riguardo a un

<sup>1</sup> Berlin 1889, ristampa Aalen 1964; cfr. la ricostruzione in italiano di Sandro Mezzadra, *La costituzione del sociale. Il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna 1999. Sullo stato della discussione in Germania, vedi i contributi in Christoph Müller/Detlef Lehnert (a cura di), *Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft*, Baden-Baden 2003, e il lavoro sempre fondamentale di Günther Gillissen, *Hugo Preuss*, Berlin 2000; una mia presentazione: Dian Schefold, *Hugo Preuss*, in: Helmut Heinrichs ed altri (a cura di), *Deutsche Juristen jüdischer Herkunft*, München 1993, p. 429 ss.

parallelo possibile secondo la legge costituzionale italiana 3/2001 (par. 5) per concludere con una prospettiva europea (par. 6).

## 2. RAPPORTI FRA ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE NELLO STATO FEDERALE CLASSICO

Per il modello classico di Stato federale, i due livelli di Stati singoli e Stati uniti richiedono per ciascun livello la sua assemblea rappresentativa oppure, nel caso di bicameralismo, le sue assemblee. Il bicameralismo è certo importante per i modelli federali classici, perché la seconda camera può tenere conto delle basi negli Stati membri. Ma non differisce tanto dai bicameralismi in Stati unitari. Un Senato rimane corpo eletto, direttamente o indirettamente, oppure nominato, operando su uno dei livelli come organo di questo livello. Perciò i problemi dei rapporti fra le due camere non sono tanto diversi negli Stati bicamerali unitari. Pensiamo, oltre la Francia e la Gran Bretagna, ad esempio all'Olanda con una rappresentanza dei parlamenti delle province che è organo, nondimeno, di uno Stato unitario. La situazione è simile nel caso delle seconde camere di Stati con regionalizzazione – se non federalizzazione – forte come il Belgio, la Svizzera e, anzitutto, l'Italia e la Spagna. In tutti questi casi le seconde camere, più o meno influenzate dalla suddivisione territoriale dello Stato, rimangono organi di questo come Stato intero. Possono garantire una rappresentanza del popolo oppure delle assemblee su livello regionale, ma non la rappresentanza dell'ente territoriale come tale. Questo mi pare essere il limite di un bicameralismo parlamentare, e del concetto di rappresentanza.

Mi concentro invece sul rapporto fra le assemblee sul livello dello Stato centrale da un lato e degli Stati membri oppure le regioni dall'altro lato. Ma questo rapporto fra i livelli parlamentari, per gli Stati federali classici, sia secondo la costituzione statunitense, sia secondo le imitazioni, fra cui di rilievo il modello svizzero del 1848, ricodificato con la costituzione federale del 18-4-1999, appare piuttosto debole. Il modello statunitense è basato su una separazione chiara delle competenze, anzi di un campo di competenza dell'Unione chiaramente delimitato e coperto da un potere non soltanto legislativo, ma anche esecutivo e giurisdizionale dell'Unione, cosicché le zone di conflitto tra potere dell'Unione e degli Stati membri sono, per quanto possibile, evitate. Perciò si giustifica l'indipendenza essenziale tra organizzazione sul livello dell'Unione e degli Stati. Si tratta di poteri nettamente distinti e separati, armonizzati soltanto tramite la giurisprudenza della Corte suprema federale che controlla, oltre l'Unione, anche la conformità del diritto statale con la costituzione dell'Unione, soprattutto il rispetto della ripartizione delle competenze. Le assemblee rappresentative stanno ciascuna per sé. C'è poco rapporto fra loro, con poche eccezioni come l'inserimento delle assemblee degli Stati nella revisione della costituzione dell'Unione (art. 5).

Tuttavia si può obiettare a una tale argomentazione il suo carattere formale. Nella realtà la cooperazione dei Parlamenti, soprattutto per armonizzare la legislazione negli

Stati, è importantissima, ed esistono parecchie istituzioni a questo scopo<sup>2</sup> come la National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, il Council of State Governments, la National Conference of State Legislative Leaders e altri. Già questi nomi mostrano che si tratta, in gran parte, di organizzazioni private, oppure di una cooperazione proprio legislativa dei Parlamenti, meno di una cooperazione governativa. Tale situazione è dovuta alla posizione forte del deputato e delle assemblee rappresentative nel sistema statunitense. Ma rimane una cooperazione tecnica, spesso anche guidata da interessi. Nella prassi politica invece prevale l'influsso cresciuto del governo federale – cioè soprattutto del Presidente che, grazie all'influsso sulla politica generale e una competenza dell'Unione molto allargata tramite la prassi legislativa e giurisdizionale, approfitta di una competenza molto più estesa e ha creato tante autorità federali di regolazione. Ne seguono contatti frequenti e utili sul livello fra questi o il Presidente e i Governatori. Già nel modello statunitense i rapporti fra le assemblee non bastano per coordinare i livelli.

Un fenomeno analogo è ancora meglio visibile nel sistema svizzero, basato del pari su una rappresentanza dei popoli degli Stati membri, dei cantoni, nel Consiglio degli Stati – la seconda camera che influenza la politica federale, ma senza creare un collegamento tra livello federale e cantonale. In Svizzera invece la ripartizione delle competenze su confederazione e cantoni è sempre stata flessibile, oscillante e molto intrecciata. Perciò il collegamento dei livelli è importante. L'assemblea rappresentante i popoli cantonali non lo effettua in maniera sufficiente. Per migliorare il collegamento si sono sviluppati, da decenni, metodi di concertazione, sia fra i cantoni, sia fra questi e la confederazione, anzitutto un diritto dei cantoni di essere ascoltati prima delle decisioni su livello federale. Ovviamente l'organo competente in casi del genere non è tanto il parlamento ma il governo cantonale. Né è risultata una cooperazione fra governo federale e governi cantonali e di questi fra di loro. Certo, in casi importanti ci sono accordi, trattati, anzitutto, cosiddetti “concordati” tra cantoni con approvazione dei consigli cantonali, in certi casi anche con partecipazione federale. Ma la determinazione del contenuto, le trattative rimangono compito governativo. La nuova costituzione federale del 1999 disciplina pertanto, in una sezione su “cooperazione tra confederazione e cantoni” (artt. 44-49) questa materia, nettamente separata dalle funzioni del Consiglio degli Stati, quindi *non* come rapporto fra assemblee rappresentative.

Un tale accento governativo-amministrativo non esclude, è vero, rapporti fra le assemblee stesse, e occorre menzionarli già adesso. Ma a prescindere dal problema delle competenze, è necessario rendersi conto del carattere sia piuttosto formale, sia tendenzialmente amministrativo di tali rapporti. Sia i presidenti delle assemblee svolgono contatti e rapporti. Questi dovranno rimanere piuttosto formali, perché un presidente dell'assemblea come complesso non può rappresentare, mettersi al posto delle forze pluralistiche, spesso opposte, nell'assemblea. Questa opera nel suo complesso. Una

---

<sup>2</sup> Mi riferisco allo studio di Volkhard Riechmann, *Die Vorbereitung bundeseinheitlicher gliedstaatlicher Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Amerika als Problem des kooperativen Föderalismus*, Frankfurt 1978.

conferenza o cooperazione del presidente con presidenti di altre assemblee non sostituisce un tale lavoro. – Sia invece i presidenti cercano una cooperazione in materia. Anche in tali casi il rispetto delle tendenze pluralistiche nell'assemblea necessiterà una limitazione dei contatti a questioni piuttosto tecniche, ad esempio riguardo a problemi di lavoro parlamentare, non contestate sul piano politico. Perciò in tutti questi casi si tratterà di rapporti fra organi con compiti paralleli e non di accordi sulle politiche da perseguire.

Partendo dunque dal modello dello Stato federale democratico, si nota un rapporto debole fra le assemblee. Questa lacuna può essere colmata da attività di singoli deputati o gruppi, da competenze federali e forme organizzative originariamente paracostituzionali – così negli Stati Uniti – oppure da una cooperazione governativo-amministrativa accanto a quella parlamentare – il caso svizzero –. Ma il modello federale è concepito in vista di un'indipendenza dei livelli, proprio grazie al carattere parlamentare-democratico di ciascuno di essi, e sono gli sviluppi successivi che hanno mitigato questa situazione.

### 3. IL MODELLO TEDESCO DEL BUNDESRAT

Sotto questo profilo si constata la diversità del modello tedesco nella sua genesi, il suo carattere secondo la Legge Fondamentale del 1949 e nella prassi attuale. È vero che il tentativo di un'unificazione tedesca della Paulskirche, nel 1848/49, rassomigliava sotto certi profili ai movimenti di federalismo democratico, operando con assemblee costituenti sul livello degli Stati membri e sul livello federale. È pure vero che il progetto di costituzione prevedeva un parlamento bicamerale, accanto alla camera del popolo, cioè dei deputati (il Volkshaus) una camera degli Stati (Staatenhaus) con nomina a metà dai governi, a metà dai parlamenti degli Stati membri, cioè un parlamento, una dieta bicamerale, tuttavia con un influsso specifico dei governi degli Stati membri. Così il modello bicamerale era – ed è – sull'ordine del giorno dell'ingegneria costituzionale tedesca.

Ma la costituzione della Paulskirche naufragò. E quando si trattava, nel 1866, di unificare la Germania dopo la vittoria prussiana contro le forze della vecchia Confederazione tedesca, Bismarck – eliminando certi membri della vecchia Confederazione che furono annessi dalla Prussia (come Hannover e Francoforte) – sostenne l'idea di una federazione dei monarchi sovrani, prima della Germania del Nord, poi, basata su trattati con gli Stati del Sud, di tutta la Germania. Secondo la costituzione, prima della federazione del nord del 1867, poi dell'Impero Tedesco del 1871, erano i monarchi che conclusero una federazione. Non si trattava di una sola alleanza, ma la dogmatica ottocentesca prevalente insisteva su un concetto di sovranità nazionale<sup>3</sup>. Soggetto di

<sup>3</sup> Vedi anzitutto Georg Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Vienna 1882; cfr. Dian Schefold, *Un potere costituente europeo?*, in L. Lanfranchi (a cura di), *La Costituzione europea tra Stati nazionali e globalizzazione*, Roma 2004, p. 143 (152).

questa sovranità erano i monarchi federati (e le città libere), cosicché era necessario un organo federale che permettesse di localizzare questa sovranità collettiva. È questa l'idea madre del Bundesrat – letteralmente: consiglio federale –, composto dai rappresentanti dei membri, cioè degli Stati membri della Federazione<sup>4</sup>. La distribuzione del voto ha sempre rispettato la popolazione degli Stati, garantendo, nel 1871, allo Stato più piccolo almeno un voto e tutelando i diritti dello Stato egemone, della Prussia, tramite un voto decisivo in alcune materie e la presidenza del Cancelliere, nominato dall'Imperatore che era contemporaneamente Re della Prussia. Questo Bundesrat era l'organo chiave dell'Impero, con competenze ampie nel rapporto tra Impero e Stati, nell'amministrazione e nella legislazione ove aveva la funzione – ma, come abbiamo visto, per niente la composizione – di una seconda camera, accentuata ancora dalla dottrina per sottolineare la menzionata sovranità collettiva dei monarchi federati. Secondo l'art. 10 della costituzione era compito dell'Imperatore di prestare ai membri del Bundesrat la protezione diplomatica usuale – ecco una bella caratteristica dell'Impero tedesco ottocentesco –. I rapporti fra l'Impero e gli Stati membri erano pertanto ottimo garantiti, ma non tramite lo strumento di assemblee rappresentative, bensì accanto a queste.

Occorre, mi pare, rendersi conto di questa situazione originaria per comprendere la problematica attuale, perché il Bundesrat tedesco, malgrado i cambiamenti svolti dall'Impero in poi, rimane un elemento di continuità tedesca. Fu acerbamente criticato già durante l'Impero, poi nelle discussioni costituzionali del 1918/19 quando il suo ruolo fu un po' indebolito, ma mantenuto, e del 1948/49, che mantennero in principio, anche contro critiche dure, il modello bismarckiano, certo ora inserito in democrazie parlamentari sul livello della Federazione e dei Länder. Il Bundesrat è sempre organo di cogestione dei Länder alla legislazione, amministrazione e oggi anche alla politica comunitaria federale (art. 50 LF). È sempre composto da membri dei governi dei Länder che nominano, revocano e istruiscono – obbligatoriamente in senso univoco<sup>5</sup> – i delegati. Non è assemblea parlamentare e rappresentativa, benché apparentemente svolga un lavoro e abbia uno stile comparabile e, soprattutto, partecipi alla legislazione federale in maniera comparabile a una seconda camera.

Così il sistema federale tedesco è fondato su un rapporto stretto e istituzionalizzato tra Federazione e Länder. Ma portatori di questo rapporto non sono – almeno non in senso prioritario – le assemblee rappresentative e parlamentari, ma un altro organo federale, strumento dei governi e modello per una cooperazione ulteriore fra i livelli, soprattutto per l'adempimento di compiti comuni e per una cooperazione dei ministri dei Länder anche nel campo della loro competenza esclusiva. Questa cooperazione è bene istituzionalizzata e garantita. Questa qualità del sistema tedesco merita, mi pare, di essere anzitutto sottolineata.

<sup>4</sup> Ho trattato la problematica in Dian Schefold, *Cooperazione politica ed amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in Antonio D'Atena (a cura di), *Federalismo e Regionalismo in Europa*, Milano 1994, p. 165 ss.

<sup>5</sup> Vedi la sentenza recente importantissima e molto controversa BVerfGE 106, 310 ss. con opinione dissenziente p. 337 ss.

La soluzione ha però il suo costo, sotto due profili. Da un lato la cooperazione dei governi va alle spese del ruolo delle assemblee parlamentari, sul livello federale e ancora di più su quello dei Länder. Nella formazione delle leggi federali, l'influsso governativo-amministrativo, oggi di massimo rilievo in tutti gli Stati<sup>6</sup>, è ancora aumentato. Secondo gli artt. 76/ 77 LF, prima della discussione parlamentare di progetti governativi, ha luogo un primo esame da parte del Bundesrat. Dopo l'approvazione parlamentare della legge, lo stesso Bundesrat ha diverse possibilità di influenzare ancora il processo legislativo: può richiedere la convocazione di una commissione bicamerale<sup>7</sup> di mediazione; poi può proporre opposizione contro una legge approvata; infine, in certi – molti, ci tornerò – casi previsti dalla Legge Fondamentale c'è la necessità di approvazione di leggi anche da parte del Bundesrat. Ma la cooperazione dei governi ha ripercussioni ancora più gravi per i parlamenti dei Länder. Nel gran numero di casi ove i Länder si accordano – sia formalmente tramite trattati o accordi, sia sostanzialmente tramite disegni di legge elaborati in comune come i cosiddetti “disegni modello” – l'influsso pratico dei parlamenti dei Länder sull'emanazione di queste leggi, preparate dalle burocrazie riunite, diminuisce, se non sparisce. Così il campo della legislazione indipendente dei Länder è ridotto, ancora di più che appare secondo la distribuzione costituzionale della competenza legislativa. Qui pure la cooperazione è opera delle amministrazioni, non dei parlamenti, forse con l'eccezione del diritto parlamentare ove disegni modello elaborati dalle presidenze dei parlamenti dei Länder tentano un'unificazione simile; in tali casi infatti riscontriamo un rapporto di cooperazione fra assemblee rappresentative.

L'altra faccia della medaglia, e intanto la seconda conseguenza dell'intreccio forte fra Federazione e Länder, soprattutto tramite il Bundesrat, è la pesantezza dei processi di decisione. Questo va da sé per i casi di auto-coordinazione dei ministri dei Länder in materie della loro competenza propria. L'esempio più spettacolare è la conferenza dei ministri dell'educazione dei Länder (Kultusministerkonferenz, KMK) che, data la competenza esclusiva dei Länder in materie scolastiche e d'educazione, provvede a una certa uniformità nell'interesse di livelli comparabili<sup>8</sup>, riconoscimento di esami e libertà di circolazione anche per famiglie con figli in età scolastica. Per le decisioni la KMK mantiene una burocrazia di circa 600 dipendenti, vale a dire un vero terzo livello fuori dell'amministrazione federale e dell'amministrazione di un Land. Le decisioni principali però sono basate sul principio dell'unanimità per vincolare tutti. Ovviamente questo dà la posizione decisiva al più lento, più conservatore, e frena ogni innovazione, fino a pressioni, magari concussioni, conflitti e minacce di uscire dalla conferenza<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Vedi la presentazione impressionante, ma del pari inquietante da parte di Armin von Bogdandy, *Gubernative Rechtssetzung*, Tübingen 2000.

<sup>7</sup> Risulta da ciò che è detto nel testo che, in verità, questa commissione non è univocamente bicamerale, ma comune di un'assemblea parlamentare e di una non parlamentare.

<sup>8</sup> Intanto la problematica dell'art. 117 II° co. lett. m) cost. it. ha i suoi paralleli in Germania.

<sup>9</sup> Come ultimamente da parte della Bassa Sassonia. Sulla problematica generale, vedi Karl Heinz Bentele, *Kartellbildung in der Allgemeinen Forschungsförderung*, Königstein 1979 – il terzo volume del progetto “Politikverflechtung”, eseguito sotto la direzione di F.W. Scharpf.

Una pesantezza simile giace però sulle decisioni con partecipazione del Bundesrat, e ancora di più per quanto la sua approvazione è necessaria. Non è tanto il vincolo dei membri alle decisioni dei governi dei Länder, ma già il fatto che si tratta di ministri con altri compiti che rende difficili decisioni rapide. Il problema essenziale viene inoltre causato da maggioranze divergenti nel Parlamento e nel Bundesrat. Questo, non rappresentando esattamente la popolazione dei Länder, e formato in seguito a elezioni avendo luogo a date diverse e con temi diversi secondo la situazione del Land che creano certe maggioranze, è determinato nella sua composizione da motivi tutt'altri che un'elezione parlamentare nazionale. Insomma ne risulta spesso una maggioranza diversa nel Bundesrat da quella nel Parlamento. Perciò le decisioni sono più lente, difficili, spesso possibili soltanto in forma di compromessi delicati, oppure impossibili. Questo vale già nei casi di partecipazione normale del Bundesrat al procedimento legislativo, ma molto di più quando l'approvazione di una legge da parte del Bundesrat è costituzionalmente prescritta e pertanto necessaria. In tali casi si sviluppa un vero bicameralismo, però con una seconda camera il cui carattere parlamentare è molto dubbio, e con maggioranze spesso opposte. Ne segue la necessità di una ricerca del compromesso, oppure la non-decisione, il sistema bloccato.

Ora si potrebbe obiettare che questi casi siano limitati, dalla Legge Fondamentale, a certe leggi specificamente elencate nel testo costituzionale, come leggi costituzionali (art. 79 II° co. LF), leggi di trasferimento di competenze all'Unione Europea (art. 23 I° co. LF), leggi sulla distribuzione del gettito delle imposte (art. 106 III° co. LF) etc. L'obiezione, giusta in principio, è però capovolta non soltanto dallo stragrande numero di casi in cui la Legge Fondamentale richiede l'approvazione di leggi da parte del Bundesrat, ma di più dall'interpretazione di una norma che si è avvertita centrale per il sistema tedesco; è indispensabile spiegare questo problema. Secondo il sistema della Legge Fondamentale, le leggi federali sono normalmente eseguite dai Länder (art. 83 LF). In questi casi, come dice l'art. 84 I° co., "a essi spetta adottare norme in materia di istituzione di pubbliche autorità e di procedimento amministrativo, se non è diversamente disposto da leggi federali soggette a approvazione del Bundesrat". Questa norma era poco accentuata nel 1949. Ma nella prassi le leggi federali disciplinano molto spesso le autorità e il procedimento dei Länder, anzi devono farlo per garantire un'esecuzione uniforme, e sarebbero in pratica spesso inapplicabili senza una tale disciplina. Perciò tutte queste leggi, intese e anche, come sostenne la Corte costituzionale<sup>10</sup>, la maggior parte delle loro modificazioni, hanno bisogno dell'assenso del Bundesrat, infatti, circa 60% delle leggi federali<sup>11</sup>! In questa via la Germania si ravvicina di un bicameralismo speciale, con l'effetto di un intreccio (1) tra Federazione e Länder, (2) tra parlamentarismo classico e rappresentanza governativo-amministrativa, e (3) tra maggioranza governativa e opposizione maggioritaria nel Bundesrat. Mi sembra possibile trovare vantaggi in quest'intreccio che stabilisce il sistema politico<sup>12</sup>. Ma è del pari possibile criticarlo come troppo pesante, come ostacolo a decisioni, innovazioni e riforme.

<sup>10</sup> BVerfGE 37,363 (379-383).

<sup>11</sup> Vedi ad es. Jörn Ipsen, *Staatsrecht I*, 15a ed. 2003, p. 101 s.

<sup>12</sup> Ho discusso quest'aspetto in Dian Schefold, *Separazione e collegamento tra l'amministrazione del Bund e quella dei Länder*, "Amministrare", XXVI 1, 1996, p. 17 ss.

#### 4. LA RIFORMA DEL SISTEMA FEDERALE

Nella situazione attuale, sembra che il secondo modo di vedere prevalga, e se ne conclude la necessità di una riforma del sistema federale tedesco. Infatti le difficoltà di realizzare riforme economiche e sociali, largamente riconosciute come necessarie, con una maggioranza rosso-verde nel Parlamento, e una maggioranza nera nel Bundesrat hanno suggerito il progetto di sbloccare questo sistema con troppi “checks and balances”. Perciò Parlamento e Bundesrat hanno istituito, il 16/17 ottobre 2003, una commissione comune di Federazione e Länder – cioè una specie di commissione bicamerale – con partecipazione consulente di esperti per elaborare proposte con lo scopo di modificare l’organizzazione federativa della Legge Fondamentale. La commissione ha svolto, anche con sotto-commissioni, pareri, *hearings*, un lavoro considerevole che ha trovato grande attenzione<sup>13</sup>. Ha tentato di arrivare ancora nell’anno 2004 a proposte concrete, per permettere una revisione costituzionale ancora nel 2005, cioè nella legislatura attuale. Tuttavia si è dovuto constatare che le posizioni erano troppo divergenti, e perciò il lavoro è finito con questa affermazione e senza risultati il 17 dicembre 2004<sup>14</sup>. Il problema e il compito esistono nondimeno e richiedono una soluzione. Perciò, dopo la fine anticipata della 15a legislatura i gruppi formanti la nuova („gran“) coalizione hanno stabilito le innovazioni previste nell’accordo di coalizione, e recentemente la proposta di una riforma costituzionale in materia è stata presentata al Parlamento e al Bundesrat<sup>14a</sup>. Ora sembra importante menzionare le questioni essenziali, le soluzioni probabili e i conflitti non risolti.

Anzitutto si tratta della problematica dei casi di approvazione di leggi necessaria del Bundesrat, specialmente nei casi di regolazioni organizzative e procedurali menzionati (art. 84 I° co. LF). Ovviamente si cerca di ridurre questi casi e di vincolarli a condizioni più strette, con la compensazione tramite un diritto dei Länder di emanare soluzioni divergenti. Tuttavia la materia è delicata. Senza regolazioni federali organizzative e procedurali, i deficit d’implementazione della legislazione federale aumenteranno. In caso di regolazioni senza possibilità di divergenza invece gli interessi dei Länder sono gravemente toccati, cosicché rimane la competenza del Bundesrat di rifiutare l’approvazione.

Perciò l’idea corrispondente è d’indennizzare i Länder allargando la loro competenza legislativa esclusiva e diminuendo l’intreccio di competenze federali e dei Länder, sia la

<sup>13</sup> Vedi ad es. Peter M. Huber, *Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten D zum 65. Deutschen Juristentag* Bonn 2004; in italiano Andrea De Petris, *Il progetto di riforma del sistema federale tedesco*, “Quaderni Costituzionali”, 2004, p. 613 ss. I lavori sono pubblicati in Deutscher Bundestag/Bundesrat (a cura di), *Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, Zur Sache 1/2005.

<sup>14</sup> Desta interesse che, dalla 8° sessione della commissione l’8 luglio 2004 in poi, le 3 ultime sessioni della commissione (come alcune prima) si sono tenute senza verbale pubblicato e con la semplice dichiarazione finale menzionata del 17 dicembre.

<sup>14a</sup> Bundestags-Drucksache 16/813 e Bundesrat-Drucksache 178/06 del 7 marzo 2006.

legislazione cornice federale (art. 75 LF), sia i compiti comuni (anzitutto art. 91 e 91b LF). Già ora la giurisprudenza costituzionale va in questa direzione. Da una sentenza importante del 24 ottobre 2002<sup>15</sup>, la Corte controlla, diversamente dalla giurisprudenza anteriore, se le condizioni di necessità di legislazione federale secondo l'art. 72 II° co. LF sono date; interpreta rigorosamente i concetti giuridici molto indeterminati come "condizioni di vita equivalenti"<sup>16</sup>, "unità del diritto o dell'economia", "interesse dello Stato nel suo complesso" che devono giustificare, nel senso di una specie di principio di sussidiarietà, l'utilizzazione della competenza legislativa federale concorrente o cornice. Ne risulta un'interpretazione più stretta e difficile a prevedere della competenza legislativa federale, in contrasto manifesto con la vecchia giurisprudenza e la prassi politica. In una tale situazione sembra necessario precisare la delimitazione della competenza federale.

Con questi due campi di modificazione la Germania si muoverebbe nella direzione dello Stato federale democratico classico, con sistema veramente parlamentare su tutti e due i livelli e separazione più esplicita delle competenze.

Nondimeno rimangono punti interrogativi, mi pare assai importanti, che mettono in dubbio se il naufragio della commissione sia soltanto un incidente che può essere superato nel prossimo futuro. Ne menziono tre.

In prima linea, ampliare il campo di legislazione dei Länder riscontra difficoltà in un'epoca ove – come si calcola – circa tre quarti della legislazione sono influenzati dal diritto comunitario. Il principio di sussidiarietà, ivi (art. 5 TCE) ancorato, non lo impedisce. La Federazione è bene interessata a difendere gli spazi di concretizzazione rimanenti. Ma come lo potrà fare in caso di concretizzazione tramite i Länder? Questo problema, riconoscibile già ora, sarebbe molto aggravato in caso di allargamento della legislazione dei Länder. Sono anzitutto i cittadini che contano a una certezza del diritto e pertanto a una centralizzazione della competenza legislativa ulteriore. I problemi dell'educazione – della KMK menzionata –, del diritto dell'edilizia e dell'ambiente sono considerati problemi generali che non tollerano soluzioni divergenti sul livello dei Länder; erano addirittura problemi dell'educazione ove il consenso non era reperibile nella commissione. È caratteristico che la riforma costituzionale del 1994, dopo la riunificazione, con la pretesa di rinforzare la posizione dei Länder, abbia avuto risultati estremamente modesti e, se mai, piuttosto sul livello teorico. Ora, le proposte attuali più ardite, riguardanti 17 materie, fra l'altro la legislazione sull'esecuzione delle pene, il notariato, l'impiego pubblico dei Länder (senza diritti e doveri dei funzionari), le università (senza ammissioni e esami) sono molto contestate. Una previsione del risultato sembra difficile.

<sup>15</sup> BVerfGE 106,62 ss. (135 ss.); la giurisprudenza è continuata con BVerfGE 110,141 (174 ss.); BVerfG sent. 9-6-2004, *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, p. 2363; BVerfG sent. 27-7-2004, *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, p. 2803 ss.; BVerfG sent. 26-1-2005, *Neue Juristische Wochenschrift* 2005, p. 493 ss.

<sup>16</sup> Così la traduzione di "gleichwertig" da Adele Anzon/ Jörg Luther, *La LF tedesca*, Milano 1997; l'edizione curata dall'Ufficio Stampa e Informazione del Governo federale, Bonn 1998, traduce con "analoghe".

In secondo luogo certi punti essenziali sono stati esclusi dalle discussioni della commissione fin dall'inizio: un riordino del territorio federale (art. 29 LF), raccomandato da alcuni, cioè lo scioglimento di certi Länder economicamente deboli, e la ripartizione delle finanze, anzitutto l'equiparazione finanziaria, molto contestata e spesso giudicata dalla Corte costituzionale<sup>17</sup>. Proprio nel momento attuale siamo in una situazione d'emergenza finanziaria di parecchi Länder, e ci sono di nuovo ricorsi sollevati a Karlsruhe. Ora, se si ripartiscono i compiti e si riducono le possibilità di erogazioni finanziarie federali in favore dei Länder, le conseguenze finanziarie non sono sufficientemente prevedibili. In una tale situazione può apparire difficile, anzi irresponsabile per i Länder in questione accettare una nuova disciplina del sistema federale.

Rimane però, in terzo luogo, il problema cruciale leggibile nell'art. 72 II° co. LF, riguardo alla necessità di condizioni di vita equivalenti. Questa necessità era sempre presupposta, dal 1949 in poi. Occorre ricordare che la Germania nazista era Stato unitario, che l'inserimento dell'art. 72 II° co. nella versione originaria fu sostenuto anzitutto dai governatori militari e che, più tardi, l'interpretazione della norma è stata lasciata alla discrezionalità del legislatore<sup>18</sup>. Le condizioni di vita equivalenti sono, sotto questo profilo, un principio dello Stato sociale che determina la legislazione rispettiva. Ora se la giurisprudenza costituzionale recente richiede di esaminare in ogni caso la necessità dell'eguaglianza, operando con criteri assai rigidi, si potrebbe ad esempio pensare a trasferire la legislazione in materia d'assistenza sociale sui Länder; infatti ci sono state proposte in tale direzione. In questa via però le differenze economiche e sociali fra le singole regioni – soprattutto la debolezza economica della Germania orientale, ma anche di altre zone in crisi – non sarebbero più una sfida per l'insieme della Federazione e dei Länder<sup>19</sup>, ma dovrebbero essere accettate come fenomeno necessario. Mi pare che questo non sia compatibile con la direttiva costituzionale dello Stato sociale. Perciò il progetto attuale tenta di limitare il controllo da esercitare dalla Corte costituzionale e di rinforzare il diritto dei Länder di scegliere soluzioni divergenti. Ma già sul piano politico mi chiedo se ci sia una maggioranza sufficiente per una tale modificazione della costituzione, che potrebbe imboccare una modificazione della costituzione in senso materiale.

<sup>17</sup> Vedi le sentenze importantissime BVerfGE 74, 330; 86, 148; 101; vedi Dian Schefold, *Modelli di federalismo e sistema finanziario tedesco nel quadro dell'integrazione europea*, in Sergio Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano 2002, p. 261 ss.

<sup>18</sup> Vedi, per la genesi dell'articolo, la giurisprudenza e la situazione prima del 1994. Michael Gruson, *Die Bedürfniskompetenz*, Berlin 1966.

<sup>19</sup> Come la Corte l'ha ancora descritto in BVerfGE 86,148 (263 s.) – cfr. i “livelli essenziali” secondo l'art. 117 II° co. lett. m) cost. it.; in proposito G. Berti/ G.C. De Martin (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano 2003, ove ho (p. 79 ss., 87 ss.) tentato di fare il parallelo con la Germania.

<sup>20</sup> Cfr. l'art. 79 III° co. LF che vieta la modificazione dei principi dell'art. 20 LF, fra cui il principio dello Stato sociale.

Con questo punto interrogativo non voglio dire che tutto l'intreccio tra Federazione e Länder e fra i Länder sia sostanza costituzionale immutabile<sup>20</sup>. Ci sono incontestabilmente problemi ove la responsabilità politica esclusiva, sia della Federazione sia di un Land, rafforzerebbe l'identificazione del responsabile con la sostanza del problema, e ove l'impatto sul complesso dello Stato è da tollerare. Ma zone limitrofe come le università – importanti certo per la collettività locale: colgo l'occasione di dirlo oggi e qui! – o l'impiego pubblico di un certo ente territoriale che interessa anzitutto questo ente hanno un'importanza ovvia per la situazione culturale, economica o sociale della *res publica* intera, e sembra un lavoro estremamente delicato districare questi rapporti amministrativi e sociali, ponderando gli interessi in gioco. Infatti erano questi i problemi che la commissione bicamerale non ha potuto superare in dicembre scorso. Perciò successo e portata di una riforma del federalismo rimangono incerti, nonostante la necessità di ri-considerare i rapporti dei livelli nel sistema federale tedesco, e nonostante il “pacco” impressionante imballato nella proposta attuale e sostenuto dalla disciplina di una gran coalizione che comprende la maggioranza necessaria per la revisione costituzionale.

## 5. UNO SGUARDO COMPARATISTICO VERSO L'ITALIA

La discussione tedesca menzionata ricorda il risultato della riforma del titolo V della costituzione italiana effettuata dalla l. cost. 3/2001. Nonostante l'opposizione contro una qualificazione come “federale”<sup>21</sup>, la ripartizione della competenza legislativa sembra assai simile a quella tedesca e lascia gran parte della competenza in materie sociali e culturali alle regioni. Certo questa strada è limitata dalla competenza statale secondo l'art. 117 II° co. lett. m) che riserva allo Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, ma occorre chiedersi se questa norma abbia un contenuto più preciso che l'art. 72 II° co. LF. È vero però che, da un lato, la determinazione è attribuita al legislatore, non si tratta di una limitazione della legislazione, controllata dalla giurisprudenza costituzionale come in Germania<sup>22</sup>, ed è del pari vero che tale legislazione riscontra i principi generali dello Stato sociale, ancorati nei principi fondamentali e nei titoli II e III della prima parte della costituzione. In questa cornice, che spazio rimane per regionalizzare la legislazione sociale e culturale? Basta un coordinamento fra Stato e regioni, e c'è spazio per rapporti fra le assemblee rappresentative – non oso dire: fra i parlamenti<sup>23</sup> – in questa materia? Guardando da fuori, lo spazio di differenziazione fra le regioni mi sembra stretto, ma so che la questione è molto controversa in Italia.

<sup>21</sup> Vedi ad es. Barbera, Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, 3° ed. Bologna 2004, p. 308.

<sup>22</sup> Tuttavia non è da escludere che la giurisprudenza tedesca recente menzionata possa trovare imitatori anche in Italia.

<sup>23</sup> Perché me lo vieta la Corte cost., sent. 106 del 2002.

## 6. UNA PROSPETTIVA EUROPEA

Se dopo di tutto che ho detto il federalismo si è avverato complicato, difficile e immobile, rimane nondimeno la prospettiva di un'Europa delle autonomie democratiche con rapporti fra di loro. L'Unione Europea, già da Maastricht, ma di più con il Trattato sulla Costituzione, riconosce, nell'ambito del principio della sussidiarietà, oltre l'identità politica-culturale degli Stati membri anche quella delle autonomie<sup>24</sup>. Non dà invece una risposta chi e quali siano. Sotto questo profilo le norme sul Comitato delle regioni sono aperte, forse troppo aperte.

Ora il Consiglio d'Europa si è occupato del problema. Dopo preparazioni lunghe, esiste dal 1985 una Carta Europea dell'autonomia locale che, dopo alcune difficoltà all'inizio, è ora vincolante per quasi tutti gli Stati europei. Contiene garanzie concrete di autonomia e di organizzazione democratica. La Carta si applica, in primo luogo, alle collettività locali, ma apre, nel suo art. 13, la possibilità di essere applicata anche alle collettività regionali. Il vincolo, l'applicazione e il suo controllo sono ora materie ben sviluppate, non tramite la Convenzione e quindi la Corte Europea dei diritti dell'uomo, ma grazie a un'organizzazione europea delle autonomie nel seno del Consiglio d'Europa, il Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), con tutto un meccanismo di discussione, monitoring, controllo e sviluppo ulteriore.

Dal 1997 si è discusso, nel CLRAE e nel Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, anche di una Convenzione sulle Regioni che dovrebbero ricevere una posizione simile alle collettività locali. Tuttavia le difficoltà in questo campo si sono rivelate grandi, e recentemente il Comitato dei Ministri si è di nuovo astenuto dall'approvare un disegno di Convenzione che, inoltre, per avere forza vincolante, presupporrebbe l'accettazione e ratificazione da parte degli Stati membri.

Ma nonostante questo passo per ora ancora troppo grande, rimane la Carta dell'autonomia locale e la sua applicabilità anche alle regioni. Perciò si apre la prospettiva suggerita dal mio tema e anticipata in teoria da Hugo Preuss, cioè una piramide di assemblee rappresentative democratiche, dal comune attraverso la regione e lo Stato alla comunità europea e mondiale.

# Seconda sessione

## Modelli elettorali

*Presiede Luigi Lotti*  
*Professore Emerito dell'Università degli Studi di Firenze*



# Campagne elettorali e sistemi elettorali nell'Italia liberale 1900-1924

di Serge Noiret

COMICES, s. m. pl. (*Hist. anc.*) c'est ainsi qu'on appelloit les assemblées du peuple Romain, qui avoient pour objet les affaires de l'état, comitia. Elles étoient convoquées & dirigées ou par un des deux consuls, ou dans la vacance du consulat, par l'interrex, par un préteur, un dictateur, un tribun du peuple, un souverain pontife, ce qui n'étoit pas ordinaire, un décemvir, ou un édile. (Diderot, Denis, (1713-1784) et Alembert, Jean Le Rond d', (1717-1783): *Encyclopédie, ou, Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers par une société de gens de lettres mis en ordre et publié par M. Diderot et quant à la partie mathématique, par M. d'Alembert.*, Geneve-Paris; Neufchastel: Chez Briasson, 1754-1772.)

## 1. UNA DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI “CAMPAGNA ELETTORALE”.

### 1.1. Introduzione.

Jacques Gertslé<sup>1</sup>, intervenuto più volte sul tema della “campagna elettorale”, mette in risalto un rinnovamento degli studi consacrati alle campagne elettorali in Francia negli anni Ottanta dovuto anche all'analisi dell'impatto crescente e decisivo dei media – la televisione in particolare – nella politica della V Repubblica e nelle moderne democrazie in generale. Questi studi avevano sdoganato le campagne elettorali da un ruolo secondario nel campo della *polity-building*, attribuendo ai suoi rituali e ai suoi linguaggi un ruolo centrale nella legittimità del sistema politico che rivela, proprio durante la campagna elettorale, il reale funzionamento delle sue varie componenti. La campagna elettorale diventa così: “un moment de ‘surchauffé’ dans la création, l'activation, la

<sup>1</sup> Professore di scienza della politica a Parigi I, Sorbonne, è autore di uno studio dei linguaggi e dei messaggi politici in televisione dei due principali candidati nella campagna presidenziale francese del 1974 (Jacques Gertslé, Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri et René Moreau, *Giscard d'Estaing/Mitterrand. 54774 mots pour convaincre*, Paris, PUF, 1976).

transmission du sens. Elle est caractérisée par des affrontements symboliques sur les multiples niveaux de fonctionnement des pratiques signifiantes”. Inoltre, l’importanza della campagna elettorale nel sistema politico supera di gran lunga il suo breve svolgimento: “des traces cognitives et symboliques vont faire sentir leur travail au-delà de la courte séquence électorale dans des processus tels que l’acquisition ou le recyclage des connaissances politiques, la redistribution du capital politique des acteurs, la reconstitution des identités politiques ou, plus globalement la légitimité du système”<sup>2</sup>.

La campagna è dunque al centro di quello che i politologi anglo-sassoni chiamano la *polity building*. Se poi la si analizza storicizzandola, è possibile attribuire a essa ulteriori significati e anche meglio comprendere l’attuale ruolo della campagna elettorale “permanente”, o cosa vi è di peculiare e di tradizionale nel rito preparativo all’elezione.

Anche nella scienza politica e nel diritto costituzionale, vengono trattate campagne elettorali in riferimento alla storia recente, quella delle tre tornate elettorali della cosiddetta seconda repubblica italiana per esempio<sup>3</sup>. Tuttavia in quegli studi, non si assume, a differenza di quanto suggerito da Gertslé più sopra, che la campagna elettorale fosse quel *topos*, quell’oggetto paradigmatico dello studio della politica, dei suoi linguaggi e delle sue regole. Se ne tratta quasi sempre in rapporto alla competizione tra partiti in un momento determinato e non come l’apice, anche concettuale, di una verifica, anche teorica, dell’agire politico organizzato e del funzionamento delle istituzioni della politica.

Infatti, le novità importanti avvenute nella storia dei media come la diffusione della televisione e la sua introduzione nelle campagne elettorali a partire degli anni Sessanta del XX secolo, non attribuivano un significato diverso al messaggio politico veicolato in campagna rispetto alle competizioni ottocentesche: la campagna elettorale, come oggetto dell’agire politico, a prescindere dai suoi elementi di modernizzazione fu, da sempre, un processo catalizzatore del significato profondo della politica nei contesti elettivi di ogni epoca. Quello che cambia con la modernizzazione dei media, è soltanto la modulazione del suo linguaggio e, con esso, le varie tipologie di messaggi politici trasmessi a un elettorato che ne viene più diffusamente raggiunto.

Gli “issues” politici specifici delle singole campagne non rivestono un significato decisivo per caratterizzarne i linguaggi e le culture politiche che sopravvivono da un’epoca all’altra pur rimanendo fondamentali per poter impostare il loro studio: bisogna leggere in ogni contesto storico, al di là dei messaggi politici specifici delle singole campagne ed essere in grado di esaminare gli elementi che permettono di illustrare processi e comportamenti potenzialmente universali.

<sup>2</sup> Jacques Gertslé, *Les campagnes ne sont plus ce qu’elles étaient. Le renouvellement des études sur les campagnes électorales*, in “Politix”, 1989, n. 5, pp. 7-10, qui p. 10.

<sup>3</sup> Stefano Bartolini e Roberto D’Alimonte (a cura di), *Maggioritario ma non troppo, le elezioni politiche del 1994*, Bologna, Il Mulino, 1995; *Maggioritario per caso, le elezioni politiche del 1996*, Bologna, Il Mulino, 1997; *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, il Mulino, 2002. Sulle modifiche dei sistemi elettorali avvenute negli anni ’90 in Europa, si veda anche Massimo Luciani e Mauro Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Bologna, Il Mulino, 1995.

In Italia, si sono finora analizzate le regole generali con le quali si usava votare nell'epoca liberale e repubblicana<sup>4</sup>. Si è finora convenuto che tali regole determinarono anche il tipo di campagna elettorale e di organizzazione politico-partitica. Si è riflettuto sul fatto se la società politica risorgimentale fosse o meno una società elitaria senza ricambio delle classi dirigenti attraverso la competizione elettorale<sup>5</sup>. Si è studiato il tipo di “scambio” che interveniva al momento del voto nel mercato politico e che veniva costruito in sede di campagna elettorale<sup>6</sup>; come *formalmente* funzionava il sistema del voto e, prima, come candidati, comitati e partiti mobilitassero gli elettori in campagna elettorale, attraverso quali modalità tecniche di uso delle leggi, del linguaggio politico e della propaganda. Si sono studiati il processo di formazione delle candidature e il mercato del voto e della propaganda politica nell'ambito locale e regionale<sup>7</sup>. Si sono così verificati sul terreno locale, i processi – in corso in tutt'Europa all'epoca – per far nascere una classe dirigente nazionale che potesse godere della legittimazione del corpo elettorale. Questo si cercava in Italia se non ancora attraverso il suffragio universale, almeno attraverso una riflessione politica a carattere nazionale che non si esaurisse nell'atto di votare, ma emergesse di pari passo con lo sviluppo delle forme associative della politica. Nel Novecento la politica dei partiti di massa raggiungeva così l'intera popolazione proprio durante la campagna elettorale.

È per questo motivo quasi paradigmatico della relazione tra società politica e società civile, che parlerò solo di *una* campagna elettorale. Per percepire come la politica ha fatto leva su questo momento centrale dell'attività democratica del paese, sarà infatti necessario formulare proposte generalizzanti che permettano di comprendere la centralità del voto e della campagna elettorale attraverso l'identificazione delle fasi successive del suo svolgimento.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Non è il caso qui di elencarli tutti, cito soltanto uno degli ultimi lavori di Maria Serena Piretti consacrato alla legge del 1953, *La legge truffa, il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, Il Mulino, 2003; va menzionato pure lo studio di tutte le leggi elettorali attraverso le fonti dell'Archivio storico della Camera ed in Verbalì delle Commissioni di Pier Luigi Ballini, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Depretis a Giolitti (1876-1892)*, 2 voll, Roma, Camera dei Deputati, 2003.

<sup>5</sup> Raffaele Romanelli, *Il comando impossibile, Stato e società nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna 1988 e *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano*, Roma, Carocci, 2000, pp. 126-186.

<sup>6</sup> Molti sono gli studi in quell'ambito. Mi limito a suggerire quelli che mi sono serviti per scrivere queste riflessioni, Alfio Mastropaolo, *Notabili, clientelismo e trasformismo*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di Luciano Violante e Francesca Piazza, Torino, Einaudi, 2001, pp. 773-816; Luigi Musella, *Individui, amici, clienti, relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1994, e di Alberto Mario Banti, *Terra e denaro, una borghesia padana dell'Ottocento*, Venezia, Marsilio Editori, 1989 e *Clientele, coalizioni, partiti. Strategie e forme della politica nell'Italia liberale*, in *Les familles politiques en Europe occidentale au XIXe siècle*, Roma, Ecole française de Rome, 1997, pp. 335-355.

<sup>7</sup> Rimando alle note del capitolo 3 per questo tema.

<sup>8</sup> Non si deve nemmeno limitare l'uso del termine ai contesti democratici perché ritroviamo tutte le componenti della campagna elettorale anche fuori da essi a cominciare dall'uso delle

## 1.2. Sistemi elettorali e campagna elettorale

La campagna elettorale, strettamente legata alle leggi elettorali vigenti, si articola e si dipana attorno all'atto del voto, il quale possiede significati politici mutevoli nella storia.

È stato accertato che le *strategie degli attori politici* sono spesso alla base delle legislazioni contingenti e delle riforme elettorali, e che per lo più, l'agire partigiano che è all'origine dei sistemi elettorali plasma e influenza la comunicazione politica durante le campagne elettorali nei contesti storici<sup>9</sup>. Tuttavia, la legislazione elettorale nelle democrazie europee degli ultimi due secoli non disciplina specificamente le componenti di una "campagna elettorale". Anzi, in l'Italia, fino a dopo la seconda guerra mondiale, l'assenza di legislazioni specifiche se non aiuta a definire i linguaggi, le pratiche e i contenuti della campagna, può servire a meglio cogliere quali erano gli spazi "abbandonati" dalla legge in cui soggetti politici sempre diversi ponevano in essere le azioni di propaganda e di persuasione<sup>10</sup>.

È quindi attraverso la storia delle leggi elettorali che può cogliersi la diversità delle campagne elettorali nei vari periodi storici. Studiare il ruolo degli attori politici – non da sempre i partiti – durante il periodo del *campaigning*, ha fornito inoltre maggior legittimità allo studio delle campagne elettorali nel senso ampio richiamato più sopra da Gertslé.

Nell'Ottocento, uno dei maggiori problemi delle democrazie borghesi è stato quello di portare l'elettorato a votare e di fare sì che l'astensionismo non aumentasse, separando la società civile da quella politica per cui la seconda finiva con il non rappresentare la prima negli organi politici che si venivano formando per integrare i "cittadini" nelle comunità nazionali<sup>11</sup>. A questo fine i giuristi e, in un secondo momen-

tecniche della propaganda e della mobilitazione. (Si veda di Enzo Fimiani, *La legittimazione plebiscitaria nel fascismo e nel nazionalsocialismo. Un'interpretazione comparata*, in "Quaderni Storici", XXXII, n. 94, pp. 183-224 e *Raggiungi Cento! Mobilitazione, adesione e coercizione nei plebisciti fascisti, (1929-1934)*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 168-192. Consultare anche di Paola Dal Lago, *Verso il regime totalitario, il plebiscito fascista del 1929*, Padova, CLEUP e Dipartimento di storia, Università degli studi di Padova, 1999.

<sup>9</sup> Per una definizione mi permetto di rimandare a Serge Noiret (a cura di), *Political strategies and electoral reforms, origins of voting systems in Europe in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990.

<sup>10</sup> Pier Luigi Ballini, *Le 'regole del gioco', dai banchetti elettorali alle campagne disciplinate*, in Pier Luigi Ballini e Maurizio Ridolfi, *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Milano, Paravia/Bruno Mondadori, 2002, pp. 1-64. Si vedano anche le considerazioni di Fulco Lanchester, *Quarant'anni di legislazioni elettorali in Italia, aspetti problematici*, in "Nomos", 1, 1989, p. 30.

<sup>11</sup> Alain Garrigou ritiene poi che fare votare per sé significava anche soltanto "fare votare tout court", un'opera di non poco conto nelle società a scarsa partecipazione politica come le democrazie borghese dell'Ottocento. Lo studioso francese spiega quanto sia stato disagevole per tutto il sistema politico del suo paese, il passaggio da 300.000 a quasi 9 milioni di elettori tra il 1846 e il 1848, (Alain Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France, 1848-2000*, Paris, Seuil, 2002, edizione aggiornata di *Le vote et la vertu, comment les français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, qui, p. 209).

to, i politologi e i sociologi, iniziarono a comprendere la centralità strategica dei sistemi elettorali per la lotta politica e le sue conseguenze sul piano istituzionale e sulla forma di governo.

Più recentemente, oltre la classica diatriba tra fautori del sistema proporzionale o maggioritario a uno o due turni, si è guardato con maggiore interesse a alcuni aspetti delle legislazioni elettorali, le cosiddette “leggi di contorno” che si aggiungono, spesso con effetti anche considerevoli sull’esito del voto, alla formula di distribuzione dei voti in seggi. Queste leggi possono essere integrate al *codice elettorale*<sup>12</sup> che disciplinano in quali circostanze e seguendo quali procedure, si debbano tenere i comizi e come si debba procedere al voto.

Sono quelle “legislazioni elettorali di contorno”<sup>13</sup>, queste norme particolari dell’ingegneria elettorale, meno legate ai grandi dibattiti ideologici sulle formule e il loro impatto sui sistemi politici, a essere da oltre un decennio al centro dell’attenzione degli storici e dei politologi<sup>14</sup>. L’ingegneria elettorale applicata a situazioni politiche specifiche ottiene effetti anche sulla formazione delle liste e sulla strutturazione dei partiti ma, ed è questo che ci interessa più particolarmente qui, anche *sulla mobilitazione politica durante la campagna elettorale precedente al voto* e poi, nel condizionare il voto stesso, nella sezione elettorale fino anche a influire sulla partecipazione al voto e/o sull’astensione.

Questo avvenne certamente nell’Italia liberale che non aveva ancora provveduto a regolare l’attività politica che precedeva l’atto di voto fino al giorno stesso della votazione<sup>15</sup>. In Inghilterra, invece, i rituali della campagna elettorale e i costi delle elezioni non mutarono molto prima e dopo quello che rappresenta un vero “turning point” della storia delle legislazioni elettorali ovvero, la legge del 1832. Tuttavia, le pratiche del voto per molto tempo regolate da norme locali nei “codici elettorali” trovarono invece una disciplina nazionale già allora<sup>16</sup>.

Nelle democrazie liberali, l’attività elettorale – la campagna che precede il voto ne è l’emblema – serve certamente per costruire il consenso civile attorno alla rappresentanza e al governo. Nel 1898, Raymond Saleilles, un allievo di Gabriel Tarde<sup>17</sup>, che si occupava

<sup>12</sup> “Quelque soit son but, le Code électoral se présente..., comme un empilement de la législation visant à codifier les élections politiques. Il ambitionne de réunir les lois et les décrets promulgués par l’autorité publique afin d’encadrer les opérations électorales et d’assurer ainsi leur régularité et leur loyauté” (Olivier Ihl, *Code électoral*, in Pascal Perrineau e Dominique Reynié (a cura di), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, pp. 207-208).

<sup>13</sup> La formula è ripresa da Fulco Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 293.

<sup>14</sup> L’ingegneria elettorale nelle leggi di “contorno” è al centro dell’inchiesta comparata a cura di Annie Laurent, Pascale Delfosse e André-Paul Frogner, *Les systèmes électoraux, permanence et innovation. Types, changements et usages politiques*, Paris, L’Harmattan, 2004.

<sup>15</sup> Pier Luigi Ballini, *Le ‘regole del gioco’*, cit.

<sup>16</sup> Philip Salmon, *Electoral reform at work. Local politics and national parties, 1832-1841*, Woodbridge, The royal historical society, 2002, pp. 88-89.

<sup>17</sup> Christian-Marie Wallon-Leducq, *Les fonctions et les usages politiques de la règle électorale*, in *Les systèmes électoraux, permanence et innovation*, cit., pp. 293-308.

di diritto pubblico comparato e di sociologia del diritto, indicava che una regola elettorale doveva rispondere sia alla necessità di rappresentare che a quella di governare per collegare al meglio la società civile a quella politica<sup>18</sup>. In questo caso, la scelta di un sistema elettorale doveva corrispondere alla migliore gestione possibile di quella relazione<sup>19</sup>. La campagna elettorale era di fatto, in quel quadro, il momento di verifica del legame tra rappresentanti e governanti e il *demos* dei rappresentati<sup>20</sup>.

Nelle società pre-politiche e pre-partitiche come quella dell'Ottocento italiano prevalevano legami clientelari: la politica con un orizzonte nazionale non aveva ancora presa. Programmi antitetici tra candidati appartenenti a partiti d'opposte sponde, non venivano discussi davanti al corpo elettorale. Anzi, si parlava poco di programmi anche perché il corpo elettorale, spesso, non era interessato a cose lontane dal suo orizzonte immediato e dai suoi problemi quotidiani. Il fatto elettorale era percepito come qualcosa di più prossimo a uno *scambio elettorale*, che veniva spesso organizzato dalle amministrazioni locali. D'altronde anche nell'Ottocento americano descritto da Moisei Ostrogorski, gli emigrati europei appena sbarcati erano assoldati dalle macchine elettorali: gli si facilitava l'accesso alla cittadinanza in cambio del voto<sup>21</sup>. Il significato dell'elezione e del voto era ben diverso per chi era bisognoso di integrarsi.

Le gerarchie sociali ed economiche, le relazioni di potere e di dipendenza dal potere, imponevano uno scambio d'altra natura tra corpo elettorale e candidato, uno scambio interessato, economico, in termini di favori, di interessi di carriera. Il sistema era accettato da candidato ed elettore – l'esempio del *turno* e del fenomeno politico dell'*encasillada* del periodo della restaurazione in Spagna lo dimostra con chiarezza<sup>22</sup> –, ma anche da

<sup>18</sup> Raymond Saleilles, *La représentation proportionnelle*, in "Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger", tome IX, 1898, 2a parte, pp. 386-413.

<sup>19</sup> Mario Dogliani, *L'Idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in "Idee di rappresentanza", cit., pp. 7-15.

<sup>20</sup> I giuristi di allora come Joseph Barthélémy, (Frédéric Saulnier, *Joseph-Barthélemy, 1874-1945, la crise du constitutionnalisme libéral sous la IIIe République*, Paris, L.G.D.J, 2004) erano al centro di un'elaborazione nuova in Francia, ma anche in Italia, prima della Grande Guerra per integrare nelle istituzioni, le tendenze centrifughe e le aspirazioni corporative e vedevano certamente oltre che nell'allargamento del suffragio anche nella proporzionale una possibile soluzione a quel problema.

<sup>21</sup> "... Le organizzazioni dei partiti si occupano [...] della naturalizzazione degli stranieri. Gli fanno compiere tutte le formalità necessarie, pagano per loro i diritti di naturalizzazione, e, per così dire, gli tengono in caldo in vista dell'elezione che si avvicina..." (Moisei Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, Milano, Rusconi, 1991, qui p. 472. L'opera originale in francese è stata pubblicata a cura di Pierre Rosanvallon, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Seuil, 1979. L'originale in inglese proviene dalla prima edizione in francese del 1902; *Democracy and the organisation of parties*, New York, Haskell, 1970).

<sup>22</sup> Rosa Ana Gutiérrez e Rafael Zurita, *España en la campaña electoral de 1907, entre la vieja y la nueva cultura política*, in *Elecciones y cultura política en España e Italia*, cit., pp. 121-142 e Rosa Ana Gutiérrez e Rafael Zurita, *Tradizione e modernità. La propaganda e le campagne elettorali in Spagna*, in Maurizio Ridolfi (a cura di), *Propaganda e comunicazione politica. Storia e trasformazione nell'età contemporanea*, Milano, Paravia/Bruno Mondadori, 2002, pp. 66-81.

tutta la rete di intermediari e di grandi e piccoli elettori fino ai singoli votanti che nell'elezione vedevano il momento dello scambio e dell'interesse personale. Consci di questi valori, con i quali si definiva il mercato elettorale, possiamo comprendere le tipologie di campagne elettorali che si svilupparono nell'Italia liberale e in Europa, proprio nel loro mutamento semantico progressivo a ogni singola elezione e pur rimanendo all'interno di tipologie generali.

Con l'avvento di Giolitti insieme al nuovo secolo, e la fine delle legislazioni repressive, si trasformò in modo sostanziale la costituzione materiale del paese tra il 1900 e il 1924. Si tentò la strada della modifica della legislazione elettorale per riformare lo stato e legittimare il Governo: si ampliò l'accesso al suffragio nel 1912 e si optò per il SU nel 1918 senza passaggio parlamentare; si introdusse la RP e lo scrutinio di liste di partiti nel 1919 e infine lo scrutinio maggioritario di lista e la scheda di stato nel 1923.

La legge proporzionale introdotta nel 1919<sup>23</sup> in Italia era il frutto delle trasformazioni politiche in corso tra la società dei notabili che caratterizzavano gli ordinamenti borghesi ottocenteschi e quella, moderna e attuale, dei sistemi politici di massa. Si traducevano in un'informazione contrapposta in campagna elettorale, molto diversa, delle ragioni del contendersi la rappresentanza del collegio uninominale per corrispondere ai bisogni locali dei pochi elettori. I dibattiti politici nazionali vennero alla luce quando l'istituzione "paese" cominciò a essere assimilata da tutti i cittadini elettori e non elettori. In quel momento in cui candidati ed elettori acquisirono lo stesso grado di coscienza politica e civica ovvero, al termine del processo di costruzione del sistema politico-partitico nazionale, si poteva così cominciare a parlare realmente di democrazia anche per l'Italia liberale<sup>24</sup>.

In parallelo a queste trasformazioni della legislazione elettorale si assistette così, nel periodo preso in esame, a una lenta disgregazione del meccanismo della mediazione politica incentrata sulla figura del notabile. Questa scomparsa si accelerò fortemente nel periodo precedente alla guerra mondiale con un ricambio ampio della classe parlamentare<sup>25</sup>.

Le elezioni dell'Italia liberale con diverse leggi elettorali si caratterizzarono dunque per una crescente crisi dell'idea di rappresentanza come si era sviluppata attraverso il Risorgimento. La centralità di un sistema costituzionale e di una forma di governo basata sull'esecutivo, governo e corona, e che trovava la sua linfa vitale e rappresentativa soltanto nelle élites politiche, amministrative e di governo della Destra e della Sinistra storica, era stata messa in crisi dalla sfida democratica proveniente dall'organizzazione,

<sup>23</sup> Serge Noiret, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La Proporzionale del 1919*, Lacaita, Manduria 1994; *Introducción del sufragio universal y de la representación proporcional en Italia en 1918-1919, una frágil modernización democrática*, in Forner, Salvador (a cura di), *Democracia, elecciones y modernización en Europa, siglos XIX y XX*, Madrid, Catedra, 1997, pp. 73-96 e *Les réformes électorales de 1918-1919 en Italie, révolution "démocratique" ou cause de l'avènement du fascisme?*, in *Les systèmes électoraux, permanence et innovation*, cit., pp. 185-215.

<sup>24</sup> S.N. Eisenstadt e S. Rokkan, *Building states and nations*, Sage Publications, Beverly Hills, 1987, 2 volumi, 2a edizione.

<sup>25</sup> Roberto Vivarelli, *Storia della origini del fascismo. L'Italia dalla grande guerra alla marcia su Roma*, Bologna, Il Mulino, 1991, Vol. II, pp. 160-192.

prima nelle società di mutuo soccorso che serviranno ai notabili per mobilitare le masse popolari, e poi nei partiti dell'Estrema sinistra e, soprattutto, della fine del secolo, con il PSI, il partito che più si faceva carico delle pressioni sociali<sup>26</sup>.

Con il Novecento si diffondeva in Italia l'idea di consolidare la democrazia rappresentativa promuovendo il parlamento e il potere legislativo come centro di un sistema politico a suffragio universale. Una libera scelta politica dei cittadini doveva invece avvenire attraverso l'introduzione del SU. Queste iniziative politiche fecero lentamente breccia nel vecchio sistema alimentando sempre più una nuova "costituzione materiale", quella di uno stato in rapida trasformazione/ammodernamento dopo la fine dell'esperienza repressiva crispi<sup>27</sup>. Questo avvenne mentre i poteri tradizionali si stavano riorganizzando e si preparavano alla guerra civile europea che impedì con successo l'avvento di una moderna democrazia liberale in Italia, un processo che era in atto dall'avvento del Novecento<sup>28</sup>.

Come notava Luigi Albertini, ancora impregnato dalle consuetudini dell'applicazione dello statuto risorgimentale, il governo del Re, nella costituzione materiale del paese di allora, doveva rimanere al di sopra del contendere dei partiti visti come insidie del processo risorgimentale e dell'unità nazionale. Il governo liberale doveva innanzitutto rappresentare gli interessi globali della nazione "sopra ogni altra cosa, sopra anche le nostre e legittime e sante passioni"<sup>29</sup>. Una tale visione era più vicina all'interpretazione post-risorgimentale del ruolo dell'esecutivo in auge nel costituzionalismo orlandiano. Non vi era ancora spazio per l'idea di un governo di maggioranza che la camera avrebbe dovuto garantire attraverso una legittimazione fornita dal voto a suffragio universale e per la nascita di un sistema di partiti con programmi e ideologie contrapposte. Il Re, a differenza della maggioranza parlamentare, esercitava ancora un potere effettivo nella formazione del governo di gabinetto<sup>30</sup>. Una pratica che mutò drasticamente nel 1919-1920 con l'introduzione della proporzionale e la riforma del regolamento della Camera dei deputati, che segnarono "una vera e propria rivoluzione costituzionale con cui, la forma del governo di partito legittimato in virtù del mandato ricevuto dal corpo elettorale si sostituì al tradizionale governo di gabinetto"<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Maurizio Ridolfi, *'Partiti elettorali' e le trasformazioni della politica nell'Italia unita*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 65-88. Si veda per il quadro complessivo Sandro Rogari, *Alle origini del trasformismo, partiti e sistema politico nell'Italia liberale, 1861-1914*, Roma, Laterza, 1998.

<sup>27</sup> Silvio Montaldo, *Il Parlamento e la società di massa, 1900-1919*, in Luciano Violante e Francesca Piazza (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 197-251.

<sup>28</sup> Le tesi storiografiche di Arno J. Mayer mettono in evidenza più le continuità che le rotture in un'epoca di ampie tensioni tra nazioni e tra classi sociali (Arno J. Mayer, *Il potere dell'ancien régime fino alla I guerra mondiale*, Bari, Laterza, 1982).

<sup>29</sup> S. Noiret, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, cit., p. 130.

<sup>30</sup> S. Montaldo, *Il Parlamento e la società di massa*, cit., p. 200.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 231.

Il quadro generale della forma di governo e dei suoi mutamenti, nei quali la legge elettorale recitò un ruolo centrale in assenza d'altre riforme costituzionali, è un dato fondamentale per analizzare la "campagna elettorale". Anche la conoscenza approfondita delle legislazioni elettorali e una riflessione sul legame tra queste e le campagne elettorali – non solo dal punto di vista normativo – sono presupposti necessari per capire meglio dove la società politica dei partiti in ascesa, possedeva maggiori spazi di manovra per orchestrare la campagna e condizionare il voto. Il fatto di votare in gruppo piuttosto che singolarmente, in un contesto tranquillo piuttosto che nel baccano e soggetti alle pressioni ambientali, di poter usare di un foglio di carta per scrivere le motivazioni di un voto piuttosto che servirsi di una scheda a norma di legge, di farlo al riparo degli occhi indiscreti dietro l'*isoloir* o con urne trasparenti o con l'uso di varie tecniche di riconoscimento del voto individuale, sono tutti elementi centrali per comprendere il significato della campagna elettorale e del voto in diversi contesti storici e nelle diverse forme di governo che ricorsero al procedimento elettorale. Analizzando in questa prospettiva comparata, plurale e storica, la campagna elettorale, si può rispondere meglio e in prospettiva storica, al difficile quesito sul senso stesso del voto e delle elezioni.

### 1.3. La campagna elettorale come significato del voto

Le tipologie di campagne si sovrapponevano le une alle altre. In Italia il mercato elettorale del 1913 mutava drasticamente nel 1919 dopo il trauma bellico e la concessione dall'alto del suffragio maschile. Tuttavia, non vi era in ogni collegio un processo unificato di mutamento. Vecchie pratiche e usanze dell'età liberale perduravano così anche nell'era dei partiti di massa che, attraverso la proporzionale, avrebbero potuto meglio condizionare la rappresentanza e il sistema di governo. Le pratiche tradizionali di compera del voto e il significato commerciale dell'elezione che emergevano proprio durante la campagna elettorale si dispiegarono ancora nel secondo dopoguerra nelle campagne della Democrazia Cristiana e del PCI<sup>32</sup>.

La storia delle campagne elettorali è fatta di tempi lunghi e di sovrapposizioni di pratiche nel tempo come la permanenza dello scambio di favori, l'uso del "regalo" o addirittura la "compera" come significato culturale del voto che non tramonta con facilità<sup>33</sup>. Lo si può addebitare all'assenza di educazione civica e politica alla democrazia moderna, all'assenza dello stato democratico nella periferia, alla mancata interroga-

<sup>32</sup> I mezzi usati per la propaganda elettorale dopo il 1945 approfondiscono spesso pratiche ed usanze della politica tra le due guerre. Si veda di S. Cavazza, *Comunicazione di massa e simbologia politica nelle campagne elettorali del primo dopoguerra*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 193-237.

<sup>33</sup> Nel 1919 gli elettori di alcune sezioni di Napoli aspettarono fino alla chiusura del seggio che si offrisse loro qualcosa in cambio del voto. Se ne andarono senza votare proprio perché erano venute a mancare le ragioni del loro voto. Gli elettori delusi, dopo aver aspettato la domenica intera davanti al seggio elettorale, non varcarono la porta dell'ufficio di sezione rinunciando a votare e a compiere un'azione priva del consueto significato di transazione (S.Noiret, *La nascita del sistema dei partiti*, cit., pp. 132-133)

zione dei significati della cittadinanza e della nazione, in definitiva all'assenza di un "sacre du citoyen" come in Francia<sup>34</sup>.

L'attribuzione del voto a tutti i cittadini maschi produsse, soltanto con il tempo e la pratica, un voto sempre più atto di riflessione individuale sui temi della politica nazionale attraverso la campagna elettorale che si faceva portatrice delle tematiche che superavano l'ambito locale, un fenomeno, quello dell'allargamento del suffragio e delle conseguenze sull'acquisto delle piene cittadinanze che si sarebbe diffuso contemporaneamente in molti paesi europei tra Otto e Novecento<sup>35</sup>.

Di pari passo, la campagna e il voto nella seconda metà dell'Ottocento, perdevano il carattere di riti collettivi di consacrazione della classe dirigente tradizionale, come avveniva invece ancora nell'Italia post-risorgimentale. L'assenza di suffragio universale, insieme al diritto di cittadinanza politica che questo comportava, non garantivano l'assimilazione progressiva del corpo elettorale in un sistema politico nazionale.

Nel caso francese, dopo la pubblicazione delle tesi di Eugen Weber sulla politicizzazione delle campagne e di quelle di Maurice Agulhon su quella degli abitanti del Var<sup>36</sup>, si è studiato in modo approfondito la nascita progressiva di quella coscienza politica e civile nazionale attraverso la conquista della pratica del voto, durante le varie elezioni nella Terza Repubblica. Un processo analogo, quello della lenta "nazionalizzazione" delle campagne<sup>37</sup> non ebbe luogo in Italia attraverso riforme democratiche ma piuttosto grazie all'organizzazione corporativa degli interessi di classe in partiti e sindacati antagonisti al tipo di stato e di sistema politico oligarchico dei notabili del Risorgimento.

Nemmeno negli Stati Uniti, dove l'atto del voto era considerato da parte dell'elettore, secondo Mosei Ostrogorski, "come una testimonianza di devozione [...] civica che egli dà a se stesso [...] un culto platonico al suo ruolo di cittadino", si trattò di un rapido cammino verso la democrazia elettorale<sup>38</sup>. Fare accettare ai singoli cittadini una cultura

<sup>34</sup> P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du Suffrage Universel en France*, Paris, Gallimard, 2001, 2a edizione. Essenziali per impostare anche metodologicamente il nostro argomento, i lavori di Daniel Gaxie e di Alain Garrigou dedicati allo studio del significato del voto come acquisto della cittadinanza nel sistema politico nazionale, Daniel Gaxie (a cura di), *Explication du vote, un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2a edizione 1989 e Alain Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France, 1848-2000*, cit.

<sup>35</sup> Alessandro Pizzorno, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in Paul Bairoch e Eric J. Hobsbawm, (a cura di), *Storia d'Europa. V, L'età contemporanea*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 961-1031, sull'avanzamento per il SU, pp. 973-983.

<sup>36</sup> Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen, the modernization of rural France, 1870-1914*, Stanford, Stanford University Press, 1976 e Maurice Agulhon, *La République au village, les populations du Var de la Révolution à la IIe République*, Paris, Seuil, 1979.

<sup>37</sup> Le tesi di Garrigou sulla progressiva inclusione della società civile francese nello stato attraverso il SU e le pratiche politiche, quello che egli chiama la storia "sociale" del SU, ripropongono in quel senso le tesi di Eugen Weber sulla lenta politicizzazione delle campagne francesi dalla rivoluzione alla prima guerra mondiale (Eugen Weber, "Peasants and politics, in *Peasants into Frenchmen*, cit., pp. 241-277.)

<sup>38</sup> Mosei Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, cit., p. 495.

democratica attraverso l'atto del voto e fare del voto l'occasione per esprimersi con libero arbitrio, fu un processo lungo, come lo fu pure l'accettazione da parte dei singoli cittadini di comportamenti elettorali conformi alle regole del gioco democratico e in funzione degli "issues" del momento della politica nazionale<sup>39</sup>. In Italia la scolarizzazione e il servizio militare non avevano ottenuto l'effetto di avvicinare definitivamente i cittadini alle istituzioni. Al contrario dell'Italia, in Francia, il suffragio universale acquistato dai cittadini durante la Seconda e la Terza repubblica fu alla base dell'educazione civica. Le leggi dell'allargamento nel 1912 e del SU nel 1918 in Italia sono arrivate tardivamente quando già le istituzioni avevano perso consenso in seguito alla guerra coloniale e al conflitto mondiale che determinarono effetti dirompenti sul sistema politico.

D'altronde, alcuni studi sull'Inghilterra hannoveriana avevano dimostrato quanto lunghi fossero stati i tempi della storia politica elettorale e quanto fosse stato difficile per la classe politica egemonica assorbire i cambiamenti senza usare parallelamente delle pratiche tradizionali della politica. Il peso sociale e politico delle tradizioni venne raramente intaccato con rapidità<sup>40</sup>.

In Italia come in altri paesi mediterranei lo Stato era reo di non diffondere i nuovi valori democratici moderni attraverso l'elezione. La "modernizzazione" della politica imponeva di fare degli elettori "egoisti" e potenzialmente astensionisti, dei *cittadini* veri che partecipassero al sistema democratico, e la campagna elettorale era in questo senso un momento culminante. Si doveva arrivare a uno scambio politico attraverso la campagna elettorale e l'elezione concepita come *conseguenza di uno scambio d'interesse politico*<sup>41</sup>, uno scambio che avrebbe posto lo stato e l'appartenenza alla collettività nazionale, al centro dei valori democratici propagandati nel fatto elettorale e attraverso la campagna elettorale stessa. Si dovette dunque attendere la sedimentazione delle istituzioni politiche e delle regole elettorali sul lungo tempo della costruzione dello stato nazionale e del suo sistema partitico soltanto nel secondo dopoguerra, per ottenere che i votanti divenissero questi "veri cittadini".

Nelle prime elezioni ottocentesche, la campagna elettorale dei comitati politici di allora era diretta soltanto a ottenere che si votasse – unico fattore importante anche a prescindere del risultato stesso delle elezioni – e che dunque non si avesse un astensionismo tale da avvalorare l'estraneità del corpo elettorale al fatto politico elettivo e all'intero

<sup>39</sup> È questa una tematica che sia André-Jean Tudesq che Raymond Huard hanno ulteriormente sviluppato indicando le continuità nelle pratiche elettorali del regime censitario che si mantenevano ancora con il SU, (André-Jean Tudesq, *Les comportements électoraux sous le régime censitaire*, in *L'Explication du vote*, cit., pp. 100-125 e Raymond Huard, *Comment apprivoiser le suffrage universel?* in *ibid.*, pp. 126-148; si veda ora dello stesso autore, *Le suffrage universel en France, 1848-1946*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.

<sup>40</sup> Frank O'Gorman ha studiato la permanenza di pratiche politiche nelle campagne elettorali inglesi prima e dopo la riforma del 1832, Frank O'Gorman, *Voters, patrons and parties, the unreformed electoral system of Hanoverian England, 1734-1832*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

<sup>41</sup> A. Garrigou, cit., pp. 203-204.

sistema politico-statale<sup>42</sup>. I programmi politici nazionali furono dunque integrati dai candidati in campagna molto lentamente.

Nella prima età del Risorgimento, come nella Francia della Terza Repubblica, assumevano un'importanza fondamentale i grandi elettori appartenenti alle professioni liberali: i medici per esempio potevano prestare servizio gratuito anche nelle zone remote della campagna in cambio dei voti rurali, ma anche gli apparati amministrativi locali e comunali potevano mandare avanti piccole pratiche e vendere favori e venivano sollecitati dai prefetti a impegnarsi per il “ministero”.

Il candidato del partito si occupava in ambito nazionale di programmi e politica nazionale e a livello periferico d'interessi locali, organizzando la propaganda e la campagna in funzione di questa dicotomia di interessi legati al partito di appartenenza. I candidati notabili e liberali rimasero tuttavia legati al primo modo di far politica tra centro – il Governo come partito – e periferia – le clientele come elettorato – segnando così il loro destino in un sistema di massa e per le masse caratterizzato a partire dal 1913 da un suffragio quasi universale e, dal 1918, dal SU maschile.

Nell'Italia liberale, i partiti organizzati erano anche quelli che tentavano di presentarsi in un massimo numero di collegi elettorali nel Regno<sup>43</sup> e i cui sostenitori tentavano di mobilitare tutto il corpo elettorale. Era evidente che con il nuovo secolo, la macchina dei partiti sarebbe stata sempre più perfezionata rispetto ai comitati elettorali ottocenteschi per organizzare la nascita delle candidature e orchestrare la campagna elettorale.

Prima l'elettore era sempre stato legato a delle classi, delle caste, degli ordini, delle comunità locali ripiegate su loro stesse e sul territorio ristretto ed era soggetto all'“organizzazione politica” del notabile. L'organizzazione della politica, dai comitati ai partiti esprimeva in età liberale, “[...] un processo di diffusione della sociabilità e della comunicazione politica che aveva per protagonisti, da un lato comitati, circoli, associazioni, giornali, dall'altro *leaders*, deputati, notabili, pubblicisti e che disegnava costellazioni politiche flessibili a struttura piramidali”<sup>44</sup>.

Queste reti politiche formavano la “polis” dell'Italia liberale e dei notabili tra un'organizzazione clientelare della politica attraverso le reti di amicizia e i *networks* clientelari e notabiliari e l'apparizione della forma partito che si sovrappose alle precedenti. Il clientelismo per molto tempo rimase, in campagna elettorale, un momento

<sup>42</sup> A. Garrigou, cit., p. 47.

<sup>43</sup> Il PSI, nel 1919, riesce, quasi, nella sua impresa di presentare candidati in tutti i collegi del Regno con l'eccezione di due collegi nel Sud (Serge Noiret, *Il PSI e la riforma elettorale del dopoguerra*, in Maurizio Degl'Innocenti, *Verso l'Italia dei partiti. Gli anni della formazione del PSI*, Milano, Angeli 1993, pp. 116-163.). Sull'uso dello “strumento partito” e, soprattutto, sulla confezione di un partito strutturato di massa come macchina elettorale, rimando anche al mio, *Il partito di massa massimalista, dal PSI al Pcd'I, 1917-1924, la scalata alle istituzioni democratiche*, in Fabio Grassi Orsini e Quagliariello Gaetano (a cura di), *Il partito politico dalla Grande Guerra al Fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 909-965.

<sup>44</sup> Pietro Finelli e Gian Luca Fruci, *L'organizzazione della politica nell'Italia liberale, due casi di studio*, in “Quaderni storici”, n. 88, 2000, pp. 217-220, qui, p. 218.

chiave della cosiddetta “acclimatazione alla politica” a partire della realtà locale<sup>45</sup>. Quest’ultima permetteva facilmente di entrare nelle comunità politiche usando quasi il legame clientelare come “rito di passaggio”<sup>46</sup>.

Soggetto a quest’attività reticolare delle macchine politiche elettorali, dopo l’allargamento del suffragio e il SU, l’elettore divenne, con il tempo e la pratica, un cittadino che esprimeva un voto nel segreto delle sue convinzioni e nell’accettazione del sistema democratico. Ma, mentre in Italia, come in altri paesi europei mediterranei, ciò si realizzò soltanto nel secondo dopoguerra con la stabilizzazione del sistema democratico, nei paesi scandinavi, in Belgio e in Francia avvenne addirittura prima della prima guerra mondiale<sup>47</sup>.

Studiare le campagne elettorali tra il XIX e il XX secolo significa dunque necessariamente confrontarsi con la *modernizzazione della politica* nel passaggio dalle società borghesi alle democrazie di massa, da un sistema di notabili parlamentari e suffragio limitato, alla politica delle masse e per le masse che caratterizza la nascita dei sistemi di partiti nazionali che in Europa fanno uso del SU<sup>48</sup>, senza però capovolgere l’interpretazione storica secondo la quale, nei periodi di transizione, il peso delle strutture tradizionali del potere perdurava, pronto alla riscossa.

## 2. I LINGUAGGI DELLA COMUNICAZIONE POLITICA DURANTE LA CAMPAGNA ELETTORALE: TRA MODERNITÀ E PESO DELLA TRADIZIONE

### 2.1.1. Una rinnovata attenzione per i linguaggi della comunicazione politica

Una campagna elettorale offre contenuti sociali, politici, giuridici e antropologici che permettono di annoverarla tra gli elementi maggiormente caratterizzanti di una

<sup>45</sup> Esempi di questa reticolarietà del clientelismo in Italia si trovano particolarmente bene illustrate da Gian Luca Fruci, *Alla ricerca della “monarchia amabile”. La costellazione politica di Zanardelli nell’ex-Lombardo-Veneto e negli ex-Ducati Padani, 1876-1887*, in “Società e Storia”, n. 96, 2002, pp. 289-349, qui, pp. 322-323 e da Marco Pignotti, *Candidati, collegi, elezioni. La lotta politica e la lotta municipale in Liguria, 1909-1919*, in Sandro Rogari (a cura di), *Partiti e movimenti politici fra otto e novecento, studi in onore di Luigi Lotti*, Firenze, Centro editoriale toscano, 2004, pp. 383-404.

<sup>46</sup> Jean-Louis Briquet, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997 e in italiano, *Potere dei notabili e legittimazione. Clientelismo e politica in Corsica durante la Terza Repubblica, 1870-1940*, in “Quaderni storici”, n. 94, 1997, pp. 121-154, poi *Clientelismo e processi politici*, in “Quaderni storici”, n. 97, 1998, pp. 9-30.

<sup>47</sup> A parte il testo di Garrigou già più volte citato per la Francia, rimando per queste problematiche ad un libro collettivo che affronta alcuni dei casi nazionali più interessanti curato da Raffaele Romanelli, *How did they become voters? The history of franchise in modern European representation*, cit..

<sup>48</sup> Alcuni sociologi e politologi riflettono su quello che significa la modernità della politica. Uno dei primi è sicuramente stato Samuel N. Eisenstadt, un saggio del quale è presentato, insieme ad altri contributi alla conoscenza delle varie teorie della modernizzazione, nel libro curato da Teresa Carnero Arbat, *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza

storia interdisciplinare dei linguaggi e dei comportamenti politici. Si tratta di elaborare una storia delle culture politiche, ma anche e soprattutto, una storia delle relazioni tra norme e sistema politico, una storia degli usi che vengono fatti delle regole del giuoco. Infatti, lo studio della campagna elettorale facilita e illumina una più tradizionale storia del complessivo momento elettorale, delle leggi elettorali e dello sviluppo del sistema dei partiti e, in generale, dei linguaggi e delle istituzioni della politica e questo, non soltanto nei contesti democratici.

Negli ultimi anni gli studi storiografici si sono ulteriormente rinforzati, anche in Italia, nella direzione di un'analisi delle forme e dei linguaggi della politica<sup>49</sup> e non più soltanto nella consolidazione dell'analisi dei risultati elettorali stessi<sup>50</sup> o della storia delle legislazioni elettorali, contribuendo a arricchire così una riflessione più completa e organica sulle campagne elettorali. L'attenzione per il linguaggio stesso della politica – dove per linguaggio s'intende un tipo di comunicazione politica nello spazio pubblico – quasi uno spazio a sé stante della politica e che non si sprigiona unicamente nei discorsi politici durante la campagna elettorale ma anche nelle scenografie e gli atteggiamenti pubblici degli oratori<sup>51</sup>, è diventato addirittura un fecondo filone di ricerca storiografica<sup>52</sup>.

Universidad, 1992. Su quell'argomento da un punto di vista storiografico, vedere di Salvador Forner (a cura di), *Democracia, elecciones y modernización en Europa, siglos XIX y XX*, cit. oltre che dello stesso Salvador Forner Muñoz con Rosa Ana Gutiérrez Llorete e Rafael Zurita Aldeguer, *Le campagne elettorali in Spagna (XIX e XX secoli)*, in S. Noiret (a cura di), *La campagna elettorale nell'Europa mediterranea*, in "Memoria e Ricerca", n. 8, luglio-dicembre 2001, pp. 99-128 e anche R.A. Gutiérrez e R. Zurita, *España en la campaña electoral del 1907, entre la vieja y la nueva cultura política*, in *Elecciones y cultura política en España e Italia, 1890-1923*, cit., p. 123.

<sup>49</sup> Emma Mana si dedica da anni allo studio del linguaggio politico delle campagne elettorali in età liberale, *Le campagne elettorali in tempi di suffragio ristretto e allargato*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 89-136; *Las campañas electorales en Italia, 1900-1924*, in *Elecciones y cultura política en España e Italia, 1890-1923*, cit., pp. 103-117; *La democrazia italiana. Forme e linguaggi della propaganda politica tra Ottocento e Novecento*, in *Propaganda e comunicazione politica. Storia e trasformazione nell'età contemporanea*, cit., pp. 147-164. Infine, a cura di Andrea Baravelli: *Propaganda contro: modelli di comunicazione politica nel XX secolo*, Carocci, Roma 2005.

<sup>50</sup> I dati elettorali sono certamente elementi fondamentali dell'analisi *a posteriori* delle capacità persuasive della propaganda in campagna. Con i *dati elettorali disaggregati a livello di sezione nei collegi*, un tipo di dati statistici spesso mancanti ed incompleti si potrebbe benissimo tentare un'analisi relazionale tra "propaganda" e risultati sul territorio. Nel caso si volessero usare questi dati bisognerà superare l'immensa difficoltà di giungere alla loro ricostruzione a livello di sezioni elettorali anche per tutte le consultazioni diverse delle elezioni politiche mentre, almeno a livello di collegio, per il periodo che va dal 1818 al 1996, possediamo i dati ricostruiti da Daniele Caramani per tutti i paesi dell'Europa occidentale durante gli ultimi due secoli (D. Caramani, *The societies of Europe. Elections in Western Europe since 1815. Electoral results by constituencies*, MacMillan, London 2000).

<sup>51</sup> Enzo Fimiani analizza il linguaggio del Duce, la sua retorica del plurale, della ripetizioni dei concetti, delle tonalità della voce nei comizi pubblici, della posizione degli arti etc., Enzo Fimiani, *I linguaggi politici del fascismo al tempo dei plebisciti*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 183-208.

<sup>52</sup> Non rimando qui all'abbondante letteratura sui linguaggi della politica che viene utilmente usata e riproposta nel libro di Lorella Cedroni e Tommaso dell'Era, *Il Linguaggio politico*,

La campagna elettorale, i suoi linguaggi, le sue culture politiche, è diventata la “prima spia” delle mutazioni operate nella politica da nuovi media e da nuovi metodi comunicativi che si faranno strada in una rincorsa all’uso delle tecnologie tra il XIX secolo e il XX secolo.

Ancora una volta, alla luce di quest’altro filone di studio, si può affermare che la campagna è così diventata un rituale della politica che aggrega su di sé una pluralità di sensi nella *polis*. La campagna parla così dei simboli della politica e dei rituali della politica nei quali proprio quei simboli sprigionano forme di “sacralità” che possiedono ancora un ruolo centrale nelle società contemporanee e non soltanto nelle società di Antico Regime<sup>53</sup>.

### 2.1.2. La modernizzazione dei linguaggi della campagna elettorale

Il passaggio modernizzante tra le società limitate all’orizzonte del campanile e quelle che promuovono invece la persuasione politica per le masse su scala nazionale e grazie ai media più diversi, si riflette egregiamente in quella palestra del linguaggio della politica che è la campagna elettorale.

In Spagna come in Portogallo, le radici del confronto politico partitico moderno si rinvencono già nel periodo che la storiografia continua a definire come peculiare di una politica tradizionale, personalizzata e imperniata sulla figura dei grandi notabili locali, del “turno” e del *caciquismo* governativo<sup>54</sup>. Si è notato quanto campagne elettorali come quella del 1907 in Spagna per esempio, avevano offerto, pur in un quadro

Roma, Carocci, 2002, se non agli studi di Fabrice d’Almeida, *Verso una “democrazia dell’opinione”? I linguaggi della politica tra propaganda e comunicazione di massa*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 261-284. “Nel formare lo scheletro portante della storia dei linguaggi politici del XX secolo, si distinguono quattro fattori e altrettanti periodi, il modello retorico-liturgico; l’epoca simbolico-magica; il linguaggio pubblicitario-visivo; il comportamento dell’era mediatico-etologica”. In Fabrice D’Almeida, *La trasformazione dei linguaggi politici nell’Europa del Novecento*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 25-39, qui, p. 29. Si veda lo studio pionieristico di Antoine Prost, *Vocabulaire des proclamations électorales de 1881, 1885 et 1889*, Paris, Presses universitaires de France, 1974. Esempi del rinnovamento in corso anche in quest’ambito, Fabrice D’Almeida e Alceo Riosa (a cura di), *Parola e mediazione. L’eloquenza politica nella società contemporanea, Francia e Italia a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2004, e Pietro Finelli, Gian Luca Fruci e Valeria Galimi (a cura di), *Discorsi agli elettori*, in “Quaderni Storici”, n. 3, dicembre 2004.

<sup>53</sup> Alla “sacralità” della persona del Re per esempio si sono sovrapposte, in età contemporanea, altre forme di sacralità politiche. David Kertzer intende dimostrare quanto siano ancora essenziali i rituali nella vita politica delle società contemporanee prendendo l’esempio dell’Italia in piena trasformazione negli anni 1990 quando i PCI diventò PDS ed il MSI mutò in Alleanza Nazionale (David I. Kertzer, *Political rituals*, in Luciano Cheles e Lucio Sponza (eds.), *The art of persuasion. Political communication in Italy from 1945 to the 1990s*, Manchester, Manchester University Press, 2001, pp. 99-112.)

<sup>54</sup> Per la Spagna rimando al lavoro sistematico sulla corruzione e il mercato del voto e dei candidati curato da José Varela Ortega e Carlos Dardé, *El poder de la influencia, geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Madrid, Marcial Pons con il Centro de Estudios Políticos y

tradizionale, elementi modernizzanti dell'attività politica e di una comunicazione di messaggi e di linguaggi idonei a mobilitare l'elettorato: le tecniche della persuasione e della propaganda erano così usate in un disegno di rinnovamento della cultura politica liberale attraverso metodi nuovi usati dalla propaganda elettorale o grazie a un mutamento dell'uso di quelli tradizionali, il manifesto, il *meeting* e i cortei.

In generale gli studi italiani insieme alla storiografia spagnola e portoghese convergono con quelle francese e britanniche che tendono a anticipare l'inizio dell'attività di competizione politica attraverso un'opera di mobilitazione e di persuasione addirittura al XVIII secolo<sup>55</sup>. Proprio attorno alle rivoluzioni americane e francesi, nelle società caratterizzate da corpi elettorali ridotti rispetto alla popolazione, dal voto per gradi se si pensa alla Prussia<sup>56</sup>, da sbarramenti restrittivi successivi, dal sistema censitario e capacitario, si intravedono gli albori delle moderne competizioni e campagne elettorali. Lo studio di Frank O'Gorman sull'esistenza antecedente la riforma del 1832, di pratiche politiche competitive nelle campagne elettorali inglesi<sup>57</sup>, è stato illuminante per individuare in epoche remote della storia politica democratica, l'embrione di elementi modernizzanti, che anticipavano pratiche successive che sarebbero diventate, anche un secolo più tardi, parte integrante dei linguaggi e delle prassi della competizione elettorale.

È essenziale comprendere come gli strumenti della propaganda in campagna elettorale si adattarono ai tempi e si modernizzarono spingendo così gli storici a esaminare fonti diverse secondo le epoche considerate. Se il politologo inglese David Butler scrive che "campaigning in the early days meant little more than speechmaking and canvassing, together with the occasional attention-seeking-parade. The distribution of handbills and leaflets then developed together with attempts to manipulate the press. Later in the nineteenth century came whistle-shop tours and mass rallies, together with more flamboyant posters..."<sup>58</sup>, il *meeting*, il comizio popolare, gli oggetti stessi della propaganda, si modificarono considerevolmente fino ai giorni delle prime tribune politiche elettorali negli schermi televisivi italiani in bianco e nero<sup>59</sup> e alla nascita di una società televisiva come la viviamo tuttora<sup>60</sup>.

Constitucionales, 2001 e per il Portogallo alla tesi di Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, DIFEL, 1991.

<sup>55</sup> Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison, la Révolution française et les élections*, Paris, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 1993.

<sup>56</sup> Thomas Kühne, *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preussen 1867-1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt*, Düsseldorf, Droste, 1994. Un'introduzione al sistema in italiano di Carlo Spagnolo, *Le campagne elettorali nella Germania imperiale*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 40-65.

<sup>57</sup> Frank O'Gorman, *Voters, patrons and parties, the unreformed electoral system of Hanoverian England, 1734-1832*, cit.

<sup>58</sup> David E. Butler, *Election campaigns*, in *The encyclopedia of democracy* a cura di Seymour Martn Lipset, Vol. 2, Washington, Congressional Quarterly, 1995, p. 405.

<sup>59</sup> AA.VV., *Dieci anni di Tribuna politica, 1960-1970*, Roma, Rai, 1971.

<sup>60</sup> Aldo Grasso, *Storia della televisione italiana*, Milano, Garzanti, 2000 (nuova edizione aggiornata).

Alcuni mezzi di propaganda già utilizzati all'inizio del ciclo risorgimentale in Italia, come il giornale, l'immagine, la caricatura, il manifesto, la canzone, le riunioni in occasione di feste, i *meetings* negli spazi chiusi e i cortei e le manifestazioni, furono sfruttati diversamente dalla fine dell'Ottocento in poi. L'attività persuasiva e comunicativa, la propaganda<sup>61</sup> era molto varia in campagna elettorale: "entre la tournée électorale qu'offre le candidat lors de la visite du quartier, la libation que le patron offre naturellement à sa clientèle et l'achat de voix en contrepartie de quelques verres d'eau-de-vie, il y a toute une série de nuances et de façons très différentes de pratiquer et d'user de la politique"<sup>62</sup>.

Le tecniche dei diversi media usati dai partiti per intercettare il voto contribuivano a dare una dimensione retorica, simbolica e anche liturgica alla campagna elettorale. Esse formavano le coordinate di una comunicazione politica – termine più benevolo di quello di "propaganda politica" e più vicino all'attività di "persuasione politica" attraverso processi comunicativi<sup>63</sup> – che tentava di interpretare i bisogni che nascono nella società. "La propagande suppose [le contrôle des médias], ou au moins la maîtrise, tandis que la communication adapte la politique au rythme comme aux rites de l'outil médiatique". In questo senso, la comunicazione politica sarebbe una forma di "pacificazione" della propaganda politica<sup>64</sup>. La propaganda oggi, anche attraverso i nuovi media della comunicazione, è fatta di metodi persuasivi insidiosi che lasciano trasparire che giornalismo e politica procedono spesso insieme per gli stessi scopi<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Una definizione del concetto storicizzato si trova in Fabrice D'Almeida, *Propagande. Histoire d'un mot disgracié*, in «Mots», n. 69, luglio 2002, pp. 137-148. Sulla "propaganda" si deve partire dal testo di Jacques Ellul, *Histoire de la propagande*, Paris, PUF, 1967, (2a edizione consultata). Ellul si interroga anche sulla propaganda politica durante le elezioni e la campagna a differenza di altre opere più recenti dedicate alla propaganda come quelle di Garth S. Jowett e Victoria O'Donnell, *Propaganda and persuasion*, Newbury Park/California, Sage, 1992, (2a edizione consultata) e Bertrand Taithe e Tim Thornton (a cura di), *Propaganda. Political rhetoric and identity, 1300-2000*, Guilford, Sutton Publishing, 1999, che non dedica un capitolo alla propaganda politica in campagna elettorale. Per la disciplina della propaganda nell'Italia repubblicana rivolgersi a Fulco Lanchester, *Propaganda elettorale* in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, e Ernesto Bettinelli, *Propaganda elettorale* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, UTET, 1997; consultare anche di Jean-Marie Domenach, *La propagande politique*, Paris, PUF, 1950 e Jean-Paul Gourévitch, *La propagande dans tous ses états*, Paris, Flammarion, 1981.

<sup>62</sup> Michel Offerlé, *Mobilisation électorale et invention du citoyen. L'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXème siècle*, in Daniel Gaxie (a cura di), *Explication du vote, un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1989, 2a edizione, pp. 149-174, qui, p. 167).

<sup>63</sup> Monique Charlot, *La persuasion politique*, Paris, Armand Colin, 1962.

<sup>64</sup> Christian Delporte, *Pour une histoire de la propagande et de la communication politique*, in "Vingtième siècle", n. 80, ottobre-dicembre 2003, pp. 3-5, introduzione al numero monografico su *Propagande et communication politique dans les démocraties européennes, 1945-2003*, qui, p. 3.

<sup>65</sup> Viviane Serfaty, *La persuasion à l'heure d'Internet. Quelques aspects de la cyberpropagande*, in "Vingtième siècle", n. 80, ottobre-dicembre 2003, pp. 123-131, qui, p. 123.

I media usati per trasmettere i messaggi politici, si sono poi sviluppati, come fenomeni di massa, attraverso l'uso propagandistico che ne fecero i sistemi totalitari, nella seconda parte del XX secolo con lo sfruttamento sistematico di quei nuovi media come la radio e la televisione, nuovi vettori di messaggi politici nelle società di massa<sup>66</sup>. È soprattutto il modo con il quale le tecniche della comunicazione pubblicitaria e del “marketing”<sup>67</sup> furono applicate sempre di più alla confezione del messaggio politico elettorale che l'ha pervaso e plasmato per convincere un elettore diventato anche “consumatore” di politica<sup>68</sup>.

Siamo sicuri di essere oggi così lontani dalla testimonianza giornalistica e letteraria di Charles Dickens su come si svolgevano le attività elettorali in Inghilterra attorno alla riforma del 1832 e fino all'età Vittoriana, o delle prime elezioni presidenziali americane nelle quali i candidati aspettavano il voto degli elettori piuttosto che organizzare una campagna per andarsi a procacciare il voto come accadde invece già durante le elezioni del 1800 tra Adams e Jefferson<sup>69</sup>? La mobilitazione degli elettori e di tutta la popolazione di un *borough* descritta da Dickens<sup>70</sup> annunciava anche la futura età dei partiti, con l'attività da formiche instancabili dei *party-workers* nelle manifestazioni e le coreografie politiche di massa descritte in seguito da Ostrogorski per gli

<sup>66</sup> Per un panorama di questi processi nel caso francese vedere di Fabrice d'Almeida e Christian Delporte, *Histoire des medias en France de la Grande Guerre à nos jours*, Paris, Flammarion, 2003; in generale, Asa Briggs e Peter Burke, *A social history of the media, from Gutenberg to the Internet*, Cambridge, Polity Press, 2002; per il caso italiano, R. Monteleone, *Storia della radio e della televisione in Italia. Società, politica, strategie, programmi*, Venezia, Marsilio, 1992; Annamaria Amato, *Informazione radiofonica e potere politico prima della televisione*, in *Propaganda e comunicazione politica. Storia e trasformazione nell'età contemporanea*, cit., pp. 233-244.

<sup>67</sup> S. Ansolabehere, *Political advertising* in Neil J. Smelser e Paul B. Baltes (a cura di) *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, Oxford-New York, Elsevier, 2001, pp. 11.624-11.628. L'autore ha sviluppato l'analisi della relazione tra uso dei procedimenti di marketing nei media e comunicazione politica durante le campagne nel libro a cura di S. Ansolabehere, A. Gerber e J.M. Jr. Snyder, *How campaigns respond to media prices*, Cambridge/MA, MIT Press, 1999.

<sup>68</sup> Stephen Gundle si chiede se la spinta al cambiamento nell'organizzazione della politica in campagna elettorale non provrebbe direttamente dalle tecniche usate nel consumismo nascente, quello dei grandi magazzini europei descritti da Zola per intendersi. Gundle afferma che “gli storici hanno concesso ben poco attenzione all'influenza del mondo del consumo e dell'*entertainment* sulla politica moderna” (Stephen Gundle, *Le origini della spettacolarità nella politica di massa*, in *Propaganda e comunicazione politica. Storia e trasformazione nell'età contemporanea*, cit., pp. 3-24, qui, pp. 4-5. (Sui modelli di consumismo e la penetrazione di quei modelli americani in Italia ed in Europa rinvio a Victoria De Grazia, *Irresistible empire, America's advance through twentieth-century Europe*, Cambridge, Mass, Belknap Press of Harvard University Press, 2005).

<sup>69</sup> John Ferling, *Adams, versus Jefferson. The tumultuous election of 1800*, New York, Oxford University Press, 2004, pp. 85-86.

<sup>70</sup> Paolo Colombo, *Sketchs by the Polls. La politica e il sistema elettorale inglese sotto lo sguardo di Charles Dickens*, in “Giornale di Storia Costituzionale”, n. 1, 2001, pp. 151-162.

Stati Uniti di fine Ottocento e l'Inghilterra vittoriana<sup>71</sup>. Si trattava qui di un'attività politica e di propaganda ereditata dai secoli passati e stabilizzata nei tempi lunghi della storia britannica.

Oggi, i nuovi media del contemporaneo come la fotografia, il cinema, la radio, la televisione e negli anni novanta del XX secolo, Internet e il *World Wide Web*, e non soltanto la stampa e il manifesto, hanno cambiato assai in profondità le tecniche della comunicazione politica e talvolta i messaggi politici della *campagna elettorale*<sup>72</sup> per non parlare addirittura della politica stessa. Infatti si nota con l'avvento di Internet l'apparizione di aree non tradizionali e indipendenti nella politica, spesso con precise caratteristiche "militanti", per esprimere una politica "diversa" da quella dei partiti e usando la rete stessa per comunicare il messaggio politico<sup>73</sup>. (In alcuni casi come quello dei movimenti politici degli anni Ottanta l'unico mezzo di comunicazione politica era addirittura stato Internet<sup>74</sup>). Questi nuovi media della comunicazione politica pongono nuovamente e sotto una nuova luce, il problema della cosiddetta "democrazia diretta" grazie e attraverso le tecnologie avanzate offerte dalla società dell'informazione e non soltanto durante la campagna elettorale<sup>75</sup>.

E come abbiamo già accennato nella prima metà dell'Ottocento un candidato non si spostava spesso per fare propaganda in campagna elettorale. Già attorno alla prima guerra mondiale in Spagna e in Italia, i candidati non si ponevano più il problema di

<sup>71</sup> Mosei Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, cit., pp. 270-297 per la Gran Bretagna e pp. 463-496 per gli Stati Uniti.

<sup>72</sup> P. Norris, *Political Communication*, Neil J. Smelser e Paul B. Baltes (a cura di) *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, Oxford-New York, Elsevier, 2001, pp. 11.631-11.640. Norris esamina l'impatto delle nuove tecnologie sui processi di democratizzazione fino all'uso di internet. Si veda anche dello stesso *Political communication in British elections, reconsidering media effects*, in *British elections and parties review*, 5, 1999, pp. 190-211.

<sup>73</sup> Viviane Serfaty, *L'Internet en politique, des Etats-Unis à l'Europe*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002. Per un inquadramento sociologico e culturale globale sull'impatto di internet, si veda di Manuel Castells, *The rise of the network society*, Cambridge, MA, Blackwell Publishers, 1996 e soprattutto, *The Information Age, economy, society and culture*, London, Blackwell, 1996-1998, e *The Internet galaxy, reflections on the Internet, business, and society*, New York, Oxford University Press, 2001.

<sup>74</sup> Giovanni De Luna, *La passione e la ragione, fonti e metodi dello storico contemporaneo*, Firenze, La nuova Italia, 2001, p. 72.

<sup>75</sup> "In generale – scrive Andrea De Petris – si può dire che Internet potrebbe svolgere nell'informazione del 2000 il ruolo avuto dal ciclostile per i movimenti d'opinione degli anni '60 e '70, consentendo però di raggiungere un numero di soggetti infinitamente superiore". Negli Stati Uniti durante la campagna presidenziale del novembre 2000, un sito web governativo offriva tutte le informazioni sui candidati e sul finanziamento della loro campagna oltre che "un calendario completo di tutti gli eventi propagandistici inerenti alla campagna elettorale..." (Andrea De Petris, *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, in Nicolò Zamon e Francesca Biondi, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno di Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 205-233, qui, p. 215 e p. 219.) Su queste problematiche consultare di Stefano Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari, Laterza, 1997.

sapere se sarebbero o no andati nei loro collegi prima del voto per presidiare il banchetto rituale con i grandi elettori, ma piuttosto come si sarebbero recati da un villaggio all'altro, da una città all'altra, nel minor tempo possibile, per effettuare più discorsi, manifestazioni, comizi e promesse, stringere più mani possibili, e mobilitare i comitati elettorali dei partiti intorno ai loro numerosi spostamenti.

Dalla riforma dei collegi nel 1919 e soprattutto dalla sua attuazione prima delle elezioni successive nel 1921, il cavallo, il calesse, la bicicletta, non erano più sufficienti per la nuova scala geografica del collegio né, soprattutto, e a prescindere della sua estensione geografica, per la scala "politica" dell'agone elettorale che, rimasto ancora spesso locale – soprattutto stretto in un piccolo territorio fino a allora –, diventava nazionale nei suoi messaggi elettorali e si dispiegava in collegi di più ampio respiro. Gli spazi pubblici venivano trasformati dalle manifestazioni di piazza e dai contraddittori tra rivali nei collegi come tradizionalmente era già avvenuto nell'Ottocento anglosassone con la differenza che il "canvassing" ottocentesco permetteva spesso a ogni candidato in piccole circoscrizioni di contattare tutti i suoi elettori, mentre la scala dell'agone elettorale e la crescita del corpo elettorale avevano radicalmente mutato gli spazi fisici della politica<sup>76</sup>.

La nuova retorica oratoria permetteva di passare lentamente dal 1900 al 1924 dai comizi contraddittori, dalle "professioni di fede" e dalle lettere agli elettori a quella delle passioni di massa e addirittura all'uso di elementi di teatralità ripresi direttamente a uno *show business* orchestrato e preparato a tavolino. La nuova retorica oratoria passò così dall'età della "spiegazione" usata soprattutto nei contraddittori<sup>77</sup> a quella delle passioni di massa e dello *show business* quando il corpo elettorale si fu anche sviluppato in termini numerici.

Nelle campagne elettorali dei nuovi partiti ci si apriva alla pubblica piazza, un fattore, questo, che diventò essenziale nella campagna politica delle associazioni e dei partiti di massa<sup>78</sup>. Le competizioni e i *meetings* elettorali nei seggi uninominali erano spesso tenuti al chiuso. Una tale pratica è ritornata con forza dal 1993 in Italia nelle campagne elettorali senza alcuni attori tradizionali del sistema politico del secondo dopoguerra italiano e con la creazione di un nuovo partito come Forza Italia che ha privilegiato i palchi dei palasport ai comizi pubblici.

L'automobile era capace di traghettare il candidato da un appuntamento all'altro e caratterizzava le ricche campagne elettorali rimpiazzando l'uso sistematico del ca-

<sup>76</sup> Queste trasformazioni sono già in cammino nel primo ottocento come le descrive Philip Salmon a proposito del *canvassing* in Inghilterra dopo la riforma del 1832, *Electoral reform at work*, cit., pp. 97-100.

<sup>77</sup> L'analisi è stata fatta da Neil Postman a proposito dell'impatto della televisione sulla cultura americana (Neil Postman, *Amusing ourselves to death. Public discourse in the age of Show Business*, London, Methuen, 1987, p. 64 e anche Stephen Gundle, *Le origini della spettacolarità nella politica di massa*, in *Propaganda e comunicazione politica. Storia e trasformazione nell'età contemporanea*, cit., pp. 12-13.

<sup>78</sup> Emma Mana, *La democrazia italiana. Forme e linguaggi della propaganda politica tra Ottocento e Novecento*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 147-164.

vallo che aveva pervaso tutte le campagne europee ottocentesche. Il 26 ottobre 1913, a Roma, Corso Vittorio Emanuele, cinquanta automobili, molte delle quali appartenenti alla FIAT, “hanno girato la città in una fantastica messa in scena” e manifestavano per il candidato clerico-nazionalista Medici del Vascello<sup>79</sup>; Prampolini, Bonomi e Zanardi fecero campagna elettorale nel Collegio mantovano di Ostiglio per un’elezione suppletiva nell’agosto 1909 usando delle FIAT 28-40 HP. I candidati socialisti avevano così ricevuto l’aiuto di un amico facoltoso per la loro campagna elettorale<sup>80</sup>.

Nel caso delle elezioni del 1919 e del 1921 in Italia, il camion trasportava materiali di propaganda e uomini per l’affissione dei manifesti, la distribuzione dei volantini. Era usato nelle manifestazioni pubbliche fino agli spostamenti dei militanti e, nel 1921 e nel 1924, servì la causa delle squadre fasciste, mentre esistono filmati della liberazione, nell’aprile 1945, nei quali vediamo gruppi di manifestanti e di resistenti che percorrono le strade di Milano gettando manifesti inneggiando alla fine del fascismo e della guerra e che usano camion scoperti dove potevano stare numerosi<sup>81</sup>.

### 2.1.3. La violenza dei linguaggi e gli atti violenti in campagna elettorale

Con lo sviluppo della competizione tra partiti e l’ascesa delle ideologie politiche di massa, la violenza verbale e fisica entrava a far parte integrante anche della politica “tout court” nel corso della campagna elettorale quasi in antitesi con il significato volutamente pacifico e pacato del ricorso alle urne per decidere in politica<sup>82</sup>.

La violenza era spesso diventata parte integrante della politica nell’Italia della crisi dello stato liberale<sup>83</sup>. Nel secondo dopoguerra, nel 1948, si trattò di far votare

<sup>79</sup> Alcune macchine erano sicuramente la FIAT “TIPO 2” 15-20 HP del 1910-1911. La sua produzione durò sino al 1920. È la prima automobile usata dall’Esercito Italiano in guerra, nella campagna di Libia. L’allusione a questa “gara” automobilistica è ripresa da Daniele Pasquinucci, *Linguaggi propagandistici e simbolismi politici nella mobilitazione del voto, 1913-1924*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 165-182, qui, p. 177.

<sup>80</sup> La Fiat era stata prodotta in soli 950 esemplari per fare concorrenza alla famosa “Ford T”. La campagna Ostiglio è citata da Emma Mana, *Le campagne elettorali in tempo di suffragio ristretto e allargato*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., p. 135.

<sup>81</sup> L’archivio storico dell’Istituto LUCE è disponibile su internet in accesso libero. Si vedano i filmati girati durante la liberazione di Milano, [<http://ricerca.archivioluce.com>].

<sup>82</sup> Yves Deloye, *Des incidents électoraux. Éléments pour une autre histoire du suffrage universel*, in Philippe Bourdin, Jean-Claude Caron e Mathias Bernard (a cura di), *L’incident électoral, de la Révolution française à la Ve République*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2002, pp. 19-43, qui, pp. 22-23.

<sup>83</sup> La Francia della seconda e terza repubblica non era ovviamente immune dal ricorso alla politica della violenza e delle sanzioni penali furono istituite per combatterla. Si veda di Yves Deloye et Olivier Ihl, *La civilté électorale, vote et forclusion de la violence en France*. in Philippe Braud (a cura di), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Paris, L’Harmattan, 1993, pp. 75-96.

soldati in divisa<sup>84</sup> o di usare di testi e manifesti violenti durante gli anni del terrorismo<sup>85</sup>. Anche nella Spagna della restaurazione e della repubblica<sup>86</sup>, nella Grecia della guerra civile dopo la seconda guerra e, in modo minore, nella Francia del dopoguerra, il ricorso alla violenza verbale e fisica non mancarono. Le campagne elettorali del partito comunista (PCF) nel 1946 e 1947 diedero luogo a atti di violenza contro la candidatura di persone non eleggibili perché ex-collaboratori del governo di Pétain o dei nazisti. Questo avvenne in un clima di nascente “guerra fredda” anche se, in generale, il secondo dopoguerra francese non visse momenti di particolare violenza durante le elezioni<sup>87</sup>.

“Divenne oltremodo difficile individuare – con l’avvento del Novecento – quale fosse il confine che divideva l’uso legittimo della violenza in politica da un suo uso illegittimo”<sup>88</sup>. La violenza politica coercitiva, verbale e fisica, non era l’ultima *ratio* della comunicazione politica. La sua espressione era una delle modalità del repertorio della politica in campagna elettorale. Accadeva poi, come per i socialisti massimalisti nel primo dopo-

<sup>84</sup> Stefano Cavazza riporta la partecipazione di militari in divisa ai comizi e manifestazioni pubbliche che “dava spesso luogo a ‘gravi atti d’intemperanza’ che provocano ‘disordini ed incidenti di non trascurabile entità’” (S. Cavazza, *Comunicazione di massa e simbologia politica nelle campagne elettorali del primo dopoguerra*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 193-237, qui, p. 199).

<sup>85</sup> David Moss parla dell’uso violento del linguaggio politico e della violenza politica dopo il 1968 e fino al 1988, *Persuasion by violence, terror and its texts*, in *The art of persuasion. Political communication in Italy from 1945 to the 1990s*, cit., pp. 221-232. Sulla stagione delle stragi e del terrorismo, vedere l’interessante analisi dei linguaggi dei siti web a cura di Massimiliano Livi, *Italia 1969-1989, Eversione, Terrorismo, Stragi, Trame segrete. Il web dei misteri italiani* in Antonino Criscione, Serge Noiret, Carlo Spagnolo e Stefano Vitali, *La Storia a(l) tempo di Internet, indagine sui siti italiani di storia contemporanea, (2001-2003)*, Bologna, Pátron, 2004, pp. 277-294.

<sup>86</sup> Eduardo González Calleja, *La razón de la fuerza, orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración [1875-1917]*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998 e per il periodo successivo dello stesso autore, *El Máuser y el sufragio, orden público, subversión y violencia política en la crisis de la Restauración [1917-1931]*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999, infine di Eduardo González Calleja insieme a Francisco Sevillano Calero, *Crociati moderni, dal lessico politico repubblicano alla propaganda franchista nella guerra spagnola*, in Andrea Baravelli (a cura di), *La violenza politica tra le due guerre mondiali*, in “Memoria e Ricerca”, 13, maggio-agosto 2003, pp. 89-113. Si veda inoltre di José Luis Ledesma *Los días de llamas de la revolución, violencia y política en la retaguardia republicana de Zaragoza durante la guerra civil*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2003 e a cura dello stesso, *Culturas y políticas de la violencia. España siglo XX*, Madrid, Siete Mares editorial, 2005.

<sup>87</sup> Mathias Bernard, *Inéligibilité et incidents électoraux aux lendemains de la seconde guerre mondiale, 1945-1953*, in *L’incident électoral, de la Révolution française à la Ve République*, cit., pp. 263-283.

<sup>88</sup> Si veda di Andrea Baravelli, *Parole in azione. Percorsi di ricerca a proposito delle forme e dei linguaggi della violenza politica*, in “Memoria e Ricerca”, 13, maggio-agosto 2003, pp. 5-16, qui, p. 7.

guerra, che la violenza rimanesse soltanto retorica nonché facesse intimamente parte del linguaggio comunicativo oltre che del contenuto stesso del messaggio politico<sup>89</sup>. Inoltre attorno alla guerra di Libia era diventato ormai chiaro quanto lo stesso linguaggio militare, i termini di battaglia, di scontro, di guerra, fossero passati nel vocabolario comune della politica<sup>90</sup> anche se si parlava già di “battaglie elettorali” nel corso dell’Ottocento: il termine stesso di “campagna elettorale” rimandava al vocabolario bellico<sup>91</sup>.

Il ricorso al linguaggio della guerra divenne poi centrale nel delimitare le appartenenze politiche per le elezioni del 1919, 1921 e 1924, soprattutto in rapporto a come si giudicava l’intervento italiano nella prima guerra mondiale<sup>92</sup>.

Ci si potrebbe inoltre chiedere quale fosse stato nel corso delle campagne elettorali dell’Ottocento e del Novecento, il confine reale tra violenza verbale e violenza fisica, violenza di stato attraverso i funzionari amministrativi locali e la polizia, violenza dei candidati e dei partiti politici, violenze per sovvertire pubblici poteri e violenze per imporre uomini e programmi. Quindi, la violenza entrava a far parte del linguaggio politico “come risorsa politica razionalmente gestita”<sup>93</sup>.

In Grecia, “la violenza non fu soltanto una “pratica” politica ma si impose quale punto di riferimento costante del discorso politico”<sup>94</sup>, ed entrava a far parte integrante della dialettica politica nelle campagne elettorali<sup>95</sup>. Ciò accadde con forza particolare nei paesi mediterranei nella transizione verso sistemi politici autoritari e forme di governo dittatoriali e nella fase di stabilizzazione del sistema politico dopo la seconda guerra mondiale. In Italia durante le elezioni del 1921 si denunciò la violenza in atto da parte dei fascisti: “Le elezioni del 10 maggio sono una nuova vergognosa beffa. Piccole e grandi violenze di ogni specie tolgono a esse ogni valore... Il popolo sa e avrà buona memoria! E siccome anche la astensione darebbe luogo alle impunte criminali rappresaglie... così la parola d’ordine è questa: tutti devono votare la stessa lista fascista! Solo il giorno del terribile risveglio il fascismo deve sapere quale immensa messe di odio ha seminato coi suoi metodi di violenza!”<sup>96</sup>.

<sup>89</sup> Serge Noiret, *Protagonismo delle masse e crisi dello stato liberale, riflessioni sul massimalismo del biennio Rosso*, in “Intersezioni”, 7/2, agosto 1988, pp. 269-299.

<sup>90</sup> A. Baravelli, *Propagandare l’eccezionale. L’eroismo bellico nel linguaggio politico dei candidati francesi e italiani, 1919*, in *Propaganda e comunicazione politica*, pp. 82-95.

<sup>91</sup> Michel Offerlé, *Affari elettorali. Candidati ed elettori nelle campagne elettorali francesi dalla fine del XIX secolo*, in “Memoria e Ricerca”, 8, 2001, pp. 31-50, qui, p. 33-34.

<sup>92</sup> Sulla centralità del problema “guerra” nell’immediato dopoguerra e sulla perdurante separazione tra interventisti e neutralisti mi permetto di rimandare al mio, *Massimalismo e crisi dello Stato liberale, Nicola Bombacci, 1879-1924*. Milano, Angeli, 1992.

<sup>93</sup> A. Baravelli, *Parole in azione*, cit. p. 15.

<sup>94</sup> Nikos Vafeas, *La politica greca degli anni Venti e Trenta fra violenza fisica e violenza verbale*, in “Memoria e Ricerca”, 13, maggio-agosto 2003, pp. 69-88, qui, p. 69.

<sup>95</sup> N. Vafeas, *Le campagne elettorali in Grecia, un primo approccio*, in “Memoria e Ricerca”, 8, 2001, pp. 79-98.

<sup>96</sup> Manifesto del 1921, [S.l., s.n., 1921], in *Manifestipolitici.it, Banca dati iconografica del manifesto politico e sociale contemporaneo*, [[http://minerva.akros.it/sebinainfo\\_gramsci/link/panizzi\\_480/paniz\\_002.jpg](http://minerva.akros.it/sebinainfo_gramsci/link/panizzi_480/paniz_002.jpg)].

Furono tuttavia soprattutto le elezioni del 1924 a svolgersi in un clima di violenza sistematica, durante la campagna elettorale e il giorno stesso dell'elezione, una violenza non diretta soltanto contro i partiti dell'opposizione, socialisti, comunisti e popolari, ma anche contro le dissidenze fasciste<sup>97</sup>. Le sopraffazioni e le intimidazioni toccarono addirittura i notai ai quali venne impedito con la forza di convalidare le firme che accompagnavano la presentazione delle liste elettorali dei partiti opposti al fascismo. Ai proprietari di teatri e circoli fu impedito di ospitare comizi dell'opposizione<sup>98</sup>.

#### 2.1.4. *Professionisti della comunicazione si rivolgono alla "mente e ai sensi" degli elettori*

In generale, i contenuti della comunicazione politica che caratterizzarono l'epoca dei totalitarismi, come quelli delle società globali della seconda metà del XX secolo, sono costituiti da elementi già presenti, da sempre, nei linguaggi politici come l'uso della musica – in particolare dei testi delle canzoni<sup>99</sup> – e di un abbigliamento appropriato per diffondere messaggi politici di appartenenza. L'uso caratterizzante dei colori per definire l'appartenenza politica si era del resto già imposto con l'affermazione dei partiti di massa e totalitari<sup>100</sup>. Dall'uso comunicativo delle canzoni popolari trasmesse nei caffè parigini a metà del XVIII secolo per diffondere messaggi politici sovvertitori dell'antico régime<sup>101</sup>, si passò alla creazione di canzoni per i partiti adattate alla melodie popolari come in Inghilterra: "the music performed was usually adapted especially for the occasion. Just as local parties often had special colours and cockade, so too they also acquired their own particular tunes and jingles set to popular

<sup>97</sup> Sul 1924, oltre il mio contributo, *L'organizzazione del voto prima e dopo la Grande Guerra, 1913-1924*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 137-167, si veda due interventi di Marco Severini, *La campagna elettorale nelle elezioni politiche del 1924, partiti politici di opposizione e violenze fasciste*, in "Storia e problemi contemporanei", a.VII, n. 14, 1994, pp. 129-138 e *Le elezioni del 1924, testimonianze ed episodi*, in "Storia e Problemi contemporanei", a.IX, n. 17, 1996, pp. 129-138.

<sup>98</sup> Accadde a Giovanni Amendola a Napoli, (Daniele Pasquinucci, *Linguaggi propagandistici e simbolismi politici nella mobilitazione del voto, 1913-1924*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 165-182, qui pp. 174-175.

<sup>99</sup> Alessandro Portelli, *Music as political communication in post-war Italy*, in *The art of persuasion. Political communication in Italy from 1945 to the 1990s*, cit., pp. 258-277.

<sup>100</sup> Maurizio Ridolfi, "Rossi" contro "Azzurri", i colori della politica nella storia delle campagne elettorali, in *Le campagne elettorali, VIII Convegno S.I.S.E. Venezia, 18-20 dicembre 2003*, [<http://www.studielettorali.it/convegni/paper/Ridolfi.pdf>].

<sup>101</sup> Robert Darnton, *Presidential Address, An Early Information Society, News and the Media in Eighteenth-Century Paris*, in "The American Historical Review", Febbraio 2000, [<http://www.historycooperative.org/journals/ahr/105.1/ah000001.html>]. In questa versione online del saggio di Darnton sono addirittura disponibili delle registrazioni delle canzoni politiche di allora fatte da una cantante di opera. Queste registrazioni dovrebbero corrispondere al modo di "fare politica" e comunicare messaggi politici prima della rivoluzione francese.

melodies by aspiring local composers and authors”<sup>102</sup>. Tra la fine del Settecento e l’inizio dell’Ottocento, gli abitanti di Newcastle-under-Lyme sono stati inondati dalla propaganda stampata che tentava di politicizzare il dibattito attorno alle elezioni attraverso la stampa di manifestini, di discorsi, di poesie e soprattutto di canzoni piuttosto che usando dei *meetings* pubblici: la stampa di canzoni politiche era giudicata meglio adatta alla propaganda<sup>103</sup>.

Si passò dai fazzoletti rossi dei “party workers” nelle campagne elettorali socialiste in età giolittiana a un uso partigiano e sistematico dei colori nell’abbigliamento: si pensi al fazzoletto o alla cravatta *verde padano* per determinare l’appartenenza politica ancora oggi in Italia. Venivano così proposte mode “politiche” per l’abbigliamento<sup>104</sup>: la rappresentazione della politica aveva sempre tentato di *toccare tutti i sensi* dei protagonisti e degli spettatori delle campagne.

Ostrogorski descriveva lo schiamazzo delle fanfare di accompagnamento ai cortei, i fuochi d’artificio e le altre rumorose attività dei sostenitori dei candidati nelle elezioni americane dell’Ottocento. Egli usava definire queste coreografie festose della campagna elettorale, con il nome di “chinese business” in riferimento a coloro che, tradizionalmente in America, confezionavano i fuochi d’artificio. L’arte era soprattutto quello di fare politica con il chiasso e il baccano<sup>105</sup>.

Le nuove tecniche usate per la comunicazione politica, negli Stati Uniti e negli anni successivi in Europa, includevano l’uso politico della pubblicità e delle tecniche di *marketing*, con l’ausilio di nuove schiere di professionisti della comunicazione che diffondevano attraverso i media audio-visivi, immagini costruite e slogan convincenti.

Le tecniche moderne della propaganda/persuasione/comunicazione politica si erano affermate alla fine dell’Ottocento in concomitanza con la diffusione in Europa dello SU e con l’entrata in politica dei partiti organizzati, molto prima delle derive totalitarie tra le due guerre. Si accetta correntemente che l’attività d’info-propaganda, come la definisce Philip Taylor per caratterizzare le società *dell’informazione* dopo la fine della guerra fredda<sup>106</sup>, è stata introdotta nelle campagne elettorali in Europa

<sup>102</sup> Philip Salmon, cit., p. 106.

<sup>103</sup> Il processo di politicizzazione che era in corso attraverso l’uso della propaganda a stampa, era parte di un più vasto sviluppo della coscienza civile e dell’appartenenza alla nazione inglese. Molti documenti riprodotti, sottolineano diversi “issues” della politica locale e nazionale e come si trasformò in quegli anni. Si veda l’utile raccolta commentata a cura di Hannah Barker e David Vincent, *Language, print and electoral politics 1790-1832, Newcastle-under-Lyme broadsides*, Woodbridge, Boydell Press/Parliamentary History Yearbook Trust, 2001.

<sup>104</sup> Cristina Giorgietti, *Dress, politics and fashion, 1960-1980*, in *The art of persuasion*, cit., pp. 278-285 e Maria Pia Pozzato, *Fashion and political communication in the 1980s and 1990s*, in *ibid.*, pp. 286-298.

<sup>105</sup> Mosei Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, cit., pp. 483.

<sup>106</sup> Philip Taylor, *Third wave info-propaganda, psychological operations in the post-war era*, in *Propaganda. Political rhetoric and identity, 1300-2000*, cit., pp. 327-342.

sulla scia delle tecniche di propaganda e di persuasione usate anche per valorizzare il Piano Marshall e i suoi effetti<sup>107</sup>, grazie ai professionisti della pubblicità. In realtà, una propaganda costruita dai pubblicitari era già presente molto prima, nei messaggi e nei linguaggi politici nelle elezioni presidenziali americane all'inizio del XX secolo<sup>108</sup>. Erano, queste tecniche nuove, uno sviluppo ulteriore di quelle già descritte da Ostrogorski che affermava che “molti [...] procedimenti presi in prestito alla pubblicità commerciale, sono adoperati per attirare l'occhio dell'elettore...”<sup>109</sup>.

La storiografia politica americana sulla scia dello studio pionieristico del 1902 di Ostrogorski sulla “macchina politica elettorale”, ma anche di suoi saggi e interventi ancora precedenti alla sua grande opera<sup>110</sup>, si è così dedicata a far emergere questi aspetti legati all'uso di tecniche della comunicazione pubblicitaria in politica che arrivavano a maturazione nel XX secolo dopo le battaglie elettorali epiche nell'Ottocento per la corsa alla presidenza degli Stati Uniti. La prima campagna che inaugurava la tradizionale rivalità tra repubblicani e democratici, nel 1800, tra il presidente in carica Adams e lo sfidante Jefferson, aveva inaugurato forme di *canvassing* e di “persuasione” sistematiche che si sarebbero diffuse negli anni successivi<sup>111</sup>.

Nell'immediato primo dopoguerra, le campagne dei repubblicani americani contro la supremazia politica di Woodrow Wilson e contro l'ordine internazionale imposto dopo il trattato di pace di Versailles, si servirono dell'attività di un professionista del *marketing* come Albert Lasker che era stato responsabile della promozione di prodotti commerciali quali le sigarette Strike, le arance Sunkist o i maiali Van Camp. Lasker fu invece utilizzato per promuovere i candidati repubblicani al congresso e poi, nel 1920, nella campagna elettorale per la presidenza di Warren G. Harding. Questi nuovi professionisti del linguaggio politico allontanavano sempre più l'*info-propaganda* politica dalla tradizionale opera di persuasione elettorale ottocentesca, annebbiando possibili elementi informativi sui programmi dei candidati con slogan e immagini retoriche preparate a tavolino e d'immediato richiamo e successo<sup>112</sup>.

<sup>107</sup> Bernadette Whelan, *Marshall Plan publicity and propaganda in Italy and Ireland, 1947-1951*, in “Historical Journal of Film, Radio and Television”, 23/4, ottobre 2003, pp. 311-328; David W. Ellwood, *Italian modernisation and the propaganda of the Marshall Plan*, in *The art of persuasion*, cit., pp. 23-48 e Fabrice D'Almeida, *L'américanisation de la propagande en Europe de l'Ouest, 1945-2003*, in “Vingtième siècle”, n. 80, ottobre-dicembre 2003, pp. 5-14.

<sup>108</sup> Si veda sul funzionamento della politica elettorale e sul sistema dei partiti nell'ottocento americano, di Glenn C. Altschuler e Stuart M. Blumin, *Rude republic. Americans and their politics in the Nineteenth century*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

<sup>109</sup> M.Y. Ostrogorski, *Democrazia e partiti politici*, cit., p. 281.

<sup>110</sup> M.Y. Ostrogorski, *De l'organisation des partis politiques aux Etats-Unis*, Paris, Felix Alcan, 1889.

<sup>111</sup> John Ferling, *Adams vs. Jefferson. The tumultuous election of 1800*, cit..

<sup>112</sup> Queste tecniche furono usate sia nel 1918 per il congresso che, nel 1920, per le elezioni alla presidenza. John A. Morello, *Selling the President, 1920. Albert D. Lasker, advertising and the election of Warren G. Harding*, Westport, Praeger, 2001.

### 2.1.5. L'uso dei manifesti elettorali tra Otto e Novecento

Già Mosei Ostrogorski, nelle sue descrizioni di campagne elettorali inglesi e americane, affermava che il *manifesto*, all'inizio solo testuale, era uno strumento informativo essenziale della campagna elettorale<sup>113</sup>. I celebri dibattiti tra Abraham Lincoln e Stephen A. Douglas iniziati nell'estate 1858 sull'orlo della guerra civile, costituirono anche l'occasione per lanciare una campagna elettorale che, nel 1860, si servì di manifesti e bandiere, di parate, di tutti gli spettacoli di una politica già pervasa dallo "show business": "in the 1860 presidential campaign, brightly coloured banners, outrageous political cartoons, sentimental sheet music covers, and patriotic portraits were printed to win the vote. The colourful banner and the bold campaign poster support the candidacy of Abraham Lincoln during his first (and victorious) presidential campaign in 1860..."<sup>114</sup>.

L'uso dei manifesti e delle bandiere sarà ancora più sistematico con l'avvento della competizione tra partiti e nelle società di massa. Il manifesto venne usato per comunicare messaggi politici anche nell'assenza delle libertà democratiche che caratterizzò alcuni stati europei nei due decenni successivi alla prima guerra mondiale<sup>115</sup> e per la propaganda bellica spesso diretta a mobilitare il "fronte interno" durante le guerre del XX secolo<sup>116</sup>.

Il manifesto, tra informazione e propaganda, è presente da sempre, per coadiuvare il *meeting* o comizio tradizionale e offre, a seconda delle epoche, dei messaggi politici spesso molto diversi. Non è stato soppiantato dai media audio-visivi e, continua a trovare in ogni campagna elettorale, anche la più recente, una sua collocazione<sup>117</sup>. Nelle tornate elettorali della fine del XX secolo, esso offre ciclicamente gli stessi messaggi persuasivi privi di connotati programmatici<sup>118</sup>: dal manifesto come espressione delle

<sup>113</sup> "Nell'infinità di forma e di contenuto che presentano i manifesti possono considerarsi la quintessenza della campagna elettorale poiché condensano e riassumano il canvass e i discorsi dei meeting per le menti meno aperte e ricettive", M.Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, cit., p. 280.

<sup>114</sup> *For President ABRAM LINCOLN. For Vice President HANNIBAL HAMLIN*, Philadelphia, H.C. Howard, 1860, (Woodcut or lithograph on linen) in *American Treasures of the Library of Congress, Memory Library-B*, [<http://www.loc.gov/exhibits/treasures/trm008.html>].

<sup>115</sup> Francisco Sevillano Calero, *Propaganda y medios de comunicación en el franquismo (1936-1951)*, Alicante, Universidad de Alicante, 1998.

<sup>116</sup> Si vedano alcuni saggi che analizzano corpus di manifesti sulla prima guerra mondiale, la guerra civile spagnola e la seconda guerra mondiale di Joëlle Beurrier, *Affiches de guerre. Images mentales de quatre sociétés dans la Grande Guerre, France, Allemagne, Grande-Bretagne, Etats-Unis*, in Philippe Buton (a cura di), *La guerre imaginée. L'historien et l'image*, Paris, Editions Séli Arslan, 2002, pp. 145-160; Eliseo Trenc Ballester, *L'affiche anarchiste de la guerre civile espagnole, 1936-1939*, in *ibid.*, pp. 177-186 e infine di Philippe Buton su Vichy, *Les murs et la guerre*, in *ibid.*, pp. 187-192.

<sup>117</sup> Luciano Cheles, *Picture battles in the piazza, the political poster*, in *The art of persuasion*, cit., pp. 124-179. Si veda inoltre sul caso italiano di Philippe Buton, *L'adieu aux armes? L'iconographie communiste française et italienne depuis la libération*, in "Vingtième siècle", n. 80, ottobre-dicembre 2003, pp. 43-54.

<sup>118</sup> Chiara Ottaviano, *Ricorrenze e novità nella comunicazione politica. Manifesti e slogan nelle campagne elettorali all'alba del nuovo secolo*, in *Propaganda e comunicazione politica*. cit., pp.

politica genuina prima e dopo la nascita di partiti organizzati<sup>119</sup> si è così passati al manifesto come “spot murale”, risultato del lavoro dei professionisti della comunicazione e della pubblicità come nel caso della campagna elettorale di Romano Prodi nel 1996<sup>120</sup> o di Silvio Berlusconi nel 2001<sup>121</sup>.

A mutare attraverso l'Ottocento e il Novecento non furono solo forma e messaggi dei manifesti ma, e questo è un elemento importante, anche le dimensioni e la quantità di esemplari che venivano affissi sui muri a seconda delle tipologie di campagne elettorali e delle epoche considerate. Si ricordano le classiche guerre tra “attacchini”, conseguenza della nascita dei sistemi politici di massa e del SU quando il manifesto, alla fine del Novecento e soprattutto negli spazi urbani, investì indiscriminatamente tutti i soggetti.

Prima ancora della riproduzione dell'immagine o della fotografia dei candidati, nelle elezioni del 1879 in Grecia per esempio, i manifesti scritti a lettere cubitali e colorati, riportavano il nome dei diversi candidati con il loro programma. Era la prima apparizione del manifesto come mezzo incisivo di propaganda elettorale<sup>122</sup>. Anche in Italia, molto prima della guerra del 1915-1918, il manifesto aveva già raggiunto l'uso che se ne faceva nei paesi anglosassoni<sup>123</sup>. Verso la fine dell'Ottocento, si passò dall'au-

287-306 e Chiara Ottaviano e Paolo Soddu (a cura di), *La politica sui muri. I manifesti politici dell'Italia Repubblicana, 1946-1992*, Torini, Rosenberg & Sellier, 2000.

<sup>119</sup> Maurizio Ridolfi cita il caso dei repubblicani per i quali il manifesto a stampa era già uno strumento essenziale di campagna elettorale dopo il 1860 “per propagandare quel messaggio politico che giornali, opuscoli o libri trovavano molte difficoltà a far recepire, data anche l'estrema difficoltà con la quale la maggior parte dei ceti popolari riusciva a leggere testi di un certo impegno” (M. Ridolfi, *Dalla setta al partito. Il caso dei repubblicani cesenati dagli anni risorgimentali alla crisi di fine secolo*, Maggioli, Rimini 1988, pp. 257-258). Per il 1900, nelle Marche, si legge che “la lotta ha assunto quest'anno una fisionomia curiosa, è una gara di manifesti che si succedono gli uni agli altri, ed il povero elettore, imbarazzato nella scelta, non sa più distinguere le proposte dalle risposte.... Gli elettori non badano alle carte variopinte che si incollano sui muri”, (M. Severini, *La rete dei notabili...*, cit., p. 79).

<sup>120</sup> Luciano Cheles, *Picture battles in the piazza, the political poster*, cit., p. 166.

<sup>121</sup> Gianna Grasso, *13 maggio 2001, le immagini di Berlusconi e Rutelli e l'influenza sulle scelte degli elettori*, in *Le campagne elettorali*, VIII Convegno S.I.S.E, Venezia, 18-20 dicembre 2003, [<http://www.studielettorali.it/convegni/paper/Grasso.pdf>]. Chiara Ottaviano menziona il sito internet con i manifesti taroccati dell'effigie di Berlusconi, un singolare modo di fare propaganda attraverso la satira di se stesso, *Ricorrenze e novità nella comunicazione politica. Manifesti e slogan nelle Campagne elettorali all'alba del nuovo secolo*, in *Propaganda e comunicazione politica...*, cit., p. 287, n. 2.

<sup>122</sup> Citato dal giornale “Ephimeris”, 22 settembre 1879, ripreso a Nikos Vafeas, *Le campagne elettorali in Grecia. Un primo approccio*, in “Memoria e Ricerca”, n. 8, luglio-dicembre 2001, pp. 79-98, qui p. 92.

<sup>123</sup> “Da qualche tempo – scrive Ostrogorski – il periodo elettorale [in Inghilterra] è caratterizzato da una vera e propria mania dell'affissione. È una specie di corsa al campanile fra i candidati rivali a chi coprirà e ricoprirà di più i muri. Più i manifesti di un candidato sono numerosi, più è grande l'impressione che produce sulla folla”. (M.Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, cit., pp. 280-281).

sterità del testo che reclamizzava la conferenza o il banchetto di un candidato, ai manifesti colorati che riproducevano l'immagine dei candidati<sup>124</sup>.

Cambiato il sistema elettorale italiano nel 1919, si continuò a usarlo in modo sistematico come durante le campagne elettorali del primo Novecento. Il suo uso sistematico, diversamente declinato, perdurò dal primo al secondo dopoguerra e continua a rimandarci le gigantografie e i sorrisi dei candidati all'alba del XXI secolo. Nelle più recenti campagne elettorali esso ha continuato a subire mutamenti importanti nei suoi linguaggi comunicativi.

Le elezioni del 1904 in Italia, a differenza di quelle del 1900, inauguravano un uso massiccio e sregolato dei manifesti elettorali. Ettore Zanardi a Bologna offriva per le elezioni generali politiche, un manifesto solo testuale che tentava di spiegare e di convincere "i contadini, gli operai e gli elettori", [e] non soltanto il corpo degli avanti diretto al voto"<sup>125</sup>. In quell'anno, e per la prima volta, l'abbondanza di manifesti affissi prima del voto, il giorno stesso o durante i ballottaggi, fu tale che la stampa evidenziò la necessità di controllare quest'aspetto della campagna con adeguate leggi per tutelare anche la proprietà privata<sup>126</sup>.

Una tale legislazione non venne poi votata in Italia prima addirittura del 1956, e all'interno di una disciplina organica per i vecchi mezzi di propaganda politica proprio quando i nuovi media, la radio e, a breve, la televisione, invadavano la scena della comunicazione politica in campagna elettorale<sup>127</sup>. Inoltre, queste leggi sono state ritoccate nel 1975 mentre nel 1993, l'affissione abusiva è stata depenalizzata ed è oggi un illecito amministrativo *de facto* non sanzionato<sup>128</sup>. E proprio su questa impunità si è fatto leva nelle campagne del secondo dopoguerra con strategie comunicative che comprendevano

<sup>124</sup> Il manifesto repubblicano di natura elettorale e/o commemorativo diventa colorato dopo gli anni '80 dell'Ottocento mentre un decennio dopo gli anni '90 comincia anche a raffigurare i personaggi commemorati, come Mazzini o Garibaldi, introducendo così componenti iconografici. (M. Ridolfi, *Dalla setta al partito*, cit., pp. 258-259, ora ripubblicato in *Nel segno del voto. Elezioni, rappresentanza e culture politiche nell'Italia liberale*, Roma, Carocci, 2000).

<sup>125</sup> Federazione provinciale socialista [Bologna], Comitato federale, *Contadini, operai, elettori, il 6 novembre p. v. è il giorno delle elezioni generali politiche... Noi vi invitiamo a votare per Ettore Zanardi*, Medicina, Tip. Luminasi, [1904], in *Manifestipolitici.it*, [[http://minerva.akros.it/sebinainfo\\_gramsci/link/mr\\_jpg\\_480/mr\\_035.jpg](http://minerva.akros.it/sebinainfo_gramsci/link/mr_jpg_480/mr_035.jpg)].

<sup>126</sup> Esempi sul 1904 si trovano in S. Noiret, *Le campagne elettorali dell'Italia liberale*, cit., pp. 397-400. Onde successive di manifesti si incollavano gli uni sugli altri prima della giornata del voto ma anche l'ultima notte ed il giorno stesso quando "il lavoro degli affissatori è stato veramente febbrile. La gara consistente ... di seppellire sotto i propri il manifesto dell'avversario". (*La votazione d'oggi. La conquista dei seggi*, in "Corriere della Sera", 6 novembre 1904, 4, col.1.)

<sup>127</sup> Pier Luigi Ballini, *Le 'regole del gioco', dai banchetti elettorali alle campagne disciplinate*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 1-64. La legge del 4 aprile 1956, n. 212 ("Norme per la disciplina della propaganda elettorale", p. 21) fa seguito ad accordi politici come quelli che erano stati istituiti tra i capigruppo della Costituente che avevano formato un *Comitato centrale di intesa per la libertà elettorale* che fissò regole generali di comportamento, (*ibid.*, pp. 18-19).

<sup>128</sup> C. Ottaviano, *Ricorrenze e novità nella comunicazione politica*, cit., pp. 292-293.

l'uso indeterminato degli spazi urbani. (In Grecia, la legge elettorale del 1951 “proibiva [ancora] l'affissione e la distribuzione di fotografie dei candidati come la pubblicità su muri e su pannelli”<sup>129</sup>).

### 2.1.6. *I comizi alla prova della modernità*

La stessa campagna elettorale era anche orchestrata a livello locale, da figure elettive minori come i sindaci o i presidenti d'istituzioni circoscritte geograficamente che potevano offrire spazi pubblici ai comitati e ai partiti di appartenenza dei contendenti<sup>130</sup>. Gli uomini dello stato, i prefetti che suscitavano candidature e controllavano i voti spesso orchestrando addirittura l'elezione, erano anche alla base della diffusione di “voci”, una forma di comunicazione di notizie che si usava nella campagna elettorale per influenzarla e pilotarla. Si faceva anche uso di false informazioni e si raccontavano falsi eventi per suscitare adeguate reazioni politiche<sup>131</sup>. Già Ostrogorski, d'altronde, aveva dedicato la sua attenzione all'uso sistematico della diffamazione, della creazione di false notizie o, infine, alla denigrazione dell'attività del competitore attribuendoli azioni inesistenti: si usava mentire sistematicamente per denigrare l'avversario<sup>132</sup>, una forma molto comune di propaganda politica nell'Ottocento.

Nel nascente sistema politico-partitico moderno, già nel primo dopoguerra, la presenza di nuovi mezzi tecnici come il cinematografo, capace di diffondere la propaganda, era un elemento assai significativo. Nel secondo dopoguerra la propaganda politica dei maggiori partiti italiani come il PSI, la Democrazia Cristiana e il PCI, fu plasmata dalle tecniche della propaganda adottate durante l'ultimo conflitto. Essa trasse una nuova linfa vitale dall'uso della macchina da presa pur rimanendo ancorata sul terreno dei linguaggi e dei mezzi tradizionali delle campagne di inizio secolo<sup>133</sup>. I filmati d'at-

<sup>129</sup> Spyros Karavas, *Le campagne elettorali in Grecia, 1844-1967*, in *La campagna elettorale nell'Europa mediterranea (Secoli XIX-XX)*, in “Memoria e Ricerca”, n. 8, luglio-dicembre 2001, pp. 51-77, qui, p. 76.

<sup>130</sup> Luigi Musella, *Relazioni, clientele, gruppi e partiti nel controllo e nell'organizzazione della partecipazione politica, 1860-1914*, in Paolo Macry e Pasquale Villani, *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi La Campania*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 773-792.

<sup>131</sup> François Ploux, *De bouche à oreille. Naissance et propagation des rumeurs dans la France du XIXe siècle*, Paris, Aubier, 2003. In Italia il ruolo dei prefetti in campagna elettorale è stato attentamente studiato da Nico Randerad, *Authority in search of liberty, the prefects in Liberal Italy*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1993 e principalmente il capitolo su *Parliamentary elections between manipulation and the construction of a representative system*, pp. 160-192. Si veda oggi in italiano, *Autorità in cerca di autonomia, i prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997.

<sup>132</sup> M.Y. Ostrogorski, *Democrazia e partiti politici*, cit., p. 281.

<sup>133</sup> Per un quadro dell'epoca si veda di Stefano Cavazza, *Comunicazione di massa e simbologia politica nelle campagne elettorali del primo dopoguerra*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 193-237 e l'interessante esempio di Bologna durante le elezioni comunali del 1956 studiato da Andrea Baravelli, *Bologna 1956, il match Dozza-Dossetti. Strategie comunicative di una campagna elettorale*, in “Memoria e Ricerca”, luglio-dicembre 2001, n. 8, pp. 145-158.

tualità dimostrano lo sforzo di propaganda e di persuasione dei candidati e anche del modo in cui si svolsero realmente la campagna elettorale e il voto e di come ci si comportava nei *meetings*, nei comizi nelle piazze pubbliche<sup>134</sup> quando grandi masse amavano partecipare alla politica<sup>135</sup>. Le guerre del Novecento e i sistemi totalitari non mutarono certamente la pratica di rivolgersi, dall'alto dei balconi nelle piazze pubbliche, alle folle plaudenti: un discorso di Pietro Nenni nella campagna elettorale del 1948 in favore del Fronte Popolare era filmato dall'alto in basso, sul palco con l'oratore, come i comizi di Mussolini a piazza Venezia durante il ventennio<sup>136</sup>.

Emma Manna definisce il "comizio" come forma pubblica della manifestazione politica, di "solenne adunanze di popolo chiamato a discutere e a esprimere un voto". Questi comizi politici elettorali nacquero in Italia durante le manifestazioni per il SU tra il 1881 e il 1882. In quella occasione, si uscì definitivamente, per la manifestazione politica, dal circolo ristretto tra il rappresentante e i suoi pochi elettori e agenti elettorali e ci si indirizzò a mobilitare le masse anche indipendentemente del fatto che non avessero ancora accesso al voto, come nel caso della presenza delle donne<sup>137</sup>. Infatti, "la visita del deputato nel suo collegio si trasforma in una festa popolare itinerante che coinvolge per un attimo nella vita e nelle pratiche dello stato liberale ampi strati di popolazione esclusi dalla cittadinanza politica. Questo scenario si ripropose il giorno dell'elezione"<sup>138</sup>.

<sup>134</sup> Giovanni Contini, *Il comizio* in Mario Isnenghi, (a cura di) *I luoghi della memoria. Strutture ed eventi dell'Italia Unità*, Bari, Laterza, 1997.

<sup>135</sup> Ricordiamoci per l'Italia che un discorso di Nicola Bombacci segretario del partito socialista nel 1919, nel suo collegio di Bologna, in Piazza Maggiore, attirava più di 100.000 persone il giorno stesso della presentazione dei risultati. (S. Noiret, *Massimalismo e crisi dello Stato liberale, Nicola Bombacci, 1879-1924*, Franco Angeli, Milano 1992, pp. 328-329.) Negli archivi della Società italiana di Cinematografia, l'Istituto LUCE di Roma si può accedere di recente alla consultazione diretta di tutti i documenti filmati attraverso la rete internet. Non sono conservati documenti filmati su candidati o associazioni politiche-partitiche in campagne elettorali in epoca liberale. Per quanto riguarda invece il secondo dopoguerra, lo storico possiede molto materiale a sua disposizione. A partire dalle elezioni del 1946 il LUCE possiede ed offre alla visione filmati di grande interesse. Sono tutti schedati nel catalogo del LUCE ed interrogabili via internet dopo iscrizione. (*Luce in rete*: l'archivio storico dell'Istituto Luce è raggiungibile all'url [<http://www.archivioluca.com/galleria/Benvenuti.asp?documentID=396>]).

<sup>136</sup> *Da un balcone di Forlì Pietro Nenni tiene un discorso alla "sua Romagna"*, in "Fronte democratico popolare Nenni a Forlì - La Settimana Incom" 00136, 27/03/1948, accessibile sul sito web, *Luce in rete. Archivio Storico dell'Istituto Luce*. [<http://www.archivioluca.com/galleria/Campanili%20d'Italia.asp?documentID=1622>].

<sup>137</sup> Emma Mana, *La democrazia italiana. Forme e linguaggi della propaganda politica tra Ottocento e Novecento*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 151-154. In Inghilterra durante la prima guerra mondiale, le donne furono addirittura in prima linea nei comizi e nelle manifestazioni elettorali. (Angela K. Smith, *Suffrage discourse in Britain during the first World War*, Aldershot, Hants, Ashgate, 2005).

<sup>138</sup> Gian Luca Fruci segnala queste manifestazioni estese nelle competizioni elettorali dell'On. d'Arco nel suo collegio del mantovano prima del 1880 (Gian Luca Fruci, *"Sotto la bandiera di Zanardelli", notabili, rappresentanza e organizzazione della politica a Mantova, 1879-1886*, in

Negli Stati Uniti, Ostrogorski parlava della campagna presidenziale del 1896 come inizio dei comizi al femminile<sup>139</sup>. Nello stesso periodo, in Italia, un comizio di Argentina Altobelli del 1909 illustra queste pratiche che coinvolgono la popolazione intera al di là degli elettori e sottolinea l'importante partecipazione femminile. La presenza di numerose donne e bambini che circondano l'oratrice è stata documentata dall'occhio di un fotografo amatoriale a Cagli in provincia di Pesaro. L'Altobelli era salita su un palco improvvisato per farsi vedere e sentire da tutti. Una donna portava il suo bambino in braccio e si rivolgeva all'obbiettivo del fotografo<sup>140</sup>.

I partiti o altre associazioni redigevano poi dei manuali *a uso degli elettori*, degli opuscoli di propaganda. Questi manuali fornivano spesso sia una spiegazione delle tecniche della votazione, la pedagogia elettorale, sia la propaganda politica stessa<sup>141</sup>. Gli opuscoli erano redatti in certi casi in forma di dialogo tra due elettori, una forma molto didattica e persuasiva di comunicazione politica. Spesso attraverso i dialoghi didattici e propagandistici stampati a uso d'elettori "ideali", si nascondeva o si esprimeva direttamente la politica della chiesa verso i votanti e/o la volontà delle gerarchie sociali e dei "grandi elettori" nei confronti del voto. Nel secondo dopoguerra, emergeva anche la contrapposizione tra ideologie universalizzanti, nel catechismo di massa dei partiti nei confronti dei loro militanti<sup>142</sup>, insieme, tuttavia, alla coscienza di doversi rivolgere a tutto il corpo elettorale. Si usò allora la propaganda "spicciola",

"Società e Storia", n. 88, 2000, pp. 221-268; infine, *Il fuoco sacro della concordia e della fratellanza. Costruzione delle candidature e comitati elettorali in Francia e Italia nel biennio 1848-1849*, in Le campagne elettorali, VIII Convegno S.I.S.E., Venezia, 18-20 dicembre 2003, [<http://www.studielettorali.it/convegni/paper/Frucci.pdf>]).

<sup>139</sup> Ostrogorski parla di un cambiamento drastico nelle campagne presidenziali americane a partire del 1896 quando molte donne divennero oratrici (M. Ostrogorski, *Democrazia e partiti politici*, cit., pp. 468-470).

<sup>140</sup> Le fotografie amatoriali sono conservate dal comune di Montecerignone e mostrano il comizio della Altobelli da più piani in *Imago – I giovani del Novecento, laboratorio di ricerca storica e di documentazione iconografica sulla condizione giovanile nel XX secolo*, sito web a cura di Paolo Sorcinelli, documenti, 10955\_pnp.jpg, 11029\_pnp.jpg e 10956\_pnp.jpg, [<http://www.imago.rimini.unibo.it/>]. Su donne e politica in età liberale si veda di Maurizio Ridolfi, *L'apprendistato alla cittadinanza, donne e sociabilità popolare nell'Italia liberale*, in "Meridiana", 1995, n. 22/23, pp. 67-95 e di Marina Tesoro, *Presenza delle donne nei partiti politici, 1890-1914*, in "Storia e problemi contemporanei", a. II, n. 4, 1989, pp. 53-86.

<sup>141</sup> Luciano Cheles menziona la necessità di fare opera di propaganda "simple and concrete" da parte dei militanti verso tutto il corpo elettorale e cita un opuscolo ad uso dei "party-workers" del PCI, *Come si fa propaganda elettorale. Tre conversazioni per i propagandisti delle sezioni e delle cellule*, Roma, Sezione stampa e propaganda del PCI, 1953, in Luciano Cheles e Lucio Sponza (a cura di), *The art of persuasion, political communication in Italy from 1945 to the 1990s*, cit., p. 136 e p. 173, nota 30.

<sup>142</sup> Angelo Ventrone compara le propagande comuniste e cristiane nel suo *La cittadinanza repubblicana, forma-partito e identità nazionale alle origini della democrazia italiana (1943-1948)*, Bologna, Il Mulino, 1996 e ritorna sull'argomento nel suo, *Forme e strumenti della propaganda di massa nella nascita e nel consolidamento della Repubblica, 1946-1958*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 209-232.

che consisteva soprattutto nelle scritte sui muri e nell'affissione del giornale del partito nei luoghi più frequentati e nella creazione di “giornali parlanti” “una conversazione su argomenti per lo più d’attualità” che poteva consistere nel lancio di semplici slogan di propaganda, nell’ascolto di dischi con inni di partito o di discorsi dei dirigenti, oltre che di commenti sui fatti del giorno e le rassegne di stampa<sup>143</sup>. Inoltre, si assistette al rafforzamento dell’uso delle feste popolari per fare politica, con le feste dell’Unità per il PCI, le manifestazioni popolari religiose per la DC e l’Azione cattolica<sup>144</sup>.

Tornando indietro nel tempo, si ricordano il ruolo centrale recitato in campagna dalla lettera all’elettore, dalle professioni di fede che venivano anche distribuite e commentate in occasione delle riunioni pubbliche e dei banchetti. Questo tipo di propaganda nel comizio ottocentesco sparì solo in parte insieme alle vecchie classi dirigenti dell’Europa borghese nel primo dopoguerra. Essa era una fonte per eccellenza del dibattito politico, un misto tra l’autobiografia e l’identificazione delle proprie relazioni sociali da incorniciare da parte del candidato che precisava con essa il proprio ruolo nell’universo politico locale e nazionale. Le dichiarazioni d’intenti venivano spesso lette durante la riunione del comitato elettorale e riprese o riassunte dalla stampa locale<sup>145</sup>. I giornali la pubblicavano e diventavano così mezzi fondamentali dell’organizzazione del consenso durante la campagna elettorale così come è avvenuto sino ai giorni nostri<sup>146</sup>.

Solo molto recentemente, nella campagna del 2001, oltre al manifesto e agli slogan collegati all’immagine personale che un candidato voleva dare di sé, è anche riapparsa la “lettera agli elettori”. Non era più il giornale a riprodurla come nell’Ottocento, ma la televisione, il mezzo di comunicazione di massa per eccellenza alla fine del XX secolo: il futuro primo ministro Berlusconi illustrò davanti al giornalista Bruno Vespa nella trasmissione politica “Porta a Porta”, il contenuto di un suo “contratto con gli italiani” che firmò in diretta televisiva<sup>147</sup>.

<sup>143</sup> Angelo Ventrone, *Forme e strumenti della propaganda di massa*, in *Propaganda e comunicazione politica*. cit., pp. 211-212.

<sup>144</sup> *Ibid.*, pp. 215-216.

<sup>145</sup> Pietro Finelli, *Una fonte trascurata per lo studio della storia elettorale italiana, le “professioni di fede” e i discorsi agli elettori (1848-1914)*, in *Le campagne elettorali*, VIII Convegno S.I.S.E., Venezia, 18-20 dicembre 2003, [<http://www.studielettorali.it/convegni/paper/Finelli.pdf>]. Si veda inoltre dello stesso autore Pietro Finelli, “Una citazione a comparire”. *Concezione del mandato, memoria risorgimentale e identità politiche nei discorsi elettorali dell’Italia liberale (1860-1897)*, in “Quaderni Storici”, n. 3, dicembre 2004, pp. 673-696. Inoltre, di Gian Luca Fruci, *L’abito della festa dei candidati. Professioni di fede, lettere e programmi elettorali in Italia (e Francia) nel 1848-49*, in “Quaderni Storici”, n. 3, dicembre 2004, pp. 647-672 e Emma Mana, “*Formare una democrazia illuminata e pensante*”. *Il discorso agli elettori dell’estrema sinistra (1875-1900)*, in “Quaderni Storici”, n. 3, dicembre 2004, pp. 697-724.

<sup>146</sup> Mario Isnenghi, *The political press*, in *The art of persuasion*, cit., pp. 113-123.

<sup>147</sup> Il sito web del partito politico “Forza Italia” offre copia del “Contratto con gli Italiani”, del maggio 2001, [[http://www.forza-italia.it/cover/piano\\_governo/il\\_contratto\\_con\\_gli\\_italiani.html](http://www.forza-italia.it/cover/piano_governo/il_contratto_con_gli_italiani.html)].

## 2.2. I costi della campagna elettorale: un “tesoro” per fare politica

Gli scienziati della politica e della comunicazione politica studiano da tempo il rapporto tra media e sistema politico<sup>148</sup> e tra politica e corruzione nelle moderne democrazie<sup>149</sup>, nonché gli aspetti più strettamente finanziari della politica, quelli che riguardano anche il finanziamento delle campagne<sup>150</sup>.

Il problema del finanziamento, il più importante per il buon funzionamento della campagna, è quello più difficile da decifrare invece in ambito storico e il meno presente in ambito storiografico, laddove quasi tutto sappiamo di candidati ed elettori, risultati elettorali e tendenze politiche di ogni foglio locale nell'Ottocento ma nulla dei costi reali della politica in età liberale, nonostante l'elezione fosse, in gran parte, una questione di risorse finanziarie e di patrimonio.

Da quando si vota e si fa campagna, l'uso del denaro è sempre stato un problema essenziale per gli attori politici che devono poter disporre di un “tesoro” da sfruttare per essere eletti e per giovare dei “professionisti” della politica. Era certamente questa la prima condizione, necessaria, dell'elezione stessa. La nascita di una classe di professionisti della politica portatrice di un messaggio politico che superava il localismo e prendeva spunto dai grandi dibattiti a carattere nazionale e internazionale<sup>151</sup>, contribuì a fare lievitare i costi già non indifferenti delle campagne elettorali.

Lo dimostra il modo con il quale in Inghilterra, già all'inizio del XVIII secolo, venivano scelte le candidature in funzione delle capacità finanziarie dei candidati oltre che del loro capitale di rendita “sociale” e di consenso<sup>152</sup>. D'altronde, dopo la riforma del 1832, Philip Sanders afferma per le elezioni inglesi che “the huge costs of electioneering remains one of the most vivid images of politics in the nineteenth century: every aspects of an election campaign – from canvassing right through to the poll and beyond – involve a substantial financial outlay...”<sup>153</sup>. In Francia, durante la terza repubblica e

<sup>148</sup> Un esempio è dato da Gianfranco Pasquino (a cura di), *Mass media e sistema politico*, Milano, Franco Angeli, 1987.

<sup>149</sup> Yves Meny, *La corruption dans les democraties occidentales*, Paris, UNESCO/Eres, 1996 e Donatella Della Porta con Yves Mény (a cura di), *Democracy and corruption in Europe*, Washington, Pinter, 1997.

<sup>150</sup> Carlo Fusaro ha studiato per l'Italia le leggi che disciplinano il finanziamento dei partiti politici e condizionano l'azione persuasiva e l'uso dei *mass media* nelle campagne elettorali e, in generale, la disciplina delle campagne elettorali. Carlo Fusaro, *Media, sondaggi e spese elettorali, la nuova disciplina*, in “Rivista italiana di scienza politica”, 24/3, dicembre 1994, pp. 427-464 e *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata, l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in “Quaderni dell'osservatorio elettorale”, n. 51, giugno 2004, pp. 5-52.

<sup>151</sup> Un “panel” del V Congresso dell'associazione francese di scienze politiche (AFSP), nel 1996, si era interessato della “professione di politico”. Gli atti sono poi stati pubblicati a cura di Michel Offerlé, *La profession politique, XIXe-XXe*, Paris, Belin, 1999.

<sup>152</sup> Clyde Jones, *James Brydges, Earl of Carnarvon and the 1717 Hereford by-election, a case study in aristocratic election management*, in “Huntington Library Quarterly”, 46, 4, 1983, pp. 310-320.

<sup>153</sup> Philip Salmon, *Electoral reform at work*, cit., p. 101. In Spagna invece, le “spese elettorali per la stampa degli opuscoli elettorali, il compenso degli impiegati al servizio del partito, l'affit-

prima del 1914, gli agenti elettorali del candidato spendevano somme ingenti per offrire da bere agli elettori prima di portarli a votare<sup>154</sup> e questa era soltanto una delle attività che imponevano ai candidati di possedere un “tesoro di guerra”.

Quanto veniva a costare farsi eleggere a una carica di rappresentante, di deputato, o meglio quanto costava la campagna elettorale è un quesito essenziale per comprendere come funzionavano le elezioni. Le risposte sono diverse durante lo sviluppo del sistema politico-partitico liberale e si legano spesso al tipo di legge elettorale vigente e soprattutto alle dimensioni dei collegi: il *costo* della campagna elettorale variò notevolmente dallo scrutinio maggioritario uninominale a quello con le liste già nel 1882 e infine con la rappresentanza proporzionale e le liste in ampi collegi. Quanto più si svilupparono le tecniche di propaganda per raggiungere un corpo elettorale in crescita su un territorio maggiore e si strutturano i partiti, tanto maggiori furono le spese elettorali. Tuttavia, legislazioni in merito al finanziamento, come pure alla durata della campagna, non esistono in Italia come in altri paesi prima degli anni Settanta del secondo dopoguerra con la legge sul finanziamento pubblico ai partiti politici<sup>155</sup>. Risulta così difficoltoso stabilire se una campagna rientrava nella “norma” e/o se era una campagna lecita. La fissazione di limiti di legge avrebbe permesso di trovare dei riscontri proprio nelle contestazioni delle elezioni. Nelle fonti parlamentari esistono numerose testimonianze di tentativi di delegittimare le elezioni in alcuni collegi. Essi venivano portati avanti presso la giunta delle elezioni dopo la proclamazione dei risultati stessi. Questa pratica era comune e sistematica nel Belgio nell'Ottocento e si ripeteva dopo ogni elezione nei collegi dove vi era competizione, ovvero quando si aveva più di un candidato che concorreva nel collegio uninominale<sup>156</sup>.

La spesa elettorale era anche collegata alla corruzione: laddove le pratiche di corruzione erano libere di proliferare, le spese elettorali diventavano ingenti. Si trattava anche talvolta di stabilire il prezzo di un voto o addirittura di pagare perché non ci si recasse a votare<sup>157</sup>. “Le spese elettorali per la stampa degli opuscoli elettorali, il compenso degli impiegati al servizio del partito, l'affitto dell'auto, gli inviti a pranzo e la

to delle auto, gli inviti a pranzo e la compera dei voti...”, era molto alte nel primo Novecento. (Rosa Ana Gutiérrez e Rafael Zurita, *Tradizione e modernità. La propaganda e le campagne elettorali in Spagna*, cit., p. 73).

<sup>154</sup> Christophe Coston, *Les incidents électoraux lors des scrutins cantonaux du Puy-du-Dôme, (1871-1914)*, in Philippe Bourdin, Jean-Claude Caron e Mathias Bernard (a cura di), *L'incident électoral*, cit., pp. 141-155, qui, p. 146.

<sup>155</sup> P.L. Ballini, *Le “regole del gioco”*, cit., p. 27, p. 31 per le integrazioni alla legge sui finanziamenti ai partiti degli anni '80.

<sup>156</sup> Francesco Bonini e Piera Menichini, *Elezioni senza competizione. L'esperienza nel secondo uninominale italiano (1892-1913)*, in *Le campagne elettorali*, VIII Convegno S.I.S.E, Venezia, 18-20 dicembre 2003, [[http://www.studielettorali.it/convegni/paper/Bonini\\_Menichini.pdf](http://www.studielettorali.it/convegni/paper/Bonini_Menichini.pdf)].

<sup>157</sup> A Roma dei galoppini distribuivano denaro nel 1913 agli elettori perché si astenessero dal votare. Daniele Pasquinucci, *Linguaggi propagandistici e simbolismi politici nella mobilitazione del voto, 1913-1924*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., p. 175).

compera dei voti...”, erano davvero ingenti in Europa, e non soltanto negli Stati Uniti, già dall’Ottocento<sup>158</sup>.

La corruzione era un fenomeno importante nelle società liberali e borghesi dell’Ottocento, soltanto embrioni di società democratiche. Variegata tipologie di frodi e d’incidenti elettorali erano non solo all’ordine del giorno, ma anche spesso, la norma comportamentale laddove le clientele, e i “patronages” tipici dell’Antico Regime, dominavano ancora la scena politica locale e nazionale e determinavano le gerarchie sociali. Le tipologie di corruzione ma anche di “manipolazione”<sup>159</sup> sono estesissime e si adattavano alle legislazioni introdotte per tentare di ridurre l’impatto perpetuando comportamenti illeciti e fraudolenti<sup>160</sup> nei quali il denaro recitava un ruolo centrale.

Con l’avvento delle legislazioni sulla segretezza del voto, sulle pratiche lecite e illecite nelle campagne elettorali e anche grazie alla presa in carica da parte delle istituzioni d’alcune spese elettorali, dalla stampa delle buste elettorali alle schede elettorali etc., si ebbe forse un miglior controllo su una spesa che si ingigantiva con l’avvento delle società di massa<sup>161</sup>.

### 2.3. La durata della campagna elettorale

Nell’Italia liberale, le modalità di svolgimento della campagna elettorale nel collegio uninominale si sono sviluppate nel lungo periodo. Del resto, la stessa crescita del sistema dei partiti e così, parallelamente, anche il tipo di attività dispiegate durante il, sempre breve, arco di tempo della campagna elettorale, era una cosa significativamente diversa

<sup>158</sup> Rosa Ana Gutiérrez e Rafael Zurita, *Tradizione e modernità. La propaganda e le campagne elettorali in Spagna*, cit., p. 73.

<sup>159</sup> Questo termine è stato di recente percorso da Fabrice d’Almeida, un attento studioso dei linguaggi visivi e coreografici della politica nonché della retorica delle campagne elettorali. (Fabrice d’Almeida, *La manipulation*, Paris, Presses universitaires de France, 2003 e *La trasformazione dei linguaggi politici nell’Europa del Novecento*, in *Propaganda e comunicazione politica*, cit., pp. 25-39.

<sup>160</sup> In Francia si è studiato molto “l’incident électoral” nella storia accidentata dello scrutinio universale. Abbiamo già citato *L’incident électoral de la révolution française à la Ve république*. Si veda inoltre di Olivier Ihl, *Les fraudes électorales, Problèmes de définition juridique et politique*, in *How did they become voters*, cit., pp. 77-110). Molte frodi erano già state descritte, con numerosi particolari, da Ostrogorski a proposito dei casi americani ed inglesi dell’Ottocento (M.Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, cit., pp. 284-288 e pp. 487-491. Sulle frodi elettorali in Italia riferirsi a L. Martone, *Le elezioni e i brogli. Sui ricorsi del Consiglio di Stato in età liberale*, in “Meridiana”, 1, 1988, pp. 73-90; F. Andreucci, *La norma e la prassi. Le elezioni irregolari nell’Italia liberale, 1861-1880*, in “Passato e Presente”, 34, 1995, pp. 39-78; M.S. Piretti, *Le problème de la manipulation des élections en Italie*, in *How did they become voters*, cit., pp. 111-132. Infine si veda l’elenco delle numerose frodi commesse nei collegi marchigiani in epoca giolittiana fino al 1913 in M. Severini, *La rete dei notabili, clientele, strategie ed elezioni politiche nelle Marche in età giolittiana*, cit., pp. 81-82.

<sup>161</sup> Rimando anche al mio *L’organizzazione del voto prima e dopo la Grande Guerra, 1913-1924* in *Storia delle campagne elettorali*, cit., qui, pp. 157-159.

dell'idea di campagna elettorale "permanente" che caratterizza la politica televisiva della cosiddetta "seconda repubblica"<sup>162</sup>.

Un parametro essenziale della campagna elettorale rimane di fatto incerto fino ai giorni nostri ed è quello della durata effettiva – oltre che legale – della campagna elettorale. Le varie operazioni di voto e di scrutinio per contro, sono sempre state oggetto d'attenzione da parte del legislatore. La durata legale di una campagna era così di grande importanza pratica e organizzativa per i partiti e i comitati e per le loro attività. A tutt'oggi, nelle maggiori democrazie, la campagna è inferiore a un mese<sup>163</sup>. Molte legislazioni europee dell'Ottocento al pari della legislazione italiana<sup>164</sup> non si pronunciano sull'arco di tempo minimo legale di una campagna elettorale<sup>165</sup>.

La campagna elettorale nei suoi tempi e nel suo sviluppo cronologico durava anche oltre al voto, oltre alla chiusura delle urne e alla proclamazione dei candidati eletti. Dopo lo scrutinio, i rituali che seguono la comunicazione dei risultati sono parte integrante della campagna stessa. I rituali della vittoria con la festa, la sacralità del vincitore, sono riti della politica che si tramandano dall'età moderna<sup>166</sup>. Quelli della disfatta vengono meglio evidenziati oggi dalle telecamere impietose nelle sedi dei partiti e dei comitati elettorali dei candidati.

<sup>162</sup> Isabella Pezzini, *Advertising politics on television, the party election broadcast in The art of persuasion*, cit., pp. 180-195. Si veda anche di Francesca Anania, *In ogni epoca lo spettacolo della politica, le elezioni alla televisione*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., pp. 238-260, e della stessa, *Legami pericolosi, la comunicazione politica nell'era della televisione*, in *Propaganda e comunicazione politica. Storia e trasformazione nell'età contemporanea*, cit., pp. 245-262. Infine sempre di Francesca Anania, *Il ruolo della televisione italiana nelle campagne elettorali in Italia dal 1963 ai giorni nostri*, in *Le campagne elettorali*, VIII Convegno S.I.S.E, Venezia, 18-20 dicembre 2003, [<http://www.studielettorali.it/convegni/paper/Anania.pdf>]; E. Novelli, *Dalla televisione di partito al partito della televisione. Televisione e politica in Italia, 1960-1995*, Firenze, La Nuova Italia, 1995 e M. Morcellini (a cura di), *Elezioni di TV. Televisione e pubblico nella campagna elettorale del '94*, Genova, Costa e Nolan, 1995 e sulla campagna elettorale del 2001 e il ruolo dei media di Gianpietro Mazoleni (a cura di), *Una campagna elettorale speciale e un'influenza mediatica speciale. Introduzione al dossier: le elezioni politiche del 2001*, in "Comunicazione politica", 3/1, 2002.

<sup>163</sup> "Less than a month elapses between the ending of one legislature and the election of another", scrive David Butler (D.E. Butler, *Election campaign*, cit., p. 402).

<sup>164</sup> Si è messo in evidenza il caso francese, ma era così anche in Portogallo, come spiega, trattando di campagne elettorali sotto la Monarchia, Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, cit., pp. 70-71.

<sup>165</sup> Offerlé parlando delle norme amministrative necessarie per mandare al voto il nuovo corpo elettorale del 1848 in Francia lascia pensare che la campagna ebbe una durata di meno di due settimane. (M. Offerlé, *L'électeur et ses papiers*, cit., pp. 29-53). Raffaele Romanelli scrive a proposito dell'assenza di normative in tema di campagna e di elezione che "di questa intera azione scenica - la raccolta degli elettori, i trasferimenti ai comizi, gli appelli, la permanenza ai seggi, le leggi elettorali considerano soltanto alcuni momenti, quelli riguardanti le procedure interne al momento finale del voto" (R. Romanelli, *Il comando impossibile*, cit., p. 225).

<sup>166</sup> Pascal Lardellier, *Les miroirs du paon. Rites et rhétoriques politiques dans la France de l'Ancien Régime*, Paris, Editions Champion, 2003. Si veda sul significato della "festa politica"

Nei casi di contestazione dei risultati poi, la campagna proseguiva in altre sedi<sup>167</sup>. Il parlamento e gli uffici giudiziari e la Giunta delle elezioni, erano dunque diventati l'appendice della campagna elettorale a causa dei numerosi ricorsi contro il verdetto delle urne. Le contestazioni erano molto frequenti da parte dei candidati sconfitti e dei partiti come scrive Spyros Karavas a proposito delle elezioni in Grecia nell'Ottocento<sup>168</sup>. Questo momento della "legalità" dopo lo scrutinio è quello dell'accettazione o della contestazione eventuale dei risultati prima e dopo la convocazione degli organi rappresentativi nuovamente eletti ed è essenziale per conferire legittimità – anche politica – all'elezione come nel caso delle elezioni del 2000 di Gore contro Bush in Florida.

In Italia, lo Statuto del Regno di Sardegna del 1848 con il suo articolo 9 definì quanto tempo doveva passare dallo scioglimento della Camera dei Deputati a opera del Re e "la convocazione di un'altra Camera"<sup>169</sup>. Quest'articolo dello Statuto era poco chiaro nell'indicare con precisione se entro quattro mesi si doveva inaugurare la prima seduta della nuova Camera o solo pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* il decreto di convocazione del comizio elettorale.

I parlamentaristi Annibale Alberti e Camillo Montalcino, commentando la nuova legge elettorale politica del 1912 alla luce dello Statuto, sottolineavano l'ambiguità del testo fondamentale della costituzione della monarchia parlamentare in merito alla durata della campagna, ma anche di tutte le legislazioni elettorali politiche dal 1848 in poi. "Non è mai stato autenticamente chiarito, scrive Montalcini, il dubbio se nei quattro mesi debba essere pubblicato il decreto di riconvocazione o debba essere radunata la nuova Camera"<sup>170</sup>. Nell'Italia liberale il periodo della campagna sarebbe stato di

di Daniel Tartakowsky, *Les fêtes partisans*, in Alain Corbin, Nicola Gérôme, Daniel Tartakowsky (a cura di), *Les usages politiques des fêtes aux XIXe-XXe siècles*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1994, pp. 40-50 e di Olivier Ihl, *Convivialité et citoyenneté. Les banquets commémoratifs dans les campagnes républicaines à la fin du XXe siècle*, in *ibid.*, pp. 135-157. Per l'Italia si veda di Marco Fincardi e Maurizio Ridolfi (a cura di), *Le trasformazioni della festa, secolarizzazione, politicizzazione e sociabilità nel XIX secolo, (Francia, Italia, Spagna)*, Forlì, Società editrice Il ponte, 1995.

<sup>167</sup> Le contestazioni costituivano la regola in Francia e in Belgio dove anche in caso di voto regolare ci si appellava al parlamento contro i risultati delle urne, soltanto perché l'avversario era stato eletto. Jean Gilissen, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1958, pp. 109-111.

<sup>168</sup> Spyros Karavas, *Le campagne elettorali in Grecia, 1844-1967*, cit., in "Memoria e Ricerca", n. 8, luglio-dicembre 2001, pp. 51-77.

<sup>169</sup> L'art. 9 dello Statuto del Regno di Sardegna stabiliva che "Il Re... può... disciogliere [la Camera] de' Deputati ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nei termini di quattro mesi" (Citato da *Legislazione elettorale politica cioè Testo Unico della Legge elettorale 28 Marzo 1895, n. 83, colla tabella delle Circoscrizioni dei Collegi elettorali, coll'aggiunta di tutte le altre disposizioni legislative e regolamenti attinenti alla materia*, Napoli, Tipografia Casa Editrice E. Pietrocòla, 1895, p. 79).

<sup>170</sup> Mentre la legge (art. 76 titolo III delle leggi del 24 settembre 1882 e del 28 marzo 1895) affermava che il secondo turno eventuale di ballottaggio si dovesse tenere dopo 4 giorni dalla votazione e massimo dopo 8, l'art. 92 della legge del 30 giugno 1912 stabiliva che il ballottaggio

un minimo di 20 giorni dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del Decreto che convocava le elezioni, fino alla prima votazione<sup>171</sup>. Il Governo in carica aveva dunque la prerogativa di poter scegliere la data dei comizi, sempre in funzione, ovviamente, delle legislazioni vigenti. Se la legge lo permetteva, la possibilità di scegliere quando votare si traduceva in un'arma politica per favorire chi governava e optava per il momento più opportuno per farsi rieleggere.

Partendo dal punto di vista dei cittadini come elettori, si poteva certamente considerare come data d'inizio ufficiale della campagna elettorale la pubblicazione a opera del comune della lista dei candidati concorrenti, ma anche il ricevimento del certificato elettorale, sempre a opera del comune, entro il decimo giorno dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della convocazione del comizio; il che lasciava, sempre per legge, ancora massimo dieci giorni prima di recarsi al seggio e votare<sup>172</sup>.

L'inizio vero e proprio della campagna sul campo era costituito dall'azione dei comitati e/o dei partiti in favore dei candidati, il *canvassing* che Ostrogorski definiva "la perlustrazione del terreno elettorale" con le attività di propaganda<sup>173</sup>. L'invio e il ricevimento del certificato elettorale anche con il suffragio universale rileva direttamente della politica in campagna elettorale. Essa emerge con evidenza nelle elezioni del 1913 in molte parti del Sud Italia: per preservare il potere e assicurare l'elezione dei notabili tradizionali di fronte all'avanzata dei partiti democratici e del socialismo si ritardava l'invio dei certificati o non si aggiornavano le liste elettorali, un metodo già usato molte volte in precedenza, come ad esempio, nel 1904 quando molti certificati elettorali non vennero recapitati<sup>174</sup>. Nel 1919 si bloccò o si ritardò l'invio dei certificati a molti soldati, nuovi elettori in via di smobilitazione e in gran parte scontenti della guerra e delle sue conseguenze. S'intendeva favorire così un astensionismo "obbligato" di chi, verosimilmente, si sarebbe opposto ai candidati ministeriali tradizionali<sup>175</sup>.

si dovesse effettuare "la domenica successiva a quella della prima votazione". (Annibale Alberti e Camillo Montalcini con prefazione di Pietro Bertolini, *La nuova legge elettorale politica nella sua pratica applicazione, manuale ad uso delle Autorità e degli elettori*, Bergamo, Istituto Italiano d'Arti Grafiche, 1912, p. 218). Per le elezioni parziali lo Statuto era più chiaro (art. 44) mentre la legge elettorale politica - Montalcini si riferiva a quella del 1912 - con l'art. 55 precisa che "si deve procedere all'elezione nel termine dei 45 giorni dalla data del messaggio con cui il Presidente della Camera dei Deputati partecipa al Ministero dell'Interno che la vacanza è avvenuta".

<sup>171</sup> Secondo l'art. 55, Titolo III, come viene stipulato nella legge del 30 giugno 1912 e pubblicato in Annibale Alberti e Camillo Montalcini, *La nuova legge elettorale politica*, cit., p. 218.

<sup>172</sup> Art. 51, Titolo II come citato in Annibale Alberti e Camillo Montalcini, *La nuova legge elettorale politica*, cit., p. 204. I "tempi" della campagna sono descritti da vedere Carlo Pischedda, *Le elezioni politiche nel Regno di Sardegna*, Torino, Giappichelli, 1965, pp. 66-67.

<sup>173</sup> Mosei Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, cit., p. 472.

<sup>174</sup> Riprendo l'esempio al mio saggio, *Le campagne elettorali dell'Italia liberale, dai comitati ai partiti*, in P.L. Ballini (a cura di), *Idee di Rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, cit., p. 420, n. 114.

<sup>175</sup> Serge Noiret, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, cit., pp. 185-194.

Si è già accennato al fatto che la scelta dei candidati rivestì, da sempre, un ruolo centrale nelle campagne elettorali. Per scegliere i “migliori” candidati, una società con gerarchie strutturate avvertiva spesso il bisogno di ricorrere a elezioni di primo grado. Questo avveniva nell’Ottocento, nelle comunità omogenee, piramidali, strutturate e organizzate localmente attorno alle figure di maggior prestigio borghese e aristocratico, ai professionisti oltre che, più tardi, agli organizzatori politici. Ci si consultava tra notabili, tra il centro parlamentare e governativo e la periferia del collegio, spesso utilizzando i servizi dell’amministrazione, il prefetto che, in Italia e in Francia, si sa, suggeriva le candidature finché il sistema dei partiti di governo non fu invece in grado di procedere indipendentemente dallo stato e dalla sua amministrazione, dopo il 1948 in Italia<sup>176</sup>. Succedeva talvolta che i candidati venissero nominati anche molto tardi e cioè poco prima delle votazioni stesse<sup>177</sup>. Il processo di nascita delle candidature e di radicamento sul territorio può così diventare un osservatorio molto utile per identificare il tipo di competizione politica.

La costruzione di carriere politiche come professioni è uno dei *topoi* più studiati della campagna elettorale. Nella Francia della Terza Repubblica, la figura del notabile dell’Orne, il barone Armand de Mackau è un caso interessante<sup>178</sup> per capire come nascevano le candidature. Anche in Italia, prima che in Francia, si sono studiate figure importanti del notabilato di provincia e la loro entrata in politica. Sono i casi del piemontese Tancredo Galimberti negli stessi anni di Mackau<sup>179</sup>, o, sempre in quegli anni che corrispondono a una profonda trasformazione della politica europea, la carriera del deputato toscano e critico d’arte Diego Martelli<sup>180</sup>, quella di Ruggero Mariotti nelle Marche<sup>181</sup>, quella del deputato piacentino Giovanni Rainero<sup>182</sup>, o ancora, di Napoleone Colajanni in Sicilia<sup>183</sup>, tutti esempi della politica personale e dei suoi *réseaux* in ambito locale.

<sup>176</sup> G. Melis, *L’amministrazione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato Italiano dall’Unità ad oggi*, cit., pp. 187-251, qui, p. 225.

<sup>177</sup> Nel 1900, il 23 maggio non si sapeva ancora chi sarebbe stato candidato nella maggioranza dei collegi mentre si votava il 3 e il 10 giugno. *Lentezza nella proclamazione dei candidati* in “Corriere della Sera”, (140), 23-24 maggio 1900, p. 1.

<sup>178</sup> Eric Phélippeau, *L’invention de l’homme politique moderne*. Paris, Belin, 2002.

<sup>179</sup> Emma Mana, *La professione di deputato. Tancredi Galimberti fra Cuneo e Roma (1856-1939)*, Paese, Pagvs, 1992.

<sup>180</sup> Fulvio Conti, *I notabili e la macchina della politica. Politicizzazione e trasformismo fra Toscana e Romagna nell’età liberale*, Manduria, Lacaia, 1994.

<sup>181</sup> Marco Severini, *Vita di deputato Ruggero Mariotti, 1853-1917*, Venezia, Marsilio, 2000.

<sup>182</sup> Alberto M. Banti, *Terra e Denaro. Una borghesia padana dell’Ottocento*, Padova, Marsilio, 1989.

<sup>183</sup> Marco Sagrestani, *Napoleone Colajanni e la democrazia borghese nell’area dello zolfo*, Caltanissetta, S. Sciascia, 1991 e *Napoleone Colajanni fra notabilato e circoli democratici nell’area dello zolfo, (1900-1906)*, in Sandro Rogari (a cura di), *Partiti e movimenti politici fra otto e novecento, studi in onore di Luigi Lotti*, Firenze, Centro editoriale toscano, 2004, pp. 361-382.

Una volta identificati questi professionisti, quei “buoni” candidati<sup>184</sup>, quelli adatti a confrontarsi con la politica “moderna”<sup>185</sup>, la prima attività, in ordine cronologico, di ogni campagna elettorale<sup>186</sup> era indirizzata sin dall’Ottocento attraverso la mobilitazione dei partiti e dei comitati elettorali che sostenevano le candidature, per impostare al meglio la campagna durante i pochi giorni che precedevano il voto seguendo un duplice obiettivo. L’attenzione della politica e dei suoi rappresentanti era diretta a usare al meglio, strategicamente, le possibilità offerte dalle leggi elettorali e, se possibile, a utilizzarle strategicamente, cambiandole in tempo per piegarle ai loro interessi. Si usava anche l’amministrazione pubblica per attenuarne gli effetti. In seguito, comitati e candidati studiavano la presenza di regolamenti e di norme che avessero disciplinato le manifestazioni della politica in campagna e durante il voto stesso e, in generale, quali fossero stati gli spazi liberi concessi alla politica.

Ostrogorski osservava che alla fine dell’Ottocento, lo spazio di manovra di partiti e candidati stava proprio nell’*assenza di regole* in merito alle campagne elettorali<sup>187</sup>. I regolamenti amministrativi e i codici applicativi delle leggi elettorali furono sempre usati spregiudicatamente al fine di ottenere i voti. Laddove la legge taceva, la politica colmava il vuoto con le sue attività di persuasione, di propaganda e anche di coercizione, di violenza e di truffa. Quest’ultima attività era appannaggio dei candidati e dei loro sostenitori che si servivano di tutte le possibilità, anche non lecite, per influenzare il voto dei cittadini durante la campagna elettorale e fino al seggio elettorale stesso e, addirittura, dentro le sezioni. Si seguiva così una pratica del tutto comune e legale nelle prime elezioni piemontesi e in quelle dello stato risorgimentale.

La mobilitazione delle strutture partitiche con le loro variegata sfaccettature sconfinava spesso nell’illegalità e la corruzione. Le frodi, come la corruzione e la violenza, le altre perversioni del sistema politico, rientravano anch’esse nel novero della propaganda politica in campagna elettorale. Di fatto, “la campagna elettorale, [era] terreno ancora contraddistinto, in età giolittiana, da una pressoché totale assenza di regole. I legislatori del primo cinquantennio unitario sembravano essersi dimenticati di disciplinare quel complesso sistema di procedure e meccanismi che permettevano agli elettori di votare...”<sup>188</sup>.

<sup>184</sup> Annamaria Amato ha studiato come nasceva “un candidato con buone possibilità di essere eletto” a Napoli, nel 1913. Le sue considerazioni possono essere estese alle società di notabili borghesi. Annamaria Amato per Napoli, *La classe politica napoletana e le elezioni del 1913*, Napoli, La città del Sole, 2001, pp. 180-181.

<sup>185</sup> Eric Phélippeau, *L’invention de l’homme politique moderne*, cit.

<sup>186</sup> Raymond Huard, *Candidati e candidature in Francia, (1848-1885)*, in Serge Noiret (a cura di), *La campagna elettorale nell’Europa mediterranea*, in “Memoria e Ricerca”, n. 8, luglio-dicembre 2001, pp. 129-144.

<sup>187</sup> M.Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, cit.. In Italia si veda di Raffaele Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell’Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988, cit., p. 225. Anche in Francia la legislazione era assente fuori dall’atto di voto come lo descrive R. Huard, *Le Suffrage Universel en France, 1848-1946*, cit., p. 269, ed è anche quello che traspare dall’analisi del caso portoghese di P. Tavares, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista, 1868-1890*, cit., p. 74.

<sup>188</sup> M. Severini, *La rete dei notabili. Clientele, strategie ed elezioni politiche nelle Marche in età giolittiana*, cit., p. 74.

### 3. LA CAMPAGNA ELETTORALE, IDEALTIPO DI UN RITUALE DELLA POLITICA

#### 3.1. Una definizione più puntuale del concetto di “campagna elettorale”

Come spero di aver finora convinto il lettore, la *campagna elettorale* è concetto che esula da strette “gabbie” cronologiche e geografiche: i nostri esempi e casi di riferimento hanno spaziato nell’Ottocento e Novecento mediterraneo, nell’Inghilterra e negli Stati Uniti. Si possono studiare – e lo si è fatto – esempi di campagne elettorali dell’Europa borghese e liberale o dell’Europa contemporanea, campagne elettorali nell’America Latina<sup>189</sup> e in generale di paesi non europei, ma anche di elezioni durante l’epoca totalitaria, per non parlare di tutte le campagne elettorali non limitate all’esercizio del voto politico o amministrativo in ambito sindacale o in varie istituzioni private o pubbliche che possono presentare affinità nelle loro forme procedurali, nei loro linguaggi e codici comunicativi.

La necessità di ricorrere a un modello di campagna elettorale con tempi interni simili come strumento per capire l’agire politico in ambito internazionale, è stato assunto come presupposto di uno studio delle elezioni europee che parte dall’elaborazione di una legge elettorale uniforme per tutti i paesi dell’unione, fino ai risultati del voto: “la possibilità di individuare ‘tempi interni’, validi per tutte le campagne elettorali europee [...] fornisce una sorta di griglia interpretativa che rende più facile il [...] tentativo di un’analisi complessiva delle consultazioni [...] che sia capace di superare l’ottica rigidamente nazionale”<sup>190</sup>.

La campagna elettorale è, infatti, composta da alcuni elementi e si articola poi in varie fasi cronologiche che la qualificano al di là dei luoghi dove si svolge fisicamente e dei contesti storici nei quali si sviluppa. La campagna è poi influenzata da alcuni importanti fattori che si possono individuare come identici anche in luoghi geografici e periodi storici diversi.

Si può affermare che i riti e i linguaggi della persuasione politica nelle campagne elettorali si assomigliano di più quando si riscontrano le stesse fasi dello sviluppo del sistema politico-partitico in contesti politici anche lontani nel tempo<sup>191</sup>, ma che, anche a prescindere da queste fasi e dalla *modernizzazione* della politica, la campagna elettorale

<sup>189</sup> Ulrich Mücke nel suo *Elections and political participation in Nineteenth-Century Peru, the 1871-72 Presidential campaign*, in “Journal of Latin American Studies”, 33, 2001, pp. 311-346, offre un’illustrazione di queste premesse metodologiche e si inserisce nella scia dei lavori di Antonio Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX, de la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995 e di Eduartdo Posada-Carbó, *Elections before democracy, the history of elections in Europe and Latin America*, Basingstoke, Macmillan, 1996. Si veda anche di Raffaele Romanelli (a cura di), *How did they become voters? The history of franchise in modern European representation*, The Hague, Kluwer Law International, 1998.

<sup>190</sup> I “tempi interni individuati dagli autori dello studio sulle elezioni europee sono la designazione e proclamazione delle candidature, le varie attività pre-elettorali dei partiti e dei movimenti politici, il risultato delle urne e l’analisi del voto” (Daniele Pasquinucci e Luca Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale, 1979-2004*, Bologna, Il Mulino, 2004, qui, pp. 40-41).

<sup>191</sup> La prospettiva di queste note deve infatti molto all’analisi macro storica e comparata dei casi nazionali del processo di costruzione del sistema politico-partitico evidenziati da Stein Rokkan in *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino, 1982 (si veda sulle teorie di Rokkan

dà luogo a una continua ripetizione di momenti non solamente “istituzionalizzati” ma anche parte di un vero rituale del processo politico elettorale.

È significativo a questo proposito, per analizzare la successione di un certo numero di pratiche e di operazioni elettorali sempre simili, riferirsi addirittura alle elezioni che seguono il 1789 e la rivoluzione francese. Molte pratiche politiche elettorali rimangono inalterate anche per i due secoli successivi e plasmano tutti i processi di voto delle democrazie parlamentari<sup>192</sup>.

Si potrebbe così definire il concetto nel modo seguente: la campagna elettorale è composta di *un insieme di pratiche politiche e istituzionali svolte in successione dallo scioglimento delle assemblee, sino al voto per nuove assemblee rappresentative*.

David Butler, politologo a Oxford, afferma che “the term is used to describe the persuasive activities that go in the period before the actual casting of votes”<sup>193</sup>, un tentativo di definizione che, a nostro parere, non coglie l'intero arco cronologico né la sequenza completa dei rituali che si sommano per dare forma alla *campagna elettorale*. Il politologo americano Louis S. Maisel, autore di un libro consacrato alla campagne elettorale in democrazia<sup>194</sup>, ci offre una definizione su due livelli che, anche in questo caso, circoscrive l'attività del *campaigning* solo in relazione al fatto elettivo e non all'espressione di alcuni rituali sempre influenzati dai linguaggi e dalla cultura politica di un'epoca<sup>195</sup>. Maisel, permeato dalle teorie sui “costs e benefits” della scelta dei candidati per la campagna, scrive che, “political campaigns can be viewed at a micro or a macro-level. At the micro-level, campaigning involves an individual candidate attempting to win political office. At the macro-level, political parties seek to gain seats in government for their partisans and ultimately to gain power or at least to share power in the relevant governmental arena”<sup>196</sup>.

la voce sintetica scritta da Peter Flora, *Rokkan, Stein (1921-1979)*, in Neil J. Smelser e Paul B. Baltes (a cura di), *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, cit., pp. 13390-13394).

<sup>192</sup> Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison*, cit.. Si veda la tabella dello svolgimento delle operazioni elettorali presentata alla p. 274.

<sup>193</sup> La sua definizione si trova in D.E. Butler, *Election campaigns* in *The encyclopedia of democracy* a cura di S.M. Lipset, Vol. 2, Washington, Congressional Quarterly, 1995, cit., p. 402.

<sup>194</sup> Louis S. Maisel (a cura di), *Changing campaign techniques, elections and values in contemporary democracies*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1976. Vedere anche dello stesso autore, *Campaigning, political*, in Neil J. Smelser e Paul B. Baltes (a cura di), *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, cit., pp. 1433-1435.

<sup>195</sup> “At any given historical period, a political culture will likely be characterized by a fairly limited repertoire of particularly salient themes that express the value and goals most sacred to the collectivity through key symbols, myths, rhetorical strategies, and rituals accessible through the analysis of discourse”, M.J. Aronoff, *Political culture*, in *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, cit., p. 11640-11644, qui, p. 11640.

<sup>196</sup> In questo caso Maisel evidenzia una sequenza di azioni politiche che avvengono durante la campagna. Non tutte sono di dominio pubblico, la scelta dei candidati, l'organizzazione della campagna; la definizione dei messaggi politici e delle strategie politiche; i problemi di comunicazione con i votanti e l'uso dei media gratuiti e a pagamento.

In questa definizione più articolata, si differenzia la campagna dall'elezione stessa anche soltanto dal punto di vista del significato politico complessivo dell'avvenimento. Maisel si avvicina così a quel concetto globalizzante della politica che si dipana nella campagna elettorale e che abbiamo tentato di descrivere finora seguendo l'intuizione di Jacques Gertslé all'inizio di queste note. Si tratta di cogliere tutte le sfaccettature del *rituale politico-elettorale* attraverso la campagna. Ed è questo che Maisel ci suggerisce: "at each level the same steps in the process must be followed – decisions must be made about candidacies, organizations must be built, messages must be refined, strategies must be set, and the public must be convinced to support those waging a particular campaign...". Maisel esprime anche l'idea dello svolgimento d'attività politiche, se non consequenziali o effettuate in ordine cronologico, almeno sempre identificabili espressamente all'interno di un processo politico elettorale rituale. Egli individua le attività seguenti in campagna elettorale: la nascita della candidatura, l'organizzazione necessaria per la mobilitazione dell'elettorato, la costruzione di una strategia politica, insieme all'elaborazione di un messaggio politico da trasmettere. Questo fa anche supporre un interesse per *come* questo messaggio viene poi trasmesso<sup>197</sup>.

Nel *Dictionnaire du Vote*, in una voce consacrata al diritto della campagna elettorale, Jean-Claude Masclat ci offre invece una definizione più limitativa del concetto di campagna elettorale identificata con l'azione di un solo attore politico, il candidato in campagna. Sulla falsariga della prima parte della precedente definizione di Maisel – la campagna è definita in funzione di chi si fa avanti per vincere l'elezione e governare –, Masclat scrive che "cette expression désigne à la fois la période, précédant l'élection, pendant laquelle les candidats sont autorisés à faire valoir leurs idées et l'ensemble des actions qu'ils entreprennent dans ce but"<sup>198</sup>. Candidati, mobilitazione dell'elettorato e comunicazione di un messaggio politico sono i tre elementi compresi in questa definizione.

In una voce consacrata nello stesso dizionario del voto, alla "sociologia della campagna elettorale", è ancora Gertslé, a offrirci una definizione di più ampio respiro del nostro concetto. Esso tocca i linguaggi politici e i significati profondi del concetto di "campagna elettorale" che viene identificata nell'azione di persuasione e di propaganda elettorale a tutto campo all'interno di una competizione politica. Sono proprio i linguaggi e i messaggi politici comunicativi a acquisire una loro centralità in questa definizione oltre che a sottolineare, come nelle precedenti, l'importanza della scelta del candidato, nel rituale stesso della campagna. Scrive Gertslé "...une campagne électorale se présente sous une forme pratique comme l'ensemble des actions mises en oeuvre pour informer, propager des conceptions politiques, persuader des électeurs, et de tous

<sup>197</sup> Dalla definizione di Louis S. Maisel, *Campaigning, political* in Neil J. Smelser e Paul B. Baltes (a cura di), *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, cit., pp. 1453-1455 consultabile in linea, [<http://www.sciencedirect.com/science/referenceworks/0080430767>], 4 dicembre 2003.

<sup>198</sup> Jean-Claude Masclat, *Campagne électorale (Droit de la)*, in *Dictionnaire du vote*, cit., pp. 129-133, qui, p. 129.

les efforts menés par des acteurs individuels ou collectifs en compétition pour désigner le titulaire d'une fonction électorale, décider ou consulter par référendum...."<sup>199</sup>.

E se vogliamo invece storicizzare una tale definizione per meglio tenere conto dei contesti, delle fasi successive e degli elementi che compongono *sempre* una campagna elettorale?

Storicamente, l'uso congiunto dei due termini "campagne" "elettorali" non è apparso come un'evidenza concettuale prima del 1870 negli Stati Uniti e in Inghilterra. Nell'Italia liberale pre-giolittiana è invece più facile trovare nella stampa un riferimento alla "lotta" o "battaglia elettorale" o al "movimento elettorale" piuttosto che al termine "campagna". Si può dunque affermare che si studia un oggetto che acquisterà solo posteriormente il suo significato, che non possiede ancora valore intrinseco nelle prime elezioni dello Stato unitario italiano, ma lo acquista prima della guerra di Libia, in epoca giolittiana.

Anche se la più recente storiografia ha riscontrato alcuni precedenti locali<sup>200</sup>, l'autorevole quotidiano nazionale della classe dirigente liberale, il "Corriere della Sera", il 29 maggio 1900, su tre colonne in prima pagina, definiva il momento politico prima del voto con la frase: "La Campagna elettorale". La dicitura era nuova e corrispondeva proprio alla descrizione dell'attività politica che precedeva il voto, al tipo di scambio politico, di vita e di mobilitazione politica che si manifestava nel momento elettorale<sup>201</sup>.

In Francia il vocabolario giuridico parla di "campagna elettorale" soltanto dall'ottobre del 1946 "dopo aver subito una progressiva opera d'acclimatazione nel vocabolario politico francese attraverso l'uso fattone in contesti differenti: operazioni militare, poi campagna parlamentare e di stampa. Si tratta, in ogni caso, di un breve periodo caratterizzato da un'intensa attività finalizzata al raggiungimento di precisi risultati"<sup>202</sup>. Si può dunque affermare che *le campagne elettorali possiedono dei tempi interni, delle scadenze simili e delle pratiche politiche rituali comuni, indipendentemente dai paesi o dalle epoche considerate*.

Infine, si possono rilevare degli elementi *modernizzanti* nelle campagne elettorali o, meglio, dei cambiamenti che, una volta storicizzati, non mutano il rituale politico perché *permangono gli elementi costitutivi e i tempi interni delle campagne in tutti i contesti elettivi* e, questo, anche quando noi storici ci riferiamo alle "campagne" mentre i contemporanei si riferiscono alla "lotta" o alla "battaglia elettorale" o, più semplicemente, alle "elezioni".

<sup>199</sup> Jacques Gertslé, *Campagne électorale (Sociologie de la)*, in *Dictionnaire du vote*, cit., pp. 133-138, qui, p. 133.

<sup>200</sup> Maurizio Ridolfi, *Partiti elettorali e trasformazione della politica nell'Italia unita*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., p. 65.

<sup>201</sup> *La Campagna elettorale*, in "Corriere della Sera", a.XXV, n. 146, 29-30 maggio 1900, p. 1, coll.1-3.

<sup>202</sup> Michel Offerlé, *Affari elettorali. Candidati ed elettori nelle campagne elettorali francesi dalla fine del XIX secolo*, in "Memoria e Ricerca", n. 8, luglio-dicembre 2001, cit., pp. 33-34.

### 3.2. *Un modello per capire il rituale della politica elettorale*

Negli esempi citati più sopra si sono analizzati parzialmente alcuni elementi costitutivi di un potenziale modello di campagna elettorale come il contesto politico, le operazioni persuasive, le procedure che consentono di far nascere le candidature, l'impatto della legislazione elettorale vigente. Ci si è in seguito soffermati sulle pratiche che alcuni hanno definito come un vero mercato delle transazioni elettorali tra candidati ed elettori.

Proporre un possibile *modello* per lo studio della campagna elettorale permette di indicare le relazioni tra “regole del gioco”, rappresentanza e sistema politico e di governo attorno alla campagna elettorale come perno del rapporto democratico tra cittadini e governanti. In linea generale, un tale modello consente di giudicare il funzionamento di diversi sistemi politici confrontati con l'esperienza della competizione elettorale.

Si è tentato di integrare la campagna elettorale in un contesto più vasto di storia delle culture politiche attraverso la declinazione di alcuni concetti-chiave dei linguaggi politici come quelli del mobilitare, persuadere, propagandare, comunicare oltre quelli di votare/fare votare, eleggere e contestare, tutte attività che si verificano nel corso del procedimento elettorale e rientrano nel campo semantico della campagna stessa. Essi costituiscono così paradigmi di un rituale influenzato dalla *cultura* politica elettorale di un tempo che riempiono di significato – ogni volta che una votazione ha luogo – il fatto elettorale come perno dell'espressione politica in democrazia o, in altre forme di stato, di verifica del consenso. Per poter stabilire la validità epistemologica di un tale paradigma democratico, per offrire un *idealtipo* di campagna elettorale, bisognerà innanzitutto scomporlo in fasi successive.

Costantino Mortati inserisce la campagna elettorale all'interno delle cinque fasi del procedimento elettorale. Pensiamo tuttavia di poter ragionevolmente ipotizzare che il susseguirsi delle attività amministrative e legali della campagna si accompagna ad “altre cose” che si qualificano nella sfera della cultura e dei linguaggi politici e che possiedono un significato politico decisivo. La storiografia ha dimostrato l'esistenza di questi significati profondi della campagne elettorali che vanno nettamente oltre le fasi “legali” individuate da Mortati. Sopra quest'ossatura legale che tenta di incanalare le pratiche elettorali, i riti della politica ripetuti nella storia sono parti integranti della campagna elettorale nell'accezione estesa e a più significati che vogliamo elaborare.

Mortati inserisce la campagna elettorale come *terza fase* del procedimento elettivo complesso che consta almeno di cinque fasi<sup>203</sup>. La prima “è quella dell'impulso all'apertura del procedimento, affidato all'organo che ha il potere di convocare i comizi”<sup>204</sup>; la seconda tocca “l'attività rivolta alla determinazione delle ‘candidature’ da sottoporre

<sup>203</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, due volumi, 1975-6, 9a edizione rielaborata ed aggiornata, pp. 439-447. Sull'inquadramento storico-giuridico della campagna elettorale e in particolare su questi passaggi di Mortati, rinvio all'uso che ne fa Pier Luigi Ballini in *Le ‘regole del gioco’, dai banchetti elettorali alle campagne disciplinate*, in *Storia delle campagne elettorali in Italia*, cit., n. 68, p. 15.

<sup>204</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., Tomo I, paragrafo 33, I, p. 439-440.

agli elettori”<sup>205</sup>; la terza fase è quella “preparatoria delle operazioni di votazione ed essa consta delle seguenti attività: a) la designazione dei rappresentanti di lista, [...]; b) la consegna a tutti gli elettori del certificato di iscrizione nelle liste elettorali [...]. c) la nomina dei componenti i seggi elettorali [...]”<sup>206</sup>. *Si inserisce in tale periodo e dura fino al giorno precedente la votazione la c.d. [sic] ‘campagna elettorale’. Essa ha lo scopo di far conoscere agli elettori i candidati fra i quali deve effettuarsi la scelta, nonché i programmi politici di cui essi sono espressione*<sup>207</sup> (Il corsivo è nostro); [...] La quarta fase è quella della votazione [...]”<sup>208</sup>; la quinta fase è quella dello ‘scrutinio’, cioè dell’accertamento dei risultati delle elezioni”<sup>209</sup>.

Questi elementi fanno dunque tutti parte del procedimento elettorale. Nella nostra prospettiva, è tuttavia necessario rivedere la sequenza offerta da Mortati, in cui era esaminata l’elezione dal punto di vista delle leggi vigenti, in questo caso, quelle della Repubblica italiana fino agli anni Settanta del XX secolo. Come nella descrizione di Mortati, la *campagna elettorale* contiene elementi costanti, anche giuridici, nella prassi delle elezioni e attraverso la politica che in esse si esprime, tutti elementi e comportamenti che abbiamo generalizzato sotto il termine di *campaigning* o, al singolare *la campagna*.

### 3.3. Cinque componenti caratterizzano la propaganda, le fasi cronologiche, lo svolgimento e i protagonisti della “campagna elettorale”

Raymond Huard scrive che *quattro* sono gli elementi caratterizzanti la campagna elettorale<sup>210</sup>: la produzione di materiale di propaganda (*primo elemento*); l’attività politica oratoria svolta attraverso i discorsi, i *meetings*, il *canvassing*, le canzoni, i comizi etc., (*secondo elemento*) e infine, le pressioni sul corpo elettorale, anche illecite, il vasto campo della corruzione che rimane strettamente legato all’attività elettorale in tutti i paesi, (*terzo elemento*). A sostegno di tutto ciò Huard segnala la necessità di formare un capitale sufficiente per sostenere finanziariamente la campagna, (*quarto elemento*)<sup>211</sup>. A questi parametri, possiamo certamente aggiungere l’uso delle tecnologie mediatiche

<sup>205</sup> *Ibid.*, paragrafo 33, II, pp. 440-442.

<sup>206</sup> *Ibid.*, paragrafo 34, n. III, p. 442.

<sup>207</sup> *Ibid.*, paragrafo 35, p. 442.

<sup>208</sup> *Ibid.*, paragrafo 36, IV, pp. 443-444.

<sup>209</sup> *Ibid.*, paragrafo 37, V, pp. 444-447.

<sup>210</sup> “Il est très vite apparu qu’une campagne électorale comprenait un certain nombre d’éléments indispensables, la diffusion d’un matériel de propagande (profession de foi, affiches, brochures et journaux, bulletins de vote), des réunions publiques et privées et des tournées électorales à quoi s’ajoutent, bien qu’elles soient tout à fait illégales, des formes diverses de pressions ou de séduction de l’électeur. Tout cela suppose la possession d’un trésor de guerre dont il faudra voir l’origine”, (Ramon Huard, *Le suffrage universel en France, 1848-1946*, cit., pp. 268-269).

<sup>211</sup> *Ibid.*, pp. 294-298. Nei casi di partiti organizzati si tentava di accumulare dei capitali prima della campagna elettorale.

per rispondere alle strategie di marketing dei candidati e alla comunicazione dei messaggi politici.

A prescindere dai luoghi e dai tempi, questi elementi (il materiale di propaganda, l'attività oratoria, i finanziamenti, le pressioni sul corpo elettorale, l'uso dei media per la comunicazione politica) sono gli elementi che rientrano nell'atto di mobilitazione e di persuasione. Questi elementi si rintracciano in tutte le campagne elettorali. Ci si può dunque interrogare sulla campagna elettorale delimitandone meglio i cinque elementi costitutivi e – vedremo adesso – anche le varie fasi cronologiche.

Dopo la decisione di indire i comizi che può di per sé, in alcuni casi, essere considerata come vera e propria fase cronologica della campagna, le cinque fasi successive sono l'iscrizione degli elettori nelle liste e la consegna del certificato elettorale, (elemento cruciale nel caso di suffragio ristretto); la nascita delle migliori candidature; l'organizzazione di una propaganda rivolta ai “sensi e alla mente” degli elettori; l'attività dei comitati e dei partiti fino al giorno del voto e talvolta durante il voto e addirittura nelle sezioni elettorali; i rituali di vittoria e di sconfitta con la possibile contestazione del risultato delle urne.

In realtà, se abbiamo segmentato la propaganda elettorale persuasiva e d'informazione nelle campagne elettorali in *cinque* componenti diverse e ovunque rintracciabili, queste costituiscono soltanto uno dei momenti sequenziali dell'atto del voto e di tutto il processo di mobilitazione politica che avviene attorno all'elezione di rappresentanti<sup>212</sup>, quello che Mortati aveva individuato nella terza fase preparatoria delle operazioni di voto (una delle fasi legali dei procedimenti elettorali). Diventa così molto importante definire cronologicamente le tappe successive dello svolgimento della campagna stessa per fornire uno spessore storico alle cinque fasi che ne costituiscono l'ossatura.

Definire i “passaggi” obbligati di una campagna pone, per primo, come nel caso italiano, il problema di stabilire il momento dell'inizio e quello della fine, che non corrisponde necessariamente con la chiusura dei seggi. Le fasi “necessarie” per lo svolgimento della campagna sono così costituite da cinque momenti, soprattutto nei sistemi che usavano il censo e la capacità. In epoca di suffragio ristretto, la definizione delle liste degli elettori era il momento centrale di tutto il processo elettorale per il quale entravano già in moto gli agenti elettorali dei candidati o le macchine dei partiti: infatti, le liste elettorali vecchie o aggiornate potevano favorire un partito piuttosto che un altro. Il lavoro effettuato da diversi attori politici per iscrivere – o spingere all'iscrizione – i potenziali elettori è da considerarsi parte di una successione cronologica di momenti sempre presenti nella campagna elettorale, (*primo* – eventuale – *elemento*)<sup>213</sup>. Ci si occupava di far nascere le candidature più valide possibili (*secondo elemento*), ci si cimentava nell'organizzazione della propaganda per il candidato rivolgendosi ai “sensi e alla mente” degli elettori, avrebbe

<sup>212</sup> René Rémond, *Les élections* in *Pour une histoire politique*, Paris, Seuil, 1996, pp. 33-48.

<sup>213</sup> Ostrogorski analizzando la legislazione americana di fine secolo menziona il contributo dei funzionari favorevoli ai partiti che si occupavano dell'iscrizione sulle liste e addirittura di “persone a loro devote che non hanno alcun diritto di figurarci” (M.Y. Ostrogorski, *Democrazia e partiti politici*, cit., p. 471).

detto Ostrogorski, (*terzo elemento che corrisponde al paragrafo precedente*); veniva poi il giorno dell'elezione durante la quale l'attenzione dei militanti – oggi dei singoli votanti – era tutta rivolta – oltre che a fare propaganda – a compiere le prassi amministrative legate al ricevimento da parte dei loro elettori dei certificati elettorali oltre che nella costituzione dei seggi nelle sezioni (*quarto elemento*). Infine, il comitato elettorale, il candidato e il partito che lo proponeva, si occupavano delle eventuali contestazioni del dopo voto e dei risultati dello scrutinio (*quinto elemento*).

Queste cinque attività – che costituivano la ordinaria prassi elettorale europea – sono le stesse che politologi e storici descrivono in spazi geografici e contesti storici diversi. (La ritrovata personalizzazione delle competizioni elettorali e della politica oggi si può certamente comparare, nell'uso dei linguaggi politici, allo svolgimento delle competizioni elettorali nei collegi uninominali dell'Ottocento).

Abbiamo dunque evidenziato qui almeno cinque momenti cronologici presenti in tutte le campagne elettorali, anche se la loro importanza e il loro contenuto variavano a seconda delle epoche, dei paesi, delle culture politiche e delle legislazioni vigenti. Vediamo adesso quali sono questi fattori che influenzano lo svolgimento della campagna.

*Cinque* sono gli elementi costitutivi delle campagne elettorali, cinque le fasi cronologiche, e anche cinque, sono gli *ordini di fattori che ne condizionano il linguaggio*, le plasmano e le trasformano e permettono agli storici di reintegrarle nel loro contesto: la forma di governo e il sistema politico-partitico; la legge elettorale e i codici applicativi; la struttura geo-politica dei collegi; la cultura politica ambientale e l'agenda politica del momento.

Innanzitutto, la campagna dipende dal *tipo di sistema politico-partitico* e dal rapporto esistente tra centro e periferia (*primo elemento*). Le campagne dipendono inoltre dalle discipline del voto riassunte nel *codice elettorale* (tipo di scheda, voto segreto, suffragio universale, pratiche del voto nelle sezioni elettorali, etc.). Il comportamento delle autorità di fronte alle norme e il modo con il quale i codici erano interpretati o disattesi sono parte integrante dello studio dell'operatività o meno di queste norme (*secondo elemento*).

In terzo luogo, le campagne dipendono dalla *struttura dei collegi*, siano essi urbani o rurali, dalla loro dimensione, dalla loro demografia e dalla geografia umana, economica, sociale e antropologica, dalle reti di clientele e di relazione dei candidati, (*terzo elemento*). È importante infine ricordare (*quarto elemento*) che le campagne elettorali mutano con lo sviluppo del sistema politico-partitico, ma, anche, attraverso la diffusione della *cultura politica e*, eventualmente, *democratica* che contiene *in fieri* l'atto elettorale. Infine la campagna è segnata dall'agenda politica del momento (*quinto elemento*).

Dall'elezione concepita come consacrazione delle strutture sociali di dipendenza in piccoli collegi nell'Inghilterra del XVII e XVIII secolo, o dell'Italia post-risorgimentale, si passò a uno scambio politico su tutto il territorio nazionale dove la propaganda si fece per delle idee, dei programmi, delle opposte cause che si incarnarono in partiti e candidati opposti.

È il significato culturale e politico del voto stesso che è soggetto a cambiamenti a seconda delle epoche storiche considerate, delle prassi e delle egemonie politiche, come

avrebbe detto Gramsci, ma anche della mera contingenza politica. Tuttavia, la dimensione locale dei linguaggi politici recitò un ruolo più o meno incisivo in epoche diverse e con diversi sistemi elettorali e in zone geografiche anch'esse diverse. Inoltre, le diverse epoche furono sempre permeate dai comportamenti e dai linguaggi di quelle precedenti.

Questo quarto e ultimo fattore, quello della cultura politica ambientale, opera nel campo definito dai politologi come *mercato elettorale* o *arena elettorale* sempre da storicizzare. Si parla in questi termini del voto come scambio o come verifica di gerarchie di poteri, del voto come consacrazione dell'ideale collettivo – la nazione, lo stato – o, al contrario, del voto come momento dell'interesse personale nel quale la politica, come bene collettivo, non ha ancora cittadinanza, come invece nella seconda metà dell'Ottocento. Certo, si può anche considerare il voto come obbligo coercitivo, vero plebiscito per creare forzatamente un'identità collettiva d'appartenenza, come era stato “comandato” dai fascisti italiani già per le elezioni del 6 aprile 1924, e, in seguito, per le altre tornate elettorali plebiscitarie del ventennio.

In questo *idealtipo del cinque*, ancora cinque sono i *soggetti della campagna elettorale*. Esiste il corpo elettorale (*primo elemento*) che varia a seconda delle legislazioni che lo possono ampliare e che rimane maschile fino alla seconda metà del XX secolo in molti paesi. Ci sono i candidati (*secondo elemento*) con i loro pochi amici al governo e nell'amministrazione o con le macchine dei comitati e dei partiti con i loro agenti elettorali (“party workers”) con infine, dall'inizio del XX secolo negli Stati Uniti, dal secondo dopoguerra in Europa, i professionisti della politica e delle elezioni arruolati nella campagna sulla base di capacità professionali nel campo della pubblicità, del marketing e della comunicazione politica; i “sondaggisti”, i creativi, i professionisti di ogni tipo che concorrono a plasmare il rito elettorale (*terzo elemento*). Infine, ci sono tutte le categorie di funzionari dello stato e del governo che contribuiscono a celebrare il rito elettivo insieme agli scrutatori e ai verificatori nominati a sorte o dai competitori stessi: essi vanno dai più alti funzionari e dai ministri e ai membri eletti o meno dei seggi elettorali e delle sezioni passando dalle forze dell'ordine, ai prefetti e a funzionari di gradi diversi, comunali, provinciali e ministeriali, oltre che ai semplici cittadini (*quarto elemento*). Infine esistono i non votanti: gli astensionisti obbligati o per scelta, nonché i non aventi-diritto al voto come le donne, gli stranieri, certe categorie di età, di censo, di capacità, etc. (quinto elemento), in funzione dei quali si potranno talvolta impostare addirittura gli *issues* politici della campagna elettorale. Alle figure protagoniste nelle elezioni e nella campagna elettorale si può anche aggiungere la popolazione “passiva” dei non votanti, per decisione del legislatore nel caso di suffragi ristretti, solo maschili, per i maggiorenni di più di x anni, etc., o per assenza di diritti civili come nel caso degli emigrati o delle persone con diritti civili penalmente decaduti, etc.

Questa quinta categoria, quella dei non votanti, non sempre “protagonista” del processo elettorale, è spesso presente passivamente nei linguaggi politici adottati durante la campagna elettorale o nelle manifestazioni che la contraddistinguono: si pensi a come le “suffragette” influirono sulle campagne elettorali e sulle elezioni in Europa prima della Grande Guerra, rivendicando il loro diritto al voto.

## La proporzionale e la democrazia dei partiti

Dalla Costituente alle elezioni politiche del 18 aprile 1948

di Marco Sagrestani

È tesi pienamente condivisa dalla storiografia sulla genesi dell'Italia repubblicana che le consultazioni del 1946 costituiscano le fondamenta della futura vita democratica del Paese e insieme la legittimazione di un nuovo sistema politico in cui i partiti avrebbero svolto, per effetto dell'investitura popolare ricevuta, un ruolo essenziale<sup>1</sup>. Il ritorno a libere elezioni dopo un quarto di secolo vedeva infatti protagonisti gli attori politici strutturati, in parte già esistenti nel prefascismo con denominazioni diverse (è il caso del PSI ora PSIUP, dell'ex PPI ora DC, dell'ex PCd'I ora PCI, ed è anche il caso del mondo liberale, ora confluito in formazioni nuove), e in parte del tutto originali come il Partito d'Azione e l'Uomo Qualunque.

Le tappe elettorali del 1946 – due consultazioni amministrative e una di valenza politica – segnano, in effetti, insieme al referendum istituzionale, la cesura netta rispetto al passato liberale e la configurazione dell'Italia contemporanea. La scelta di una tipologia

<sup>1</sup> Nell'impossibilità di citare in maniera esaustiva tutti gli autori che hanno dedicato studi e riflessioni storiografiche alla formazione dell'Italia democratica e al significato delle prime elezioni libere dopo il fascismo e la guerra, mi limito a richiamare la pubblicistica più recente e quella specificatamente mirata all'analisi della costruzione del regime repubblicano e all'esito delle consultazioni amministrative e politiche del 1946: E. Di Nolfo, *Le paure e le speranze degli italiani (1943-1953)*, Milano, Mondadori, 1986; P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991; S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 1994; S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana. Dalla fine della guerra agli anni novanta*, Venezia, Marsilio, 1992; F. Barbagallo, *La formazione dell'Italia democratica*, in *Storia dell'Italia repubblicana. I: La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 3-128; R. Chiarini, *Le origini dell'Italia repubblicana (1943-1948)*, in *Storia d'Italia 5. La Repubblica 1943-1963*, a cura di G. Sabbatucci, V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 3-126. A. Spreafico, *La competizione elettorale e gli esiti del voto*, in *La nascita della Repubblica. Atti del convegno di studi storici*, Roma, 4-6 giugno 1987, Presidenza del Consiglio dei ministri, pp. 181-193; M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1996; P.L. Ballini, A. Agosta, *2 giugno 1946: il referendum istituzionale e le elezioni per l'Assemblea costituente. Gli esiti del voto, in 1946-1948. Repubblica, Costituente, Costituzione*, Mostra storica, bibliografica, documentaria, a cura di P. L. Ballini, Firenze, Edizioni Polistampa Firenze, 1998, pp. 69-99.

della rappresentanza fondata sul metodo proporzionale sanzionava il passaggio da un sistema fortemente legato alla personalizzazione della politica a un altro che poneva al centro della vita politica e delle istituzioni soggetti collettivi. Soggetti che da subito, con il loro protagonismo, avrebbero teso a identificarsi con l'una e le altre mediante l'occupazione di spazi di potere e funzioni politiche.

I meccanismi proporzionalistici adottati nel 1946 per l'elezione dell'Assemblea costituente che assumevano come modello di riferimento l'ultima normativa liberale in materia di traduzione dei voti in seggi – ma significativamente modificata nella sostanza con l'introduzione di qualificanti *technicalities* –, costituiscono un tema di studio più volte transitato da giuristi, storici e politologi. Ritengo tuttavia suscettibile di interesse il riproporre alcune considerazioni di fondo su specifici aspetti della prima legge elettorale politica postfascista e una rilettura più mirata dell'esito qualitativo e quantitativo della sua applicazione. Il responso elettorale del 2 giugno 1946 si traduceva nella legittimazione della democrazia dei partiti e al tempo stesso misurava rapporti di forza fra attori collettivi permeati di valori e ideali talora antitetici, non solo e non tanto colti a livello nazionale ma soprattutto in ambiti territoriali connotati da tradizioni politiche consolidate. È il caso del mezzogiorno e delle isole, che riconfermavano in larga misura, dopo la dittatura ventennale, quello stesso profilo identitario che aveva resistito nel 1919 agli effetti dirompenti della proporzionale e all'affermazione del primato degli apparati partitici nell'individuazione della rappresentanza parlamentare e, di conseguenza, nell'esercizio del potere esecutivo.

La letteratura storica ha focalizzato la sua attenzione sui tre grandi partiti di massa emersi nel panorama politico nazionale a conclusione della II guerra mondiale riservando ben poco spazio a tutti gli altri e in specie a quelli che si collocano a destra della DC. Tale disinteresse è stato spesso originato da preclusioni ideologiche per un settore, oltre tutto molto articolato e diversificato al suo interno, troppo sbrigativamente marginalizzato e fatto coincidere con un conservatorismo anacronistico se non addirittura con un mal celato velleitarismo reazionario sensibile a richiami nostalgici. Pure le cifre assolute e le aliquote percentuali che le consultazioni del 1946 ci offrono, soprattutto se valutate come entità disaggregate secondo criteri territoriali omogenei, sono la testimonianza di un peso e di una continuità del processo di selezione della classe politica che caratterizza il vecchio mondo liberale e monarchico e il nuovo movimentismo dell'Uomo Qualunque.

Le consultazioni dell'immediato dopoguerra ripropongono il mai risolto dualismo italiano, la contrapposizione politica e le scelte di campo che segnarono una frattura netta fra il nord, che aveva vissuto la Resistenza, e il sud, che quell'esperienza non aveva conosciuto. Come il Risorgimento, anche la Resistenza anziché assurgere a motivo di appartenenza per tutti gli italiani diveniva ragione di frattura. A ottantacinque anni dall'unificazione tornava attuale l'eredità storica della mai risolta questione del *nation building* condiviso, tornava il conflitto aspro di due civiltà e la protesta e la reazione di quella parte del Paese che rifiutava la logica della rinascita egemonia a opera del nord progressista, che voleva imporre la propria soluzione all'assetto politico istituzionale dell'Italia liberata dal fascismo. E il conflitto sulle *élites*

di professionisti della politica era destinato inevitabilmente a ripercuotersi sulla funzione dei partiti quali filtro obbligato della rappresentanza politica e in definitiva sul nuovo sistema politico italiano.

Ancor prima di predisporre il testo della legge elettorale per l'elezione dell'Assemblea Costituente, i sei partiti del CLN, abilitati in via esclusiva fin dal 1944 all'esercizio del potere, erano chiamati a varare la nuova legge elettorale comunale provvisoria in vista delle consultazioni che avrebbero ripristinato amministrazioni espressione del consenso popolare<sup>2</sup>. Risultato di un serrato confronto fra lo schieramento progressista, ovvero il PSIUP e il PCI, sostenitore del ruolo preminente dei partiti, e quello moderato di ispirazione liberale legato a moduli di competizione centrati sui singoli candidati, il provvedimento sanciva il necessario compromesso fra le forze dell'esarchia che si traduceva in uno schema di ingegneria elettorale volto a bilanciare interessi divergenti. Veniva infatti richiamato, in linea di massima, il Testo Unico della legge elettorale amministrativa del 1915 – ultima legge vigente in materia prima dell'avvento del fascismo – significativamente modificato con disposizioni che traevano origine da un progetto di riforma dell'ordinamento elettorale comunale e provinciale presentato da Nitti nel 1920, progetto mai divenuto legge per il mancato esame del Senato. La nuova normativa contemplava la suddivisione dei comuni in due categorie: quelli con meno di 30mila abitanti per i quali veniva riconfermato il sistema maggioritario con voto limitato ai 4/5 dei consiglieri da eleggere, e quelli con una popolazione superiore o capoluoghi di provincia ai quali veniva applicato lo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale e ripartizione dei seggi secondo il metodo D'Hont. Ma al di là dei sapienti dosaggi della nuova normativa, a sancire una sostanziale rottura con l'ordinamento liberale e a prefigurare la centralità del partito politico nella formazione degli organi rappresentativi anche nei centri minori e non più dei candidati intervenivano elementi cogenti: l'obbligo di presentare delle liste sottoscritte da un numero variabile di elettori

<sup>2</sup> Erano state le autorità alleate ad esercitare pressioni già nel 1944 sul governo Bonomi e successivamente su quello guidato da Parri perché si accelerassero i tempi per una svolta autenticamente democratica dell'Italia, di cui il ritorno di amministrazioni comunali espressione del consenso popolare sarebbe stato una prima, fondamentale prova. Il 12 settembre 1945 il Consiglio dei ministri affrontava finalmente il problema elettorale. In quella sede si registrava la dura contrapposizione fra ministri socialisti e azionisti, da una parte, che reclamavano la precedenza a elezioni per la Costituente, e ministri democristiani, dall'altra, che sostenevano la priorità delle elezioni amministrative, come chiesto dagli alleati. Passava quest'ultima soluzione, unitamente all'indicazione di precise scadenze che prevedevano la convocazione del corpo elettorale per la scelta degli amministratori comunali entro l'anno in corso dopo che Parri aveva minacciato di dimettersi se non fosse stato raggiunto un accordo. La prova elettorale era poi rinviata al 1946 per le grandi difficoltà indotte dai meccanismi di individuazione del corpo elettorale, includente adesso anche il mondo femminile, e dalla compilazione delle liste degli aventi diritto in conseguenza della dispersione del materiale degli uffici comunali dell'anagrafe in seguito agli eventi bellici. Sulla vicenda si veda P.L. Ballini, *2 giugno 1946: il referendum istituzionale e le elezioni per l'Assemblea costituente. Gli esiti del voto*, cit., pp. 69-71. Nel 1946 non venne ritenuto opportuno procedere alle elezioni dei Consigli provinciali in quanto non si poteva prevedere se la Costituente avrebbe mantenuto o meno l'ente territoriale.

e quello dell'accettazione dei candidati, il contrassegno di lista e l'adozione della scheda di stato<sup>3</sup>.

Era questo l'avvio del processo di omogeneizzazione della normativa elettorale in senso proporzionalistico che esaltava i partiti attrezzati a intercettare il consenso con nuove basi organizzative che li rendevano idonei a inquadrare la partecipazione politica di massa e a farne gli arbitri dell'intera vita politica del Paese.

Non era certo secondario il criterio (espressione di un interessato calcolo del ministro degli Interni Romita<sup>4</sup>) di selezione delle province ammesse al primo turno elettorale e la loro dislocazione geografica, fondata sulla sottovalutazione del mezzogiorno e delle isole – considerati realtà orientate a favore di formazioni conservatrici – e all'opposto sul sovradimensionamento delle regioni settentrionali (che pesavano per il 55%), per offrire al Paese la proiezione di un saldo radicamento di forze progressiste e repubblicane che ne avrebbero assunto la rappresentanza e il controllo periferico<sup>5</sup>.

Il primo *test* per valutare la consistenza dei partiti consentiva già di delineare tendenzialmente i rapporti di forza fra gli stessi e una mappa geo-elettorale per grandi aree e regioni destinata a trovare conferma, almeno per il centro-nord, nelle successive elezioni per la Costituente. L'esito elettorale, influenzato da specifici fattori di radicamento dei diversi schieramenti collaudati nell'Italia prefascista nonché dalla dilatazione del mercato politico per la concessione della cittadinanza politica alle donne, sanciva l'affermazione dei tre partiti di massa, DC, PCI, PSIUP, da soli o in liste di coalizione e al contempo certificava la debolezza di altri due partiti del CLN, il Pd'A e il PLI caratterizzati da un ristretto seguito, e l'esiguità della nuova formazione qualunque. Pur prevalendo nettamente nel nord-est e nei piccoli comuni rurali, la DC veniva superata dalla sinistra di classe nell'Italia settentrionale e centrale. Ma, a partire dal Lazio e nel mezzogiorno continentale e nelle isole, i rapporti di forza fra schieramenti mutavano sensibilmente fino a rovesciarsi. La DC, il PLI (che neutralizzava nel sud la cronica disorganizzazione sul territorio con il controllo dei club notabiliari e la tradizione del confronto legato strettamente al protagonismo di singole individualità), l'Uomo Qualunque e liste regionali, come il MIS in Sicilia, o locali di ispirazione conservatrice, conseguivano una rilevante maggioranza<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Per la ricostruzione dell'*iter* della legge comunale provvisoria si rinvia al puntuale e assai documentato lavoro di E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, pp. 131-150.

<sup>4</sup> Cfr. G. Romita, *Dalla monarchia alla repubblica*, Pisa, Nistri-Lischi, 1959, pp. 108-114.

<sup>5</sup> Nel complesso erano interessati alla consultazione elettorale di primavera 5722 comuni -di cui 117 fra capoluoghi e comuni con oltre 30.000 abitanti- distribuiti in 67 province su 89 (erano escluse dal voto le province di Bolzano, Trieste e l'Istria in attesa dell'attribuzione nell'ambito del trattato di pace), di cui 23 nel nord, 20 nel centro (inclusa l'Emilia-Romagna) e 24 nel mezzogiorno continentale e nelle isole (incluso il Lazio). Non erano interessate alla verifica elettorale la città di Roma e i più popolosi centri del sud, ovvero Napoli, Bari, Taranto, Palermo, Catania e Messina. Cfr. A. Spreafico, *La competizione elettorale e gli esiti del voto*, cit., Tab. 29, p. 218.

<sup>6</sup> Per una puntuale analisi del voto amministrativo della primavera 1946 e per la ricostruzione dell'appartenenza partitica dei consiglieri comunali eletti si veda P.L. Ballini, *2 giugno 1946*:

Indotti dall'imponente affermazione che assegnava loro l'amministrazione di migliaia di comuni a una lettura semplicistica dei dati emersi dalle urne, i grandi partiti valutavano ormai esaurita l'esperienza politica delle formazioni di destra e dell'Uomo Qualunque in particolare. Tale interpretazione, destinata in tempi brevissimi a rivelarsi clamorosamente errata, sottovalutava il potenziale rilevante del partito di Giannini, nato solo da pochi mesi, in fase di rodaggio sotto il profilo organizzativo e chiamato al suo debutto elettorale in un contesto non favorevole per il fatto di affondare il proprio bacino di consensi soprattutto nelle grandi aree urbane del sud escluse in quella primavera dalla tornata amministrativa. Dati pur frammentari costituivano però la spia dell'irruzione imminente nel panorama politico italiano del fenomeno partitico più controverso e di più breve durata del dopoguerra; fenomeno dalla progettualità politica nebulosa e ispirata a un poco costruttivo indifferentismo ideologico, ma che era pur sempre la rappresentazione concreta del dualismo italiano. Ancor prima di sottoporsi al giudizio degli elettori il partito del torchietto incarnava la protesta corale dei ceti medi del sud, del ceto impiegatizio, in primo luogo, nerbo della struttura sociale meridionale, ostili all'antifascismo monopolizzato dai CLN, visceralmente anticomunisti, intimoriti dalla prospettiva di una deriva rivoluzionaria che avrebbe forzatamente omologato il sud moderato al settentrione galvanizzato dal "vento del nord"<sup>7</sup>.

Intanto, in vista dell'elezione della Costituente si tenevano i lavori per redigere la normativa elettorale che avrebbero impegnato per lunghi mesi una commissione ministeriale e una speciale commissione della Consulta. Nelle due sedi si riproponeva con maggiore determinazione lo scontro sulle forme della rappresentanza fra la maggioranza – al solito identificantesi con i tre partiti di massa – fautrice del sistema proporzionale, e la minoranza – prevalentemente espressione della tradizione di pensiero liberale – portavoce dell'elettorato di opinione fedele al principio della rappresentanza territoriale e del mandato soggettivo e ostile alle manipolazioni di ristrette oligarchie organizzate, favorevole al sistema uninominale.

La consapevolezza comune alle forze politiche dell'esarchia della necessità di superare divergenze spesso radicali e di raggiungere comunque un accordo induceva ad approdare a un compromesso inevitabile quanto sofferto e subito dalla componente

*il referendum istituzionale e le elezioni per l'Assemblea costituente. Gli esiti del voto*, cit., p. 73. Offre un interessante quadro d'insieme e produce poi una serie di dati quantitativi articolati per aree geografiche omogenee (zona nord-occidentale, zona nord-orientale o "bianca", zona "rossa" - comprendente Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche-, zona meridionale (comprendente il Lazio e le isole) Sprefico nelle tabelle 31-36 pubblicate in appendice al saggio *La competizione elettorale e gli esiti del voto*, cit., pp. 220-222. Nel primo turno amministrativo l'UQ conquistava 23 amministrazioni nel mezzogiorno e in 12 delle 24 province dell'area meridionale in cui si votava raggiungeva o superava la percentuale del 10%; in altre 7, in unione con formazioni liberali e monarchiche, superava l'aliquota del 20% proponendosi da subito come il perno di un blocco politico che avrebbe contrastato la *leadership* alla DC. In proposito si veda il fondamentale lavoro dedicato alla nuova formazione politica da S. Setta, *L'Uomo qualunque 1943-1948*, Bari, Laterza, 1995, p. 96.

<sup>7</sup> Sulla genesi e il rapido sviluppo del fenomeno qualunquista si veda *ibidem*, pp. 3-156.

moderata; compromesso centrato sul varo del sistema proporzionale (passato a maggioranza) e recettivo in qualche misura degli interessi e di correttivi garantisti proposti da quello schieramento. Così la costituzione di collegi elettorali non coincidenti con le regioni ma ritagliati, come auspicato da Einaudi, sulla più ridotta dimensione di province aggregate (che obbligava però i liberali ad accettare in cambio regole penalizzanti come l'abbandono del metodo D'Hont sostituito dal sistema del quoziente e il recupero dei resti nel CUN al quale non potevano accedere liste di formazioni politiche locali); il rigetto della proposta di liste nazionali rigide per l'utilizzo dei resti nel CUN, stabilendo che i candidati fossero compresi in almeno una lista circoscrizionale; la rinuncia dei maggiori partiti a introdurre un *quorum* di efficienza per la validità dei voti di preferenza che avrebbe fortemente limitato il potere dell'elettore di scegliere i candidati; il superamento della questione del voto obbligatorio – uno dei punti più controversi –, sostenuto con decisione dalla DC e dalla destra e osteggiato viceversa dai comunisti che vi vedevano uno strumento per ostacolare l'affermazione delle forze progressiste, risolta con la conferma di sanzioni meramente morali e non più penali per i non votanti; erano tutti questi elementi che avrebbero concorso a disegnare uno schema di ingegneria elettorale sul quale alla fine era raggiunto il massimo possibile di convergenza<sup>8</sup>.

L'equilibrio così realizzato manifestava tuttavia vistose carenze in ordine a una duplice pesante ipotesi: la supremazia dei partiti-apparato sul virtuale potere decisionale dei rappresentati e l'inosservanza di garanzie sostanziali atte ad assicurare la stabilità dell'esecutivo nel tempo. Rimane a futura memoria la durissima requisitoria di Nitti contro il progetto di proporzionale prescelto, che segnava una rottura rispetto al modello del 1919, di cui egli rivendicava l'onestà di intenti volta a salvaguardare la libertà di scelta degli elettori ora violata dal rafforzamento del voto di lista non bilanciato da alcun correttivo, chiara allusione al voto aggiunto. Un sistema, quello approvato, che esaltava – a detta del vecchio leader – la supremazia dei partiti, i cui dirigenti non solo avevano il potere di designare i candidati, ma anche quello di decidere gli eletti<sup>9</sup>. Quanto al secondo punto, rimanevano inevasi gli appelli di Salvemini e di M.S. Giannini. Lo storico pugliese, pur riconfermando l'avversione per il sistema uninominale, denunciava dagli Stati Uniti dove allora risiedeva il più che probabile ripetersi delle gravi disfunzioni di cui in passato la proporzionale aveva dato prova: l'incentivo al frazionamento politico e la paralisi parlamentare prodotta da irrigidimenti ideologici che avrebbero minato la governabilità del paese. Egli raccomandava pertanto l'adozione di un sistema proporzionale corretto da un premio di maggioranza di cui avrebbe beneficiato il primo partito o la coalizione vincente<sup>10</sup>. Il giurista socialista, da parte sua, ammoniva a contemperare l'efficienza delle maggioranze con la rappresentanza delle minoranze e ad evitare con un sistema elettorale "intermedio"

<sup>8</sup> Una minuziosa ricostruzione delle fasi dell'*iter* della prima legge elettorale politica del postfascismo è offerta da E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 79-185.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 165-166.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 56.

i pericoli di una democrazia aritmetica che si compendiasse nell'inventario dei pesi specifici di ciascun gruppo politico<sup>11</sup>.

Si invocò allora a giustificazione di una proporzionale speculare alla forza dei singoli schieramenti il fatto che la Costituente, per i suoi compiti, dovesse essere la rappresentazione fedele della consistenza elettorale di ciascun partito e si sostenne che non sarebbero state pregiudicate soluzioni diverse per l'elezione del parlamento. Ma, come si sa, la soluzione adottata avrebbe condizionato la scelta delle regole, di fatto reiterate, per le elezioni politiche.

Le liste presentate al giudizio degli elettori il 2 giugno 1946 erano 52, a conferma della frammentazione indotta dalla proporzionale che si sovrapponeva a una tradizione particolaristica italiana<sup>12</sup>. Accanto ai partiti nazionali membri del CLN, ovvero DC, PCI, PSIUP, Pd'A e UDN (che compattava liberali e demolaburisti), scendevano in campo altre formazioni quali il PRI, l'UQ e il BNL (federazione delle disperse forze monarchiche) e movimenti spesso finalizzati alla difesa di interessi circoscritti a specifiche categorie sociali o di idee autonomiste radicate in alcune realtà territoriali come la Sicilia e la Sardegna. L'alto grado di affluenza alle urne, quasi 23 milioni di elettori su oltre 26 milioni di aventi diritto, pari all'89%, aliquota mai raggiunta nell'Italia liberale, testimoniava l'interesse di uomini e donne alla competizione e il successo dei partiti nell'opera di educazione politica e di organizzazione del consenso che dava ragione della capacità di mobilitare le masse<sup>13</sup>. Solo 16 liste, che complessivamente raggiungevano il 98,2% dei voti validi espressi, ottenevano una rappresentanza alla Costituente<sup>14</sup>. Non ottenevano alcun mandato le rimanenti 36 liste, producendo una dispersione comunque assai contenuta.

Il dato più significativo delle consultazioni era l'affermazione dei grandi partiti di massa. La DC conquistava la maggioranza relativa con il 35,2% di voti validi e confermava tale primato in 14 regioni su 18. Forza egemone nel nord-est (49,8%), l'area geopolitica di subcultura cattolica per eccellenza, con un seguito superiore alla media nazionale nel nord-ovest (36,7%), il partito dei cattolici fletteva sensibilmente al centro e particolarmente in quella vasta area che ormai si connotava come zona rossa del paese (26,4%) per tornare su valori più elevati nel mezzogiorno (34,7%) – inteso in un'accezione più vasta di quello delimitato dai tradizionali confini geografici e includente il Lazio –, valori comunque inferiori al dato nazionale<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>12</sup> Cfr. C. Ghini, *Il voto degli italiani*, Roma, Editori Riuniti, 1975, pp. 33-35. In verità l'A. cita 51 liste, non includendo nell'elenco prodotto quella del Fronte Democratico Progressista Repubblicano presente nel collegio uninominale della Valle d'Aosta.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>14</sup> Le liste rappresentate all'Assemblea costituente erano quelle del PCI (104 seggi), PSIUP (115), Pd'A (7), Concentrazione Democratica Repubblicana (2), PRI (23), Partito Cristiano Sociale (1), DC (207), UDN (41), UQ (30), BNL (16), Movimento Unionista Italiano (1), Partito Democratico del Lavoro (1), Partito dei Contadini d'Italia (1), Movimento per l'indipendenza della Sicilia (4), Partito sardo d'Azione (2), Fronte Democratico Progressista Repubblicano - presente solo nella valle d'Aosta - (1).

<sup>15</sup> Cfr. A. Agosta, *2 giugno 1946: il referendum istituzionale e le elezioni per l'Assemblea costituente. Gli esiti del voto*, cit., pp. 89-90.

Il PSIUP si classificava come secondo partito con il 20,7%, superando il PCI che otteneva il 18,9%. Insieme i due partiti della sinistra di classe raggiungevano quasi il 40% dei voti. Assai articolata era la distribuzione del consenso a favore dei due soggetti. I socialisti prevalevano nettamente sui comunisti nel nord-ovest e soprattutto nell'area bianca, ma il rapporto si invertiva al centro e in specie nell'area rossa, dove i comunisti erano di gran lunga la prima forza politica. A partire dal Lazio il consenso intercettato dai due partiti di sinistra subiva un crollo verticale attestandosi a poco più della metà della percentuale nazionale<sup>16</sup>.

In forza di una presenza capillare sul territorio, le tre grandi formazioni popolari raccoglievano nel complesso quasi il 75% dei voti, che consentiva l'attribuzione di 426 dei 556 seggi dell'Assemblea, pari al 76,6%. Assegnando una vastissima maggioranza a schieramenti caratterizzati da una cultura politica di opposizione allo Stato risorgimentale liberale, le urne marcavano una netta discontinuità con il vecchio ordinamento statutario; discontinuità cui, soprattutto da sinistra, veniva attribuito il significato di uno straordinario successo di quelle tensioni ideali mirate alla creazione di strutture politiche e istituti sociali radicalmente innovativi. Ma quel dato, sommatoria di culture politiche alternative e già di fatto antagoniste, merita alcune considerazioni. In primo luogo la finalità di Togliatti di far conseguire alla sinistra di classe la maggioranza assoluta nella Costituente e al PCI il primato sui socialisti nella rappresentanza della classe operaia, era fallita<sup>17</sup>. E ancora, l'insieme dei voti andati ai due maggiori partiti di sinistra e alle formazioni di sinistra laica come il Pd'A, il PRI, la Concentrazione democratica repubblicana (ovvero la lista facente capo a Parri e La Malfa) e il Partito dei contadini, che registravano risultati decisamente penalizzanti e frammentati secondo logiche localistiche, arrivavano a toccare solo il 47,5% dei suffragi validi.

In effetti, il consenso elettorale si era sì polarizzato fortemente, ma non esclusivamente a beneficio del polo cattolico e di quello socialcomunista. La linea di confine che da Roma all'Adriatico sanciva la contrapposizione di due Italie in ordine alla scelta referendaria si riproponeva nelle elezioni della Costituente. Nel mezzogiorno le forze di destra, tradizionale punto di riferimento delle componenti moderate e conservatrici largamente diffuse, riuscivano a tamponare la pur grave emorragia elettorale rispetto agli equilibri del primo dopoguerra ottenendo risultati che, da un lato, insidiavano il primato democristiano (conquistato con lo spostamento a destra dell'indirizzo politico del partito, il consenso femminile e un'organizzazione territoriale che aveva consentito di far breccia nei reticoli clientelari di derivazione giolittiana e più in generale presso l'elettorato monarchico), dall'altro, sopravanzavano nettamente i partiti storici della sinistra. La media nazionale assegnava all'Unione Democratica, all'UQ e ai monarchici aliquote sensibilmente ridotte. Ma tali percentuali, rapportate al mezzogiorno continentale e insulare e alla concentrazione territoriale dell'elettorato conservatore o protestatario, antipartitocratico e anticomunista, salivano in modo assai marcato. Se i tre

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 90-91.

<sup>17</sup> Cfr. L. Lotti, *I partiti della Repubblica. La politica in Italia dal 1946 al 1997*, Firenze, Le Monnier, 1997, p. 34.

partiti, presentatisi divisi alle elezioni per insanabili contrasti sull'opzione referendaria e per il rifiuto di Croce di aderire a un'alleanza con Giannini rivendicando la natura elitaria e la tradizione storica del suo partito<sup>18</sup>, ottenevano nel Paese poco meno del 15%<sup>19</sup>, salivano al 31,5% nel sud continentale e al 25,7% nelle isole e inviavano alla Costituente 87 deputati<sup>20</sup>. Nello specifico, il partito di Giannini conseguiva – ed era questa la vera grande sorpresa delle consultazioni – il 9,4% dei voti e in virtù di tale brillante risultato diveniva il quinto partito nazionale. In conclusione, il pur eterogeneo fronte liberal-monarchico e conservatore conquistava nelle regioni meridionali e insulari più voti dei socialisti e comunisti presi insieme e costituiva, pertanto, il secondo schieramento per consistenza. Lo stesso fronte risultava addirittura primo in Sicilia, opponendo al 33,6% della DC e al 25,7% di tutte le liste di sinistra il 36,2% dei suffragi espressi e consacrando la presenza di un forte sistema di potere arbitro delle dinamiche politiche in una regione chiave per gli equilibri politici dell'intera nazione<sup>21</sup>.

Il sud, in concreto il terzo polo del sistema multipartitico, si ergeva dunque a baluardo contro la penetrazione del “vento del nord” e della rappresentanza ideologica che ne costituiva il corollario, seccamente sconfitti. E in proposito deve essere sottolineato l'utilizzo massiccio del voto di preferenza che costituiva l'ennesima conferma del rapporto assai stretto fra candidati ed elettori e della resistenza opposta a forme di selezione del personale politico guidate dai partiti<sup>22</sup>. Tale responso offriva alla DC, contrapponendo all'orientamento progressista prevalente nella classe dirigente del partito quello moderato e ostile alla collaborazione con i comunisti espresso dalla sua base meridionale a forte maggioranza monarchica, la possibilità di costituire il nucleo di un poderoso blocco di potere moderato-conservatore nel quale, in effetti, si era riconosciuta la maggioranza degli italiani<sup>23</sup>. È vero che cattolici e socialcomunisti erano forte-

<sup>18</sup> Cfr. S. Setta, *L'Uomo qualunque 1944-1948*, cit., pp. 91-93.

<sup>19</sup> A livello nazionale l'UDN otteneva il 6,8%, l'UQ il 5,3 e il BNL il 2,8. I tre raggruppamenti di destra ottenevano nel complesso il 14,9%.

<sup>20</sup> Nell'insieme i tre partiti raccoglievano il 72% dei consensi nell'area meridionale a fronte del 55,4% ottenuto dalla scelta monarchica nel referendum. La concentrazione territoriale era particolarmente accentuata per il BNL (78,8%) rispetto alle liste dell'UDN (72,2%) che raccoglievano anche un significativo 17% nell'Italia nord-occidentale. L'UQ presentava nell'area meridionale complessivamente intesa una concentrazione dei consensi pari al 68% e vantava anche un apprezzabile 15% nella zona rossa. Cfr. A. Agosta, *2 giugno 1946: il referendum istituzionale e le elezioni per l'Assemblea costituente. Gli esiti del voto*, cit., p. 91. Per le percentuali conseguite dai partiti di ispirazione monarchico-conservatrice si veda C. Ghini, *Il voto degli italiani*, cit., p. 37.

<sup>21</sup> Le percentuali riprodotte costituiscono l'elaborazione dei dati disaggregati per regioni presentati nella Tab. 20 del lavoro di A. Spreafico, *La competizione elettorale e gli esiti del voto*, cit., p. 212.

<sup>22</sup> Si veda in proposito, *ibidem*, la Tab. 22, p. 213.

<sup>23</sup> Sulla confluenza nella DC di larga parte dell'elettorato monarchico nazionale, e in specie meridionale, si veda S. Setta, *L'Uomo qualunque*, cit., p. 159. La consistenza del blocco conservatore toccava i suoi valori massimi nel mezzogiorno continentale (66,5%) e nelle isole (61%) e arrivava a sfiorare il 70% in Sicilia. Nostra elaborazione.

mente maggioritari nel centro-nord, ma è parimenti incontestabile che i consensi intercettati complessivamente dalla DC e dalle destre costituivano, sebbene di strettissima misura, la maggioranza assoluta nel Paese (50,1%). Un dato, questo, che garantiva, almeno sulla carta, 294 seggi su 556 alla Costituente, ovvero il 53%<sup>24</sup>.

Malgrado l'anticomunismo ostentato alla vigilia delle consultazioni per recuperare consensi e arginare il pericolo di una clamorosa affermazione delle destre, De Gasperi dava vita al governo tripartito continuando l'alleanza con comunisti e socialisti in nome dell'unità antifascista. Come si sa, la via era di fatto obbligata da problematiche interne quali il timore di una radicalizzazione dello scontro con i partner e di possibili risvolti insurrezionali e dall'imperativo per la DC di salvare il regime concordatario, operazione impossibile senza l'avallo dei comunisti; pesavano poi considerazioni di ordine internazionale per non irritare l'URSS mentre erano in atto i negoziati sul trattato di pace.

Con il varo della formula tripartita veniva confermata l'area di legittimità coincidente con l'antifascismo, ma la formazione della nuova grande maggioranza, rompendo la pariteticità fra i membri dell'ormai disciolto CLN, emarginava i liberali, e relegava in una zona di legittimità condizionata monarchici e qualunquisti<sup>25</sup>. I nuovi equilibri politici costituivano allora una rilevante opportunità per le destre e in particolare per l'Uomo Qualunque che aveva facile gioco nel denunciare il tradimento degli impegni elettorali assunti dalla DC, che guidava il Paese dividendo il potere con il PCI, un partito del quale si stigmatizzava la doppiezza per la condiscendenza verso le tante manifestazioni di piazza organizzate dalla sua base tendenzialmente rivoluzionaria<sup>26</sup>. Su questo terreno Giannini si offriva come catalizzatore di un'alternativa sostenuta anche da liberali, monarchici e dalla vasta platea dell'elettorato d'ordine e alla quale iniziava a guardare con benevola attenzione una parte degli ambienti vaticani, sensibile agli enunciati filocattolici del partito<sup>27</sup>.

Il secondo turno delle elezioni amministrative svoltosi in autunno, che interessava prevalentemente le province e le grandi città del sud, era per l'UQ l'occasione propizia per sferrare l'attacco decisivo alla DC. Il successo enorme conseguito dal partito del torchietto sconvolgeva di colpo gli equilibri di forza fra i partiti. Ribaltando l'esito del

<sup>24</sup> I valori percentuali citati e il numero dei seggi si riferiscono alla sommatoria dei voti conseguiti dalla DC, dall'UDN, dall'UQ e dal BNL e ai mandati conseguiti complessivamente dai quattro schieramenti. All'area della destra può essere assimilato il movimento separatista siciliano (MIS), che conseguiva nell'isola l'8,8%, pari allo 0,7% a livello nazionale e quattro costituenti.

<sup>25</sup> Per la definizione del concetto di area della legittimità costituzionale nelle complesse fasi dell'Italia unita risultano particolarmente significative le argomentazioni di G. Sabbatucci, *La soluzione trasformista. Appunti sulla vicenda del sistema politico italiano*, "Il Mulino", marzo-aprile 1990, pp. 177-195.

<sup>26</sup> Sulla crescente conflittualità fra l'UQ e la DC - e in particolare De Gasperi - alimentata dal varo del tripartito e dalla "doppiezza" dell'alleato di governo comunista cfr. S. Setta, *L'Uomo qualunque*, cit., pp. 175-180.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 180-183 e 188.

primo turno, l'UQ otteneva risultati insperati in grandi aree urbane del centro-nord come Torino e Firenze<sup>28</sup>, ma era soprattutto nel sud che registrava i suoi migliori incrementi. Primo a Palermo, Catania, Messina, Bari, Salerno e Foggia, il partito si classificava secondo a Roma e Napoli, dove era sì superato dai Blocchi del popolo costituiti da comunisti e socialisti, ma batteva la DC<sup>29</sup>. Quest'ultima, che perdeva rispetto alle consultazioni del 2 giugno da un terzo alla metà del suo elettorato che ne aveva punito severamente l'indirizzo politico, incassava una cocente sconfitta. Preoccupava De Gasperi l'avanzata significativa della sinistra di classe (effetto questo del poderoso sforzo organizzativo mirato a conquistare posizioni fra gli elettori meridionali), ma ancor più l'alternativa di coalizione centrata sulle destre e soprattutto sull'UQ, assurto in pochi mesi da fenomeno trascurabile a protagonista del sistema politico e ormai lanciato a divenire il secondo partito cattolico italiano. Su tale minaccia si apriva nella DC – fortemente scossa dal pericolo di perdere definitivamente milioni di elettori appartenenti ai ceti medi – una serrata disamina che assumeva il significato di un processo al tripartito e alla “coabitazione forzata” con il bolscevismo – come si può leggere sul “Popolo” – che rischiava di relegare il partito a un ruolo di minoranza come l'aveva avuto a suo tempo il PPI<sup>30</sup>. Le pressioni del Vaticano, favorevole a un'apertura alla destra monarchica e ai qualunquisti, poi, acceleravano il processo di dissoluzione della coalizione<sup>31</sup>.

Non è questa la sede per ripercorrere le tappe del divorzio fra cattolici e socialcomunisti, determinato, com'è ampiamente risaputo, dal grave deteriorarsi della situazione internazionale. È certo comunque che le amministrative dell'autunno del 1946 e la capacità dell'UQ di interpretare la rivolta dei ceti medi a favore di una politica d'ordine furono determinanti nel sancire la crisi del rapporto sempre più precario fra democrazia occidentale e comunismo. Il colpo di grazia alla coalizione antifascista l'avrebbe dato l'esito delle elezioni per la prima assemblea regionale siciliana. Il 20 aprile 1947 la DC subiva una nuova grave sconfitta perdendo nell'isola oltre un terzo dei voti conquistati il 2 giugno del 1946 (passava infatti dal 33,6 al 20,5%) e venendo scavalcata dal Blocco del popolo, che dal 20,2 passava al 29,1% dei consensi, e dalle destre, che pure subivano una battuta d'arresto attestandosi al 24%<sup>32</sup>. Quel disastro, verificatosi alla distanza di un mese dal varo dell'art. 7 della Costituzione che recepiva il principio pattizio quale base dei rapporti fra Italia e S. Sede, spingeva De Gasperi a chiudere in tutta fretta l'esperienza del tripartito, formula riconfermata nel febbraio anche dopo la scissione socialista, rompendo l'unità antifascista nata nel corso della guerra e espellendo dal governo i socialcomunisti.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 188. Il partito di Giannini conseguiva l'8,4% e 7 seggi a Torino e il 13,7% e 8 seggi a Firenze.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 184-187.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 194-196.

<sup>31</sup> Si rinvia in proposito a P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit., pp. 143-144 che cita un drammatico colloquio avvenuto a metà novembre del 1946 fra De Gasperi e il Sostituto alla Segreteria di Stato vaticana Mons. Montini.

<sup>32</sup> Cfr. C. Ghini, *Il voto degli italiani*, cit., p. 59.

Sono fin troppo note le vicende che fra il maggio e il dicembre 1947 portarono dal governo monocolore al decollo della formula centrista. Si deve comunque ricordare il ruolo fondamentale svolto dai partiti moderati e in special modo dall'UQ nel consentire al quarto governo De Gasperi, minoritario alla Costituente, di superare la prova del voto di fiducia e ben quattro mozioni di sfiducia presentate dall'opposizione di sinistra all'inizio di ottobre<sup>33</sup>. Tuttavia la soluzione di un governo a base democristiana sostenuto dalle destre era quella meno gradita da De Gasperi, che voleva conservare al suo partito la collocazione al centro dello schieramento e l'ispirazione popolare e sociale ed evitare il ricompattamento di tutte le sinistre in nome del progresso anziché la loro divisione in nome della democrazia<sup>34</sup>. Ciò spiega il rifiuto netto opposto dalla DC alle pressioni crescenti esercitate dall'UQ ad assumere dirette responsabilità nel governo a salvaguardia di un quadro politico stabilmente orientato a destra<sup>35</sup>. Proprio l'opposto della strategia degasperiana che da mesi coltivava la speranza di dare vita a un governo – reso praticabile dalla nuova dislocazione del partito di Saragat – fondato sull'alleanza fra democristiani, liberali, repubblicani e socialdemocratici, partiti di origini diverse ma uniti dalla condivisione di valori autenticamente democratici. Il fallimento del progetto di Giannini e le frizioni all'interno del gruppo qualunquista, in maggioranza orientato a violare la disciplina di partito imposta dal leader e a concedere ancora la fiducia a De Gasperi, segnavano il subitaneo declino di un'esperienza eccezionale e fin lì vittoriosa e l'avvio della disintegrazione dell'UQ, destinato a essere assorbito prevalentemente dalla DC e dal PLI<sup>36</sup>.

In previsione delle imminenti elezioni politiche comunisti e socialisti davano vita al Fronte democratico popolare contro il clerico-moderatismo. La nascita del Cominform e le immediate ripercussioni agitatorie in Italia permettevano finalmente a De Gasperi di varare con un semplice rimpasto un governo quadripartito di centro che lo liberava definitivamente dallo scomodo condizionamento delle destre.

Le elezioni del 18 aprile 1948 si svolgevano in uno scenario politico sconvolto rispetto a quello di due anni prima. Non solo si era verificata la rottura della collaborazione fra cattolici e partiti della sinistra di classe, ma una parte dello schieramento socialista, sensibile ai postulati della democrazia pluralista, era passato, assieme al PRI, componente storica della sinistra laica, a collaborare con cattolici e liberali. Guerra fredda e anticomunismo sarebbero stati i motivi dominanti della più nota e drammatica delle campagne elettorali che avrebbe proiettato sulle scelte degli elettori la valenza di un referendum. A favore della formula centrista si mobilitavano il Vaticano, ora tutto schierato a difesa della rappresentanza unitaria dei cattolici, gli Stati Uniti, la Confindustria, la grande stampa di opinione. E un aiuto indiretto ma rilevantissimo sarebbe giunto dallo spirito egemonico dell'URSS – che spegneva i residui di libertà dei paesi dell'Europa orientale – suggellato dal colpo di Praga che avrebbe prodotto

<sup>33</sup> Cfr. S. Setta, *L'Uomo qualunque*, cit., p. 255.

<sup>34</sup> Cfr. L. Lotti, *I partiti della Repubblica*, cit., pp. 38-39.

<sup>35</sup> Cfr. S. Setta, *L'Uomo qualunque*, cit., pp. 252-254.

<sup>36</sup> Sullo sfaldamento del Fronte dell'UQ, *ibidem*, pp. 264-270.

effetti disastrosi sulle fortune elettorali del PCI, identificato con quel sistema di potere, e del PSI che ne aveva acriticamente accolto la *leadership*<sup>37</sup>.

Si votava ancora una volta con il sistema proporzionale. Infatti i costituenti erano concordi nel non includere nelle disposizioni concernenti l'esercizio del diritto di voto alcuna norma attinente a specifici aspetti dei sistemi elettorali, rinviando alla legge ordinaria la soluzione del problema<sup>38</sup>. Tuttavia la posizione di democristiani, comunisti e socialisti, che definivano realtà irreversibile quella dei partiti di massa rendendo indissolubile il nesso fra pluripartitismo e proporzionale, obbligava alla razionalizzazione di un principio già presente nella costituzione materiale<sup>39</sup>. Rimanevano solo i liberali a denunciare il rapporto di causa ed effetto fra rappresentanza proporzionale e instabilità dell'esecutivo. Ma in realtà la radicalizzazione dello scontro politico a seguito della rottura del tripartito spingeva tutte le formazioni ad aderire alla scelta proporzionale, che garantiva il mantenimento o l'acquisizione di un proprio, anche se minimo, spazio politico<sup>40</sup>. E da parte sua il governo, sensibile alla sopravvivenza dei partiti intermedi sui quali puntava al fine di costituire una maggioranza centrista, confermava per l'elezione della Camera la legge elettorale per la Costituente favorendo al tempo stesso le formazioni minori con una modifica del meccanismo di riparto dei resti che rendeva loro più facile la conquista dei seggi<sup>41</sup>. E anche per il Senato si sarebbe optato, dopo lunghe discussioni indotte dalla riproposta conflittualità fra uninominalisti e proporzionalisti, per la soluzione che recepiva, di fatto, il sistema proporzionale al di là della dizione di sistema uninominale corretto<sup>42</sup>.

Scomparso il Pd'A, dissoltosi in pratica l'UQ, il cui nucleo parlamentare residuale era calamitato dal PLI, compattatisi in un'Unione i movimenti federalisti, malgrado la presenza di formazioni nuove come la SVP e il neofascista MSI, le liste concorrenti scendevano adesso a 42<sup>43</sup>. Si è detto che l'esito delle elezioni del 1948, un terremoto che toccò tutti i partiti e sconvolse gli equilibri politici del Paese, è compendiato in due dati: il primo è il disastroso 31% ottenuto dal Fronte democratico (che subiva perdite molto pesanti proprio nelle regioni del nord e in grandi centri urbani come Torino e Milano dove i partiti operai potevano vantare su più larghe adesioni<sup>44</sup>) e al cui interno, rispetto al 1946, risultavano erose soprattutto le posizioni del PSI; tali cedimenti erano solo in minima parte compensati dal lieve incremento registrato nel mezzogiorno e

<sup>37</sup> Cfr. L. Lotti, *I partiti della Repubblica*, cit., p. 42.

<sup>38</sup> Cfr. M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1948 a oggi*, cit., pp. 347-348.

<sup>39</sup> Cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 189-203

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 189.

<sup>41</sup> Cfr. M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1948 a oggi*, cit., pp. 349.

<sup>42</sup> Cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, pp. 367-369.

<sup>43</sup> Cfr. C. Ghini, *Il voto degli italiani*, cit., pp. 79-80.

<sup>44</sup> Cfr. *Nelle maggiori città si è votato contro il comunismo*, "Corriere della Sera", 20 aprile 1948. Il quotidiano milanese enfatizzava altresì il drastico ridimensionamento di PCI e PSI a Sesto S. Giovanni, grande centro industriale noto come "la Stalingrado d'Italia", dove i due partiti perdevano il 15% dei voti (*Sesto S. Giovanni non è più la cittadella del comunismo*, ivi, 21 aprile 1948).

nelle isole. Il secondo dato è, all'opposto, lo straordinario 62% messo a segno dalla coalizione centrista determinato però dall'impetuosa avanzata in tutte le aree geopolitiche della DC – che da sola otteneva il 48,5% dei voti e conquistava 304 dei 573 seggi della nuova camera, pari al 53% – a fronte del drastico ridimensionamento di repubblicani e soprattutto dei liberali, mentre ottenevano un risultato positivo i socialdemocratici, che superavano il 7%. Se nel 1946 tutte le forze alla sinistra della DC ottenevano il 47,5% adesso scendevano al 41,5%, ma il 10% di tali voti andava a Saragat e a La Malfa, inglobati nell'area di governo e duri antagonisti del Fronte<sup>45</sup>. La netta polarizzazione del voto al centro marginalizzava sul momento la destra, ridotta al 2,8% dei monarchici (che riuscivano comunque a conquistare il 7% nel sud) e al 2% raccolto alla sua prima prova elettorale dal MSI.

Il 18 aprile l'elettorato democratico e moderato premiava la scelta di De Gasperi, che, respingendo sollecitazioni clerico-moderate, aveva con lungimiranza proposto la continuità dell'alleanza tra cattolici, forze laiche di matrice risorgimentale e socialisti democratici. Il centrismo imponeva di fatto la ridefinizione del sistema politico italiano. La maggioranza degasperiana, rigidamente delimitata dalla condivisione di valori comuni quali la democrazia parlamentare e l'appartenenza occidentale, coincideva con un'area di legittimità sensibilmente ridotta rispetto a quella della legittimità costituzionale nella quale, malgrado la radicalizzazione dello scontro e la cosiddetta *conventio ad excludendum*, continuavano a operare i partiti storici della sinistra.

Il presidente del Consiglio era del tutto consapevole dell'eccezionalità di quel risultato elettorale, non ripetibile in futuro, che all'insegna dell'anticomunismo aveva coagulato attorno al suo partito voti non democristiani, ma moderati – se non addirittura conservatori – soprattutto nelle regioni meridionali. Ma era altresì convinto che non fosse surrogabile la centralità della DC nelle dinamiche della democrazia multipartitica. Il nuovo equilibrio, destinato a perpetuarsi a lungo, configurava così un sistema politico bloccato. La delegittimazione del polo socialcomunista rendeva impraticabile infatti l'alternanza al potere e il ricambio delle *élites* politiche. Ben presto l'acuirsi del livello di conflittualità all'interno della coalizione – fenomeno ineliminabile in regime di proporzionale – avrebbe costretto De Gasperi, forte degli ampi margini della sua maggioranza, a sperimentare alternanze parziali praticabili nell'ambito del quadripartito. Il che non solo indeboliva il grado di funzionalità dell'indirizzo politico di governo ma rendeva inevitabile, per garantire la sopravvivenza di una democrazia coincidente con un'unica formula di governo, la modifica dei meccanismi elettorali.

<sup>45</sup> Cfr. C. Ghini, *Il voto degli italiani*, cit., p. 83.

## Le proposte maggioritarie nel secondo dopoguerra italiano

*di Sandro Rogari*

Nel numero del 1° febbraio 1925 de “La Rivoluzione Liberale”, tutto dedicato alla disamina del sistema elettorale, l’articolo di apertura fu firmato da Luigi Sturzo, ormai costretto all’esilio londinese per togliere la Santa Sede dall’incomodo della sua presenza dopo la defenestrazione dalla segreteria del Partito popolare. Sturzo difendeva a spada tratta la proporzionale con l’argomento che l’Italia è un paese a “struttura politica complessa” che ha necessità di adottare un sistema elettorale che rappresenti e permetta la mediazione fra culture, interessi e realtà territoriali differenziate. Il contesto storico nel quale Sturzo sviluppava questa analisi era quello della maggioranza travolgente prodotta dalla legge Acerbo del 1923 che aveva riservato al listone fascista e fiancheggiatore i due terzi dei seggi a fronte dell’acquisizione del 25% dei suffragi. È il contesto della dittatura nascente della quale quella legge ha gettato le premesse parlamentari.

Sturzo non innovava la sua analisi sulla necessità per l’Italia di una legge elettorale proporzionale. La sua posizione era il punto di arrivo di una lunga battaglia che si era calata prima della grande guerra nel contesto delle correnti del proporzionalismo europeo, ma che aveva assunto, nello specifico italiano, il significato della rivendicazione d’autonomia delle forze cattoliche contro il sostegno, concordato o meno, ai candidati costituzionali nei collegi uninominali dell’Italia liberale. Sturzo aveva subito la politica ispirata da Pio X di sostegno ai moderati gestita dal conte Ottorino Gentiloni presidente dell’Unione elettorale cattolica, ma l’aveva sempre avversata. Inoltre, in quel contesto storico di costruzione in atto della dittatura, rivendicare la proporzionale significava rigettare una legge maggioritaria manipolatrice del consenso e che aveva operato negli interessi di una parte prevaricatrice.

Quando vent’anni dopo l’Italia democratica e della ricostruzione tornò a discutere della questione elettorale quella fu la premessa di ogni riconsiderazione storica: la legge Acerbo, appunto, che aveva concorso a distruggere la democrazia italiana. Leo Valiani ricordò in un seminario tenuto proprio alla “Cesare Alfieri” trent’anni fa, a metà degli anni Settanta, quando la crisi istituzionale italiana si veniva facendo acuta e le inefficienze di un sistema politico bloccato inducevano forti timori sulla tenuta degli istituti democratici, che nel secondo dopoguerra era mancata un’approfondita riflessione sugli effetti della proporzionale introdotta nel 1919.

Concordo con la tesi espressa allora da Valiani e cerco di giustificarla con queste motivazioni. Anzitutto la distruzione del sistema democratico e rappresentativo era venuta da una legge maggioritaria, anche se del tutto *sui generis*. Gli effetti dell'introduzione della proporzionale nel 1919 venivano messi in ombra dalle manipolazioni elettorali successive. Inoltre, l'introduzione della proporzionale aveva coinciso con il trionfo di quella forma nuova della rappresentanza che era il partito politico di massa, a fronte di un ceto liberale disorganizzato e frantumato. L'Italia della modernizzazione politica era, insomma, l'Italia dei partiti che innovava i termini della rappresentanza e che era stata sconfitta dal fascismo e dai suoi complici sotto lo scudo della legge Acerbo.

Nel secondo dopoguerra, quando nell'agosto 1945 il governo Parri e il suo ministro per la Costituente Pietro Nenni costituirono la Commissione elettorale per lo studio delle regole che dovevano presiedere alla formazione dell'Assemblea Costituente, la norma del 1919 finì per essere il punto di riferimento. In un certo modo il crociano *heri dicebamus* operò sia pure in diverso contesto e in opposto spirito: la ricostruzione come rinascita della democrazia dei partiti. Infatti in Commissione e fuori, nel paese, il dibattito ruotò attorno a due modelli di rappresentanza: quella per persone ovvero quella per partiti; e a due concezioni delle funzioni dell'assemblea: quella di esprimere governi stabili e di controllarne l'azione – questa era la tesi di Einaudi che peraltro non faceva parte della Commissione – ovvero di privilegiare la formazione dei gruppi parlamentari in forme e dimensioni proporzionali alle culture politiche del paese e di non costringerli a alleanze forzate. L'alternativa fra proporzionale e maggioritario finiva per identificare, anche con qualche forzatura, queste due posizioni. La prima nettamente minoritaria e sostenuta dai sopravvissuti dell'Italia liberale o comunque da coloro che si richiamavano a quella esperienza; e la seconda espressa dagli esponenti della nuova Italia dei partiti.

Il dibattito fu di alto profilo, come in genere lo furono nell'Italia della Costituente, ma dagli esiti obbligati. L'argomento che la Commissione doveva pensare a una legge rispondente alle esigenze di un'assemblea che operasse per definire il disegno costituzionale del paese finiva per escludere in partenza che si trattasse di un meccanismo maggioritario. L'obiettivo di rappresentare nel loro peso reale le diverse culture politiche non poneva alternative. Infatti l'esito fu il voto unanime di esclusione del collegio uninominale maggioritario.

La battaglia di coloro che continuavano ad avversare il dominio dei partiti si spostò sul terreno della dimensione delle circoscrizioni, sul versante della costituzione o meno del collegio unico nazionale per il recupero dei resti e sull'impatto del voto di preferenza. In particolare, su quest'ultimo punto il tentativo di introdurre il cosiddetto quorum d'efficienza visto come strumento offerto all'elettore per limitare le candidature imposte dai partiti nell'ordine di lista rientrava in questo spirito. De Gasperi lo abolì quando si trattò di varare la legge per le elezioni dell'Assemblea Costituente.

Nella Consulta si rinnovò lo scontro fra proporzionalisti e maggioritari, e fu di nuovo vincente per i primi, ma questa volta la prima opzione passò a maggioranza non all'unanimità.

Una volta varata la legge per l'Assemblea costituente era ben difficile che le scelte fatte venissero cambiate. La discussione si spostò sulla configurazione della seconda

Camera della quale si discusse in sede di Commissione Forti. Il dibattito fu ampio e le posizioni erano fortemente differenziate. I liberali tornarono a dare battaglia per riaffermare il principio della rappresentanza delle persone piuttosto che dei partiti. I partiti minori e in particolare i liberali sembrarono spuntarla contro il disegno delle sinistre di evitare metodi elettorali che dessero al Senato una configurazione più moderata della Camera bassa. Infatti, anche se la legge elettorale non fu introdotta nella Carta, passò in Assemblea l'odg Nitti-Togliatti che introduceva il sistema del collegio uninominale per il Senato. In realtà, si trattava della vittoria di Pirro. Anzitutto perché per fare scattare il sistema maggioritario e operare l'immediata attribuzione del seggio era necessario che il candidato ottenesse il 50% dei voti. E poi perché se un liberale come Nitti pensava che questo avrebbe privilegiato la rappresentanza delle persone sul dominio dei partiti s'illudeva. La soglia del 50% era di per sé sufficiente a escludere che l'esponente di un partito minore potesse conquistare il collegio. Non solo; per accordo successivo fra Togliatti e Dossetti la percentuale del 50% fu elevata al 65%. Qualora non si fosse verificata questa inusitata concentrazione di consensi su di un candidato – ipotesi evidentemente del tutto marginale e comunque sporadicamente riservata ai candidati espressi dai partiti di massa –, sarebbe scattata l'attribuzione proporzionale dei seggi su base regionale ai candidati che venivano preventivamente associati a liste. Insomma, con buona pace di Nitti, i partiti maggiori e in particolare le sinistre l'avevano spuntata nel loro obiettivo di riprodurre il cosiddetto "Senato fotocopia" formato con una legge elettorale proporzionale.

Il dibattito sulla riforma della legge elettorale fu riaperto nel 1952. Intervenne in un contesto storico interno e internazionale aggravato rispetto a cinque anni prima, soprattutto perché la guerra fredda aveva consolidato l'ossessione del pericolo comunista e la necessità di adottare strumenti per combatterlo e perché i risultati elettorali delle amministrative del 1951 e del 1952 avevano diffuso la convinzione che la maggioranza parlamentare di centro fosse a rischio. Queste furono le reali premesse di tutta la discussione e quelle che indussero il governo a cercare soluzioni nella modifica della legge elettorale.

Tuttavia, prima di analizzare la dinamica della revisione elettorale, va fatta una premessa, che chiarisce quanto il dibattito in sede politica e storica su quella esperienza calato nel contesto dell'analisi di un sistema politico bloccato sia stato manipolato per preconstituire obiettivi riformatori che non appartennero ai promotori della legge. È stato detto, anche di recente, in chiave di rivalutazione dei potenziali effetti bipolari della legge ch'essa avrebbe introdotto nel sistema gli anticorpi necessari allo sblocco del sistema senza "inciuci" – mi si perdoni l'espressione che recepisco virgolettandola perché ormai entrata nel gergo –. Io continuo imperterrito a non fare la storia con i sé e con i ma, perché quello che sarebbe accaduto al sistema politico italiano se la legge avesse trovato la convalida elettorale non appartiene all'ordine degli eventi empiricamente verificabili e valutabili. Tuttavia, permettetemi di aggiungere, a premessa, una considerazione ancor più forte dicendo che non c'è niente di più falso in sede storica, almeno per ciò che riguarda le intenzioni dei legislatori. Il verificarsi dell'effetto sblocco, nel lungo periodo, avrebbe fatto parte di un evento da catalogare nella categoria di una possibile, ma non certa, eterogenesi dei fini, non certo nell'ambito degli obiettivi perseguiti.

Se analizziamo la messe di documenti oggi disponibili provenienti da tutti i partiti della maggioranza come da quelli dell'opposizione di destra e di sinistra, non troviamo mai considerazioni che esulino dalle prospettive di acquisizione di un vantaggio immediato. Scorrendo i numerosi carteggi, discorsi, resoconti, memorandum e atti che riguardano il tema, anche grazie ai contributi di ricerca e ricostruzione storiografica che si sono fatti ultimamente più numerosi, ho trovato in un solo passaggio il riferimento alla riforma elettorale come strumento di stabilizzazione dell'esecutivo con considerazioni che esulano dalla contingenza della battaglia politica. Si tratta del memorandum steso dopo il colloquio intercorso fra De Gasperi e l'ambasciatrice Luce del 20 giugno 1953 che segue alla sconfitta elettorale.

"He [De Gasperi] – scrive l'estensore del documento – made a number of 'melancholy reflections' on the subject of 'proportional representation', which he said he had always ardently advocated as democratic in principle, but now sees in practice it accounted for the chronic instability of governments such as France and Italy. He said he tried to cut through this problem of chronic instability with the introduction of the election law".

Che il problema della instabilità dei governi esistesse è indubbio. Il disimpegno liberale e socialdemocratico, diversamente motivato, che aveva portato alla conclusione della legislatura con il bicolore DC-PRI lo dimostrava. Ma questo non era l'obiettivo primario della legge. La stessa comparazione con l'esperienza francese era fuorviante. In Francia il MRP aveva perseguito con la riforma elettorale del 1951 gli stessi obiettivi di indebolimento del partito comunista e del partito gollista usando strumenti manipolatori del consenso ancor più marcati che nella realtà italiana. Il premio di maggioranza permetteva l'attribuzione di tutti i seggi del collegio a favore delle liste appentate che ottenessero almeno il 50% dei suffragi a eccezione del collegio di Parigi che rappresentava ben 75 seggi perché i comunisti avrebbero potuto conquistarlo!

Il secondo mito da sfatare e che si collega al precedente è che con la riforma della legge elettorale s'intendesse introdurre un sistema elettorale realmente maggioritario. L'unica eccezione è rappresentata da Luigi Sturzo, che era stato un proporzionalista convinto e che, dopo la vicenda delle elezioni amministrative per la formazione del Consiglio comunale di Roma e l'operazione che prese il suo nome, sotto l'egida della Santa Sede, si convertì all'uninominale a doppio turno e in questi termini si espresse con lettera a De Gasperi il 12 maggio 1952. Sturzo scrisse che l'operazione era necessaria per la presenza di un partito totalitario "che nelle circostanze attuali non può essere messo fuori legge".

In realtà, l'uninominale a doppio turno non poteva neppure essere presa in considerazione per due motivi che definirei di sistema. Il primo è che avrebbe distrutto la DC come partito di centro che guarda a sinistra e che poggiava la sua tenuta nel presupposto d'essere il partito dell'unità dei cattolici. La DC era il prodotto di questo disegno di De Gasperi e di Montini che un maggioritario a doppio turno avrebbe liquidato, configurando la DC come una forza di centro destra che si autoesclude da un'area di consenso nella quale il mondo e la cultura cattolica e per di più quella più vivace erano ben presenti. Il secondo motivo era che il primo effetto di tale proposta sarebbe stato la spaccatura della maggioranza e l'avversione dei partiti laici protagonisti del centro de-gasperiano con l'accordo dei quali De Gasperi intendeva pensare e promuovere la riforma.

Gonella, che era il segretario della DC e che in taluni passaggi cruciali della gestazione della legge ebbe un ruolo determinante, si espresse a netto favore del rispetto del consenso di quei tre milioni di elettori che votavano i partiti laici.

Tuttavia, possiamo vedere nella proposta di Sturzo anche un disegno più sottile. È noto che l'avversione di De Gasperi all'operazione Sturzo aveva raffreddato i rapporti del leader democristiano con il pontefice, fino al punto che quest'ultimo aveva rifiutato di riceverlo in Vaticano. In realtà, al di là dello specifico episodio, tutta la vicenda nascondeva la contrapposizione fra due visioni politiche. Quella sostenuta dalla curia cardinalizia, o da parte di essa, auspicava la convergenza fra la DC e la destra e vedeva di mal occhio la politica degasperiana della chiusura a destra e la norma che metteva fuori legge la ricostituzione del partito fascista. Questa era intesa come uno strumento giuridico che facesse pendere una spada di Damocle sulla testa del MSI con l'effetto di indebolirne l'impatto. De Gasperi, al contrario, intendeva tenere ferma l'alleanza con i partiti del centro laico che identificava l'area della legittimità democratica, anche usando i mezzi giuridici a disposizione e utilizzabili per ridurre l'impatto della sua possibile erosione.

Queste sono posizioni note. Meno noto è che la Santa Sede, pur nell'ossessione dell'avanzata comunista che attanagliava Pio XII e di cui ci parla Mario Cingolani nella testimonianza del suo incontro con il pontefice del 17 ottobre 1951, mise molte zeppe a una legge di riforma elettorale che nel suo prioritario obiettivo aveva quello di rafforzare l'area della maggioranza anticomunista. "La Civiltà Cattolica", che non assumeva mai posizioni contrarie o lontane da quelle della Santa Sede, tornò più volte sul tema. In particolare, padre Messineo sottolineò che tutto il dibattito si stava svolgendo attorno al tornaconto dei partiti, mentre "il più importante criterio avrebbe dovuto essere dedotto dal concetto di democrazia e dagli elementi essenziali che la fanno essere tale". Insomma, l'avversione antidegasperiana di certi ambienti della Santa Sede arrivava al punto di creargli difficoltà nel perseguire un disegno che, comunque, andava nella direzione del contenimento dell'opposizione comunista. Si voleva fare cadere il disegno di alleanza blindata con le forze laiche che avrebbe costretto la DC a aprire a destra. Forse, in questo contesto, leggere le osservazioni di Sturzo, unico vero sostenitore di una proposta realmente maggioritaria, come portavoce di una Santa Sede avversa al disegno politico degasperiano può essere corretto.

Restano da fare talune considerazioni sulle origini e sulla dinamica della legge. L'origine ha un contesto, la fase acuta della guerra fredda legata alla guerra di Corea, e i risultati delle elezioni amministrative. De Gasperi, scrivendo a Sturzo, parlò di proiezioni che davano alle future politiche 288 seggi alla maggioranza di centro e 291 alle opposizioni. Ne concludeva che la democrazia andava blindata contro il rischio Weimar. Questo tema è ricorrente in tutti i carteggi disponibili. Naturalmente, la proiezione dai risultati delle amministrative del 1951 e 1952 dei risultati delle future politiche era un esercizio intellettuale assai ardito, oltre che molto incerto. Ma le cifre correnti, anche se assai volatili, denunciavano comunque il trend di un calo netto della maggioranza e di un rischio probabile di condizionamento da destra.

Quanto agli obiettivi della legge, la migliore sintesi ce la offre Gonella nella lettera a De Gasperi del 15 agosto 1952: "1) ridurre al minimo la rappresentanza

socialcomunista; 2) Conservare una consistenza alla rappresentanza degli altri partiti democratici; 3) avvicinarsi il più possibile all'attuale maggioranza assoluta DC; 4) scegliere il sistema meno artificioso, che non forza le cifre, e quindi che non sia impopolare e non offra argomento alla demagogia dell'opposizione; 5) scegliere il sistema che non trovi difficoltà di approvazione alla Camera e al Senato”.

È del tutto superfluo ripetere tutte le argomentazioni delle opposizioni che furono molteplici e sono arcinote e che poggiavano su di un pilastro particolarmente forte, ossia che la maggioranza in carica modificava le regole del gioco nel momento in cui correva il rischio di non essere più maggioranza, portando un vulnus agli stessi fondamenti etici della democrazia. È meno superfluo ricordare qualche passaggio del dibattito interno alla maggioranza sul versante degli strenui sostenitori della legge, in casa democristiana e fuori, perché dimostra quanto un dibattito di rilevanza costituzionale fosse inficiato da miopi interessi di bottega. Si resta perplessi a leggere, per esempio, che un liberale come Villabruna chiedesse di abbassare la soglia di conferimento del premio di maggioranza al di sotto del 50% e che un Saragat avesse come unico obiettivo quello di impedire che la DC da sola acquistasse la maggioranza assoluta per rafforzare il potere di coalizione del PSDI.

Al di là di tutte le argomentazioni sul pro e sul contro della legge e nonostante le considerazioni, riproposte anche di recente, sugli effetti positivi che la legge avrebbe introdotto nel sistema conferendogli una configurazione bipolare e gettando le premesse per la stabilizzazione dell'esecutivo – riflessioni che peraltro sono prive di verifica empirica e quindi di validità storiografica – va sottolineata la complessiva pochezza del dibattito politico. Su di un tema che aveva un profilo costituzionale, anche se la legge era ordinaria, le argomentazioni furono tutte condizionate dalle contingenze dell'ora e dall'ossessione dell'isolamento e indebolimento a destra e a sinistra delle opposizioni. Dalla lettura dei carteggi e dei discorsi parlamentari si trae la disarmante impressione che lo spirito costituente del '46 fosse ormai un lontano ricordo.

Non mancarono tuttavia apporti di equilibrio e suggerimenti alla prudenza da parte di figure di alto profilo i cui carteggi inediti gettano oggi nuova luce su tutta la vicenda e almeno parzialmente la riscattano dalle sue meschinità. Ricordo fra queste la presa di posizione di Paolo Rossi che in una lettera del 27 agosto 1952 illustrava a De Gasperi come bastasse modificare il meccanismo di recupero dei resti eliminando il collegio unico nazionale per fare acquisire alla maggioranza un largo margine di sicurezza: operando con semplici rettifiche alla legge attuale, scriveva, di “estrema agevolezza sotto il profilo tecnico legislativo, giacché la legge attuale sarebbe mantenuta con alcuni semplici emendamenti” ci si sarebbe preoccupati della “intrinseca moralità del sistema che pur preoccupandosi di garantire un governo alla nazione, lascia grandissima rappresentanza alle minoranze”. Ricordo ancora Cesare Merzagora che il 20 ottobre 1952 mise in guardia De Gasperi sul rischio che la legge facesse perdere voti alla DC, ossia favorisse quella deriva di voto che si voleva contrastare.

Aggiungo infine che nel corso del dibattito parlamentare, nel gennaio 1953, Epicarmo Corbino, che poi si fece leader di un movimento di opposizione alla legge che concorse con Unità popolare a impedirne lo scatto, offrì un ragionevole ponte alla

maggioranza. Sostenne con argomentazioni che, oggi, sulla base dei documenti, sappiamo analoghe a quelle espresse in privata sede da Paolo Rossi, che se il sistema proporzionale col collegio nazionale dava alla maggioranza il premio del 5%, con una semplice revisione tecnica di questo punto della legge si poteva elevare questo premio al 10%. È significativo che, secondo i ricordi di Scelba, la proposta piacesse a De Gasperi e allo stesso Scelba e che il presidente del Consiglio fosse disposto a recepirla. Glielo impedì il veto di Gonella segretario della DC che si fece portavoce dell'orientamento unanime del partito a non accettare modifiche al premio di maggioranza perché, se questa linea fosse passata, la DC avrebbe preferito desistere dal progetto.

Anche da questa presa di posizione emerge chiaramente che tutto il dibattito era viziato dal calcolo sul vantaggio competitivo che ne potevano trarre le singole forze politiche. Nel caso specifico la riconquista da parte della DC della maggioranza assoluta. Nel caso dei socialdemocratici affermare la propria superiorità almeno nei numeri della rappresentanza rispetto al partito socialista. Naturalmente so di dire cosa ovvia e scontata quando affermo che i partiti perseguivano i propri interessi. Intendo solo precisare che nello specifico si perse o non fu percepita la dimensione costituzionale della discussione. Il che poi va a confermare la tesi con cui ho esordito: ossia che la legge non era stata pensata per curare i vizi di instabilità delle maggioranze e dei governi e introdurre nel sistema fattori di razionalizzazione, bensì come strumento di lotta politica usato dalla maggioranza in declino per stabilizzarsi. Il che, al di là delle specifiche considerazioni sui contenuti, ne inficiava le premesse etico-politiche.



## Riforme elettorali e trasformazione del sistema dei partiti degli anni '90

di Roberto D'Alimonte

Sono passati dieci anni dalle prime elezioni parlamentari con il nuovo sistema elettorale introdotto nel 1993 con la legge Mattarella. Dieci anni e tre elezioni sono pochi per valutare il funzionamento di un nuovo sistema elettorale. Questo è vero per qualunque riforma elettorale ma è tanto più vero nel caso italiano in quanto il nuovo sistema di voto è stato introdotto in un contesto di forte destrutturazione partitica. Eppure è assai probabile che prima delle prossime elezioni politiche l'attuale maggioranza di governo tenti di cambiarlo con o senza l'appoggio dell'opposizione. Questo sembra essere uno degli obiettivi del Presidente del Consiglio. Per questo merita riflettere sui rischi di un tentativo del genere, partendo da un bilancio sommario del funzionamento dell'attuale sistema<sup>1</sup>.

All'epoca in cui fu introdotto il nuovo sistema elettorale ricevette più critiche che consensi. Ancora oggi molti sono i suoi detrattori. La nostra opinione invece è che esso abbia funzionato relativamente bene in condizioni molto difficili. Questo non vuol dire che non abbia difetti. È certamente troppo complicato<sup>2</sup>. Contiene una serie di elementi come collegamenti, ripescaggi e scorpori che possono essere semplificati o, meglio ancora, eliminati. Ma nella sostanza questo sistema ha consentito di raggiungere

<sup>1</sup> Per un bilancio più approfondito si vedano A. Chiaramonte e R. D'Alimonte, *Dieci anni di (quasi) maggioritario. Una riforma (quasi) riuscita*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, Il Mulino, 2004; R. D'Alimonte, *Italy: A Case of Fragmented Bipolarism*, in *The Politics of Electoral Systems*, a cura di M. Gallagher e P. Mitchell, Oxford University Press, di prossima pubblicazione; L. Morlino, *Leggi elettorali e democrazia. Dalla comparazione sincronica a quella diacronica*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000 – Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, pp. 17 ss.

<sup>2</sup> Così complicato da indurre in tentazioni e in errori come nel caso della formazione delle liste proporzionali di Forza Italia nelle ultime elezioni. L'errato utilizzo del meccanismo delle liste fittizie per aggirare lo scorporo ha determinato la mancata assegnazione di 13 seggi e una lunga *querelle* parlamentare conclusa con un compromesso. Sulla vicenda si veda la precisa ricostruzione di L. Spadacini, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV Legislatura*, Brescia, Promodis Italia Editrice, 2003.

tre risultati importanti che hanno cambiato radicalmente la competizione politica nel nostro Paese e con ciò il rapporto tra governanti e governati.

Il bipolarismo è il primo. Oggi la competizione tra i partiti è saldamente strutturata su due coalizioni pre-elettorali<sup>3</sup>. Queste due coalizioni, L'Ulivo e la Casa delle Libertà (Cdl), raccolgono di gran lunga la maggioranza dei voti e dei seggi. I dati nel grafico 1 parlano chiaro. Nelle ultime elezioni, nonostante la presenza di numerosi terzi poli, Ulivo e Cdl hanno raccolto alla Camera l'89% dei voti nei collegi e il 97,6% dei seggi totali. La stessa cosa vale per il Senato. Nemmeno in Gran Bretagna troviamo questi valori! Un altro dato conferma il fenomeno della concentrazione bipolare: nel 2001 sono solo sei i collegi della Camera e tre quelli del Senato in cui uno dei due candidati con più voti *non* apparteneva all'Ulivo o alla Cdl. I partiti sono ancora tanti ma il sistema elettorale li ha costretti inesorabilmente a entrare nell'una o nell'altra coalizione. In questo modo la frammentazione è stata imbrigliata.

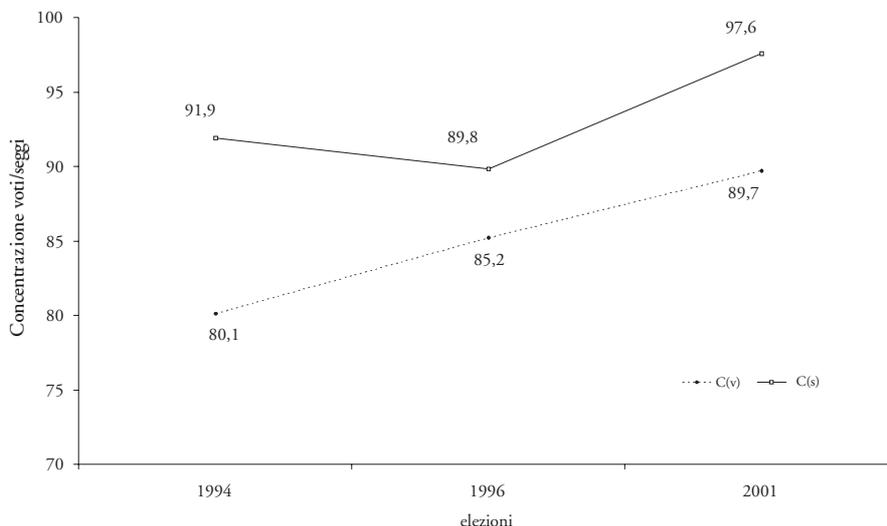


Figura 1 – La concentrazione di voti maggioritari (v) e di seggi totali (s) sulle due principali coalizioni (Camera, 1994-2001).

Il secondo merito di questo sistema elettorale sta nella sua capacità di produrre una maggioranza di seggi al momento del voto. In altre parole è un sistema decisivo perché sono i cittadini con il loro voto a decidere governo e maggioranza parlamentare. La decisione non è rinviata alle trattative tra i partiti dopo il voto. Questa capacità del

<sup>3</sup> Ciò ha determinato tra l'altro un'evoluzione della forma di governo che anche la letteratura costituzionalistica ha messo in evidenza. Si vedano A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 81 ss.; C. De Cesare, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 13 – Seminario 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 99 ss.

sistema elettorale è legata al fatto che essendo un sistema prevalentemente maggioritario riesce a trasformare una minoranza di voti in una maggioranza di seggi<sup>4</sup>. È da rimarcare che tutto ciò si è verificato nonostante che in tutte e tre le elezioni si siano presentati terzi poli che avrebbero potuto impedire a una delle due coalizioni di ottenere la maggioranza: nel 1994 il Patto per l'Italia, nel 1996 la Lega, nel 2001 varie forze tra cui Rifondazione comunista, Lista Di Pietro, Democrazia Europea, Lista Pannella-Bonino.

Il terzo risultato importante è la 'elezione diretta' del capo del governo. Con questo sistema elettorale i cittadini decidono non solo quale coalizione avrà la maggioranza dei seggi in Parlamento ma anche chi sarà il Presidente del Consiglio. Certo, sul piano formale non si tratta di una vera e propria elezione diretta ma nella pratica è così. Questo accade perché vengono soddisfatte tre condizioni:

- a) l'indicazione di un candidato-premier da parte delle coalizioni in competizione;
- b) il conseguimento di una maggioranza assoluta dei seggi da parte di una di esse;
- c) la nomina a Presidente del Consiglio del candidato-premier della coalizione vincente.

In questi dieci anni di maggioritario queste condizioni si sono sempre verificate e con ogni probabilità così sarà anche in futuro. Vediamo caso per caso. È possibile immaginare una competizione elettorale futura in cui uno dei due schieramenti rinunci alla indicazione di un candidato-premier prima delle elezioni? Non può essere. I partiti hanno imparato bene che una cosa del genere li metterebbe in una condizione di svantaggio competitivo. Sarebbe un atto di autolesionismo. Oggi la scelta del candidato-premier è uno degli elementi chiave della competizione. Un 'buon' candidato proietta una immagine di unità e di coesione della coalizione, facilita la comunicazione del programma, può attrarre voti al di fuori del perimetro elettorale della coalizione di appartenenza.

Quanto alla terza condizione indicata sopra è possibile immaginare un presidente della repubblica che non nomini capo del governo il candidato della coalizione vincente? In teoria potrebbe accadere finché la Costituzione assegna il potere di nomina al capo dello stato ma in pratica non è così a meno di non ipotizzare scenari di grave crisi istituzionale<sup>5</sup>.

Resta la seconda condizione. Abbiamo già detto che fino a oggi il sistema ha sempre prodotto una maggioranza parlamentare. È possibile che in futuro questo non avvenga? Certo, se questo accadesse, è molto probabile che il capo del governo non sarebbe più

<sup>4</sup> Solo al suo esordio nel 1994, e solo al Senato, il sistema elettorale non era riuscito a produrre una maggioranza seppure per pochi seggi, ma il governo Berlusconi non ebbe difficoltà ad ottenere il voto di fiducia grazie a defezioni tra le file dei senatori del Patto per l'Italia. La vicenda è ben ricostruita da M. Gorlani, *La XII legislatura (1994-1996)*, in *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, a cura di A. D'Andrea, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 344-345.

<sup>5</sup> Ovviamente da queste considerazioni emerge il problema della ridefinizione del ruolo del Capo dello Stato nel mutato assetto della forma di governo. Alcuni elementi della prassi più recente sono rinvenibili in *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana. Le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura*, a cura di A. D'Andrea, Milano, Giuffrè, 2003. Utili indicazioni sono altresì rinvenibili in C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003.

scelto al momento del voto e la logica di funzionamento del sistema partitico cambierebbe radicalmente. Tuttavia è molto difficile che questo si verifichi. Come abbiamo fatto notare sopra, la tendenza dal 1994 a oggi è stata quella di una sempre maggiore concentrazione dei voti e dei seggi sulle coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra. Tra l'altro l'abolizione dello scorporo alla Camera attraverso l'uso delle liste fittizie accentua ulteriormente questa tendenza rendendo sempre meno probabile che il sistema non produca una maggioranza. Senza scorporo i piccoli partiti che restano fuori dalle coalizioni hanno meno seggi a disposizione nella quota proporzionale e quindi meno *chances* di impedire la formazione di una maggioranza diventando l'ago della bilancia in Parlamento.

In sostanza, l'esperienza di questi anni ha dimostrato ampiamente che la combinazione di collegio uninominale e soglia di sbarramento al 4% per l'accesso alla rappresentanza proporzionale costituisce un ostacolo difficilmente superabile per piccoli partiti che vogliono restare fuori dalle coalizioni principali. Nelle elezioni del 2001 nessun candidato, a parte quelli appartenenti alle minoranze etniche in Trentino e Valle d'Aosta, è stato eletto alla Camera nei collegi uninominali al di fuori delle due coalizioni. E nella parte proporzionale un solo partito non coalizionato – Rifondazione comunista – è riuscito a superare la soglia del 4%. E dato che un sistema funziona tanto meglio quanto più gli attori ne apprendono la logica di funzionamento, in futuro sarà sempre meno probabile che terze forze possano impedire al sistema di produrre una maggioranza. Certo, non esiste certezza matematica che questo non accada ma questa certezza non esiste nemmeno in Gran Bretagna o in Germania tanto per citare due modelli cui spesso si fa riferimento.

Non a caso citiamo questi due paesi. Il fatto è che l'Italia funziona già dal punto di vista dell'elezione del capo del governo come la Gran Bretagna e la Germania. Anche lì non esiste una elezione diretta vera e propria. Gli elettori non votano direttamente per Blair o per Schroeder ma sono consapevoli che il voto dato a un candidato o a un partito servirà a scegliere anche il capo del governo anche se l'investitura avverrà in Parlamento. Esattamente come avviene in Italia oggi. Nella forma quindi gli elettori italiani, inglesi, tedeschi non eleggono ma scelgono. Il sistema resta un sistema parlamentare in cui il capo del governo deve godere la fiducia del Parlamento, ma nella sostanza siamo davanti a un sistema con una forte componente 'presidenziale'. Questa componente può essere accentuata rafforzando i poteri del capo del governo ma questo non ha nulla a che vedere con la sua procedura di elezione. La vera differenza con Gran Bretagna e Germania non è il meccanismo con cui si arriva alla scelta del capo del governo ma il numero e la forza relativa dei partiti che fanno funzionare il sistema. Lì sono pochi, da noi sono tanti, anzi troppi.

Dunque, perché cambiare la legge elettorale? Ci sono ragioni buone, ragioni controverse e ragioni cattive. Cominciamo da queste ultime.

## 1. UNA CATTIVA RAGIONE PER CAMBIARE: LA RIDUZIONE DELLA FRAMMENTAZIONE

La critica più comune rivolta a questo sistema elettorale è quella di avere favorito la frammentazione e quindi la formazione di coalizioni eterogenee e di governi debo-

li perché troppo divisi. È una critica sbagliata. Certo, non c'è dubbio che la frammentazione in Italia sia elevata e che la stabilità governativa sia tutt'altro che garantita<sup>6</sup>. I dati non lasciano dubbi in proposito (tabella 1). La frammentazione di un sistema partitico dipende sia dal numero dei partiti che dalla distribuzione relativa dei voti. Per cogliere entrambi questi aspetti del fenomeno abbiamo utilizzato l'indice NEFF<sup>7</sup>.

Graduatoria	anno	Neff (voti)	Neff (seggi)
Belgio	2003	8,9	7,0
Italia	2001	6,3	5,3
Norvegia	2001	6,2	5,4
Finlandia	2003	5,9	4,9
Svizzera	2003	5,5	5,0
Francia	2002	5,2	2,2
Paesi Bassi	2003	5,0	4,7
Danimarca	2001	4,7	4,5
Lussemburgo	1999	4,6	4,3
Svezia	2002	4,5	4,2
Germania	2002	3,9	3,4
Irlanda	2002	3,9	3,4
Islanda	2003	3,9	3,7
Gran Bretagna	2001	3,3	2,2
Spagna	2004	3,1	2,5
Portogallo	2002	3,1	2,6
Austria	2002	3,0	2,9
Grecia	2004	2,7	2,2

Tabella 1 – La frammentazione in voti e seggi (indice NEFF) nei paesi dell'Europa occidentale (ultime elezioni camera bassa).

<sup>6</sup> Le riforme degli anni Novanta hanno rafforzato l'istituzione-governo ma questo non si è tradotto in maggiore stabilità politica. Sul punto si veda S. Fabbrini, *Rafforzamento e stabilità del governo*, in S. Ceccanti e S. Vassallo, *op. cit.*

<sup>7</sup> Si veda M. Laasko e R. Taguepera, 'Effective' number of parties: A Measure with Application in Western Europe, in "Comparative Political Studies", 12, 1979.

Sia in termini di voti che in termini di seggi l'Italia è uno dei paesi più frammentati dell'Europa Occidentale<sup>8</sup>. Questo perché non solo abbiamo molti partiti ma abbiamo anche partiti medio-piccoli. La frammentazione non è una novità della politica italiana. Ma essa è cresciuta dopo il 1992. Il sistema partitico della Prima Repubblica era meno frammentato. Anche allora il numero dei partiti era elevato ma esistevano due partiti – la DC e il PCI – che insieme hanno preso fino al 1987 almeno il 60% dei voti. L'aumento della frammentazione negli ultimi dieci anni è un dato di fatto. L'errore sta nell'attribuire questo stato di cose al sistema elettorale come se ci fosse una relazione causale tra questo sistema e il numero e la debolezza dei nostri partiti. Il sistema elettorale non ha prodotto né l'uno né l'altro fenomeno. Il numero elevato di partiti e la loro eccessiva debolezza dipendono da fattori esterni al sistema elettorale. Tutt'al più si può invece ragionevolmente sostenere che questo sistema elettorale non ha ridotto il numero dei partiti né li ha rafforzati. Ma questo argomento è molto diverso da quello che attribuisce al sistema elettorale la frammentazione. La frammentazione precede la nascita di questo sistema elettorale, non la segue. Essa aveva già fatto un salto notevole *prima* della introduzione delle nuove regole elettorali passando in termini di voti dal valore di 4,6 nel 1987 a quello di 6,6 nel 1992. A ben vedere, sembra invece che il nuovo sistema elettorale cominci a produrre qualche effetto modesto anche su questo piano visto che siamo passati dal 7,6 del 1994 al 6,4 del 2001, un valore inferiore a quello del 1992. Certo, se un sistema elettorale diverso fosse stato introdotto nel 1993 avrebbe forse potuto comprimere di più il numero dei partiti ma ciò non vuole dire che la responsabilità della frammentazione sia da attribuire a questo sistema elettorale. Semmai è da attribuire a una classe politica che non ha voluto introdurre regole più restrittive per l'accesso alla rappresentanza parlamentare.

Paradossalmente se nel 1994 avessimo votato con un sistema proporzionale alla tedesca, vale a dire con una clausola di sbarramento del 5%, solo 6 partiti avrebbero conquistato seggi alla Camera. Ma questi sono solo calcoli ipotetici. È molto probabile che, in assenza di divieti di apparentamento, certi partiti si sarebbero coalizzati per aggirare la soglia, ma il ragionamento vale per dire che nel 1993 altre scelte sulle regole di voto avrebbero prodotto altri risultati. Invece, introducendo un sistema misto, prevalentemente maggioritario-uninomiale, in una situazione di grande frammentazione è successo che il collegio uninominale non ha funzionato da filtro. I partiti si sono messi d'accordo sulla presentazione di candidature comuni nei collegi invece di competere presentando ciascuno i propri candidati. A ciascun partito di ciascuna coalizione è stato assegnato una quota di candidature comuni, più o meno equivalente alla sua consistenza elettorale. In questo modo il sistema maggioritario è stato "proporzionalizzato". Anche piccoli partiti che non avrebbero avuto nessuna

<sup>8</sup> Il dato per l'Italia è stato calcolato sui voti ottenuti dalle liste che si sono presentate nel proporzionale della Camera e sui seggi che tali liste hanno ottenuto sia nel proporzionale che nel maggioritario (a seguito della spartizione dei collegi). Si noti che questa procedura di calcolo sottostima la frammentazione in quanto considera come singola unità liste come il Girasole o il Biancifiore che in realtà erano composte da più partiti.

*chance* di eleggere candidati nei collegi uninominali sono riusciti a ottenere seggi in questa arena. Anzi, è successo che molti tra i piccoli partiti non hanno ottenuto seggi proporzionali perché erano troppo piccoli per superare la soglia di sbarramento del 4% alla Camera o le soglie di fatto al Senato, ma hanno avuto invece seggi maggioritari. Il paradosso è che il collegio uninominale che avrebbe in teoria dovuto costituire una barriera ben più difficile da superare per i piccoli partiti lo è stato meno delle soglie di accesso alla ripartizione dei seggi proporzionali. Ma perché si è verificato questo fenomeno<sup>9</sup>?

La ragione principale è che il nuovo sistema elettorale è stato calato in un contesto dove i partiti erano *già* molto numerosi e molto deboli a causa dello sconvolgimento post-caduta del comunismo e post-tangentopoli. È successo così che nel 1994 la maggior parte dei partiti si sono adattati alle nuove regole mettendosi d'accordo tra loro invece di farsi concorrenza nei collegi uninominali. Quelli che non lo hanno fatto nella speranza di diventare pivotali hanno perso la sfida e sono stati fortemente sottorappresentati. È il caso del Patto per l'Italia nel 1994. Da questi accordi e da queste sfide fallite sono nate le coalizioni pre-elettorali e il bipolarismo. Dagli stessi accordi è dipesa la sopravvivenza della frammentazione. Ma da qui a dire che il nuovo sistema elettorale è responsabile della frammentazione ce ne corre. È vero piuttosto che, data la frammentazione esistente e data la mancanza di volontà politica per limitarla con regole più severe, il sistema ha "costretto" i partiti dentro un formato bipolare. Così la frammentazione non è stata soppressa ma è stata almeno "imbrigliata".

Dato che la frammentazione precede il sistema elettorale cade anche un'altra critica che spesso gli si rivolge, e cioè quella relativa alla eterogeneità delle coalizioni. Frammentazione e eterogeneità vanno di pari passo: più sono i partiti, più eterogenee sono le coalizioni. Se non si riduce la frammentazione non si può pretendere di avere coalizioni di governo e di opposizione più omogenee. Le coalizioni e i governi sono eterogenei perché i partiti sono tanti e ognuno cerca di difendere i suoi interessi e la sua visibilità. Ma in realtà coloro che riconducono la debolezza dei governi e delle maggioranze parlamentari al sistema elettorale non lo fanno solo perché gli attribuiscono la responsabilità della frammentazione. A questa tesi ne aggiungono un'altra, e cioè che un sistema in cui il governo si forma *dopo* le elezioni produrrebbe coalizioni più piccole e meno eterogenee di un sistema in cui le coalizioni si formano *prima*, anche quando i partiti sono tanti e deboli. Questa tesi ha due fondamenti. Il primo è il ruolo della incertezza. È plausibile infatti assumere che le coalizioni che si formano prima delle elezioni tendano a essere più ampie di quelle che si formerebbero dopo. Non essendo certi di quanti attori siano necessari per vincere le elezioni, le coalizioni tenderebbero a essere più ampie del "necessario". In altre parole pur di non rischiare di perdere per pochi voti meglio imbarcare nella coalizione pre-elettorale tutti i partiti disponibili anche se sono piccoli. Così nascono le "coalizioni acchiappatutto". Facendo invece il governo dopo le elezioni e quindi in una situazione di certezza, cioè conoscendo i

<sup>9</sup> Per un'analisi approfondita si veda S. Bartolini, A. Chiaramonte, R. D'Alimonte, *The Italian Party System between Parties and Coalitions*, in "West European Politics", 1, 2004.

risultati elettorali, le coalizioni potrebbero essere più piccole perché i piccoli partiti non necessari a fare maggioranza potrebbero essere esclusi.

Questo argomento, per quanto plausibile, è solo parzialmente fondato. In primo luogo in una situazione in cui i partiti sono comunque tanti il fatto di avere coalizioni un po' più piccole non risolverebbe veramente il problema della debolezza dei governi. Inoltre, l'incertezza sull'esito di future elezioni può spingere i partiti più importanti di uno schieramento a allearsi con partiti che non sono strettamente necessari oggi per fare maggioranza ma che potrebbero esserlo domani per vincere le elezioni. Per di più l'appoggio di questi partiti non necessari "costerebbe" poco visto la loro non indispensabilità immediata. La loro inclusione potrebbe quindi essere un buon investimento in un'ottica di medio periodo.

In realtà l'argomento principale di chi sostiene che l'attuale sistema elettorale favorisce la formazione di coalizioni troppo eterogenee è un altro. Secondo questa tesi il vero problema non è il numero dei partiti ma la loro compatibilità ideologica. Quindi, per fare coalizioni di governo più funzionali occorre lasciar fuori i partiti estremi e/o più radicali. A questo scopo serve un sistema elettorale che non costringa ad allearsi prima delle elezioni ma lasci liberi i partiti di scegliere dopo le elezioni con chi fare il governo. Quindi un sistema proporzionale. L'argomento può essere sintetizzato così: la frammentazione è un dato di fatto ed è ineliminabile, quantomeno nel breve periodo; con un sistema maggioritario come l'attuale, questo vuol dire sottostare al potere di ricatto di piccoli partiti e quindi dover fare coalizioni pre-elettorali molto ampie e molto eterogenee che diventano governi rissosi, allora meglio tornare a un sistema proporzionale che consenta di fare coalizioni dopo le elezioni in modo che i governi nascano dall'accordo tra partiti ideologicamente e politicamente affini. Questa tesi ha fondamento e non può essere scartata *a priori*.

Come è ben noto, il grande vantaggio dei sistemi proporzionali, al di là della loro maggiore o minore rappresentatività, sta nel fatto che i partiti possono concorrere alle elezioni ognuno per conto proprio e decidere successivamente se e con chi fare il governo. A queste condizioni è molto probabile che le maggioranze parlamentari siano meno eterogenee perché i partiti estremi di destra e di sinistra, o comunque partiti ideologicamente o politicamente radicali, verrebbero probabilmente esclusi dal governo. Anzi, non si porrebbero nemmeno il problema di entrarvi. Il risultato sarebbe il ritorno a un sistema partitico tripolare, imperniato su governi di centro e quindi l'addio al bipolarismo, alla democrazia dell'alternanza e alla scelta del capo del governo al momento del voto. I partiti, e non più gli elettori, tornerebbero a essere i veri arbitri della formazione dei governi. In cambio, essi poggerrebbero su maggioranze meno eterogenee anche se sempre frammentate. In pratica, si ridurrebbe la decisività del sistema di voto, e quindi si indebolirebbe il 'legame elettorale', ma in compenso si formerebbero governi più solidi in quanto più omogenei. Alla base di questa tesi sta la convinzione che il vero problema non sia tanto la frammentazione, quanto il bipolarismo.

Certo, il bipolarismo è un problema. Soprattutto lo è un bipolarismo fondato su collegi uninominali. È un problema per i partiti di centro, come la Margherita e l'UDC, perché devono fare i conti con i partiti estremi del loro schieramento con i quali hanno

meno in comune che con i partiti moderati dello schieramento avverso. È un problema per i partiti radicali, come Rifondazione Comunista e la Lega Nord, perché li ‘costringe’ continuamente a fare i conti tra la scelta di sostenere lo schieramento di riferimento per vincere le elezioni o star fuori per difendere la bandiera, e con essa la loro nicchia nel mercato elettorale. È un problema per gli elettori dei partiti moderati perché si trovano a dover votare candidati della coalizione con i quali hanno poco in comune e soprattutto è un problema per gli elettori dei partiti estremi che si trovano a dover votare per candidati e per politiche molto distanti dalle loro preferenze e che non presentano differenze significative con quelli della coalizione avversaria.

Questo è il ‘brutto’ del maggioritario. Il sistema mette a nudo una verità elementare ma fastidiosa e difficile della democrazia e cioè il fatto che il risultato finale del processo democratico ‘deve’ essere un risultato mediano. Per questo il centro conta più delle estreme. Perché il centro rappresenta la media delle preferenze elettorali. In un regime politico fondato sull’uguaglianza del voto, è ‘giusto’ che il risultato finale sia la media delle preferenze di tutti. Ma per chi ha opinioni radicali, e perciò fortemente divergenti dalla media, è difficile accettare un risultato medio, candidati e leader di centro, politiche moderate, l’assenza di differenze sostanziali tra governo e opposizione. Il bipolarismo è la modalità attraverso la quale si afferma già *nel momento elettorale, e non dopo*, questa verità elementare delle democrazie ben funzionanti.

Ma chi spiega agli elettori radicali che la democrazia ‘deve’ funzionare in questo modo? Che solo convertendo gli altri alle proprie idee si può spostare il risultato finale e che nel frattempo conviene votare il “male minore”? Il ‘bello’ di un sistema proporzionale è che agli elettori viene risparmiato di dover riflettere su queste cose. La scelta del governo viene spostata dagli elettori ai partiti. Al momento del voto si vota il partito che piace di più, la bandiera. In Parlamento si vedrà, o meglio vedranno gli eletti come utilizzare la delega ricevuta. L’abbandono del bipolarismo ha sicuramente dei vantaggi. Ma ha anche un costo elevato. Infatti le alternative al bipolarismo sono sostanzialmente due, ed entrambe riducono il ruolo delle elezioni e della competizione elettorale. La prima è la grande coalizione, cioè un sistema dove i confini tra governo e opposizione non esistono più, in cui le decisioni sono il frutto di accordi tra élites che sfuggono alla sanzione elettorale. La seconda è il governo del centro. A coalizioni di centro-sinistra e di centro-destra che si contendono i voti degli elettori di centro, cercando di non perdere quelli alle estreme, si sostituisce una coalizione di partiti di centro. La conseguenza è la fine della possibilità di una vera alternanza tra coalizioni alternative. Partiti ed elettori estremi sono liberati dal fastidio del compromesso e di dover sostenere di mala voglia posizioni moderate e possono continuare – indisturbati – a coltivare le loro identità. L’assenza di alternanza e la diminuita responsabilità dei governi davanti agli elettori non li tocca.

Apparentemente un sistema del genere potrebbe anche sembrare superiore a un sistema bipolare. L’indebolimento del legame elettorale potrebbe essere in teoria utilizzato per avere governi meno eterogenei e più indipendenti nei confronti degli elettori e quindi più liberi di agire senza l’assillo di una sempre incombente pressione elettorale, di continui calcoli e mediazioni, del ‘ricatto’ degli elettori mediani. In pratica non è

così. Anche senza richiamare l'esperienza della Prima Repubblica e della sua degenerazione, è facile argomentare che governi di centro sono più facile preda di interessi particolari proprio perché tendono a essere isolati dalla pressione elettorale. Inoltre a lungo andare, questa loro relativa autonomia tende a alimentare non solo l'irresponsabilità della classe politica ma anche collusione, estremismo e apatia elettorale. Alla fine, non è affatto detto, che la presunta maggiore omogeneità dei governi di centro si traduca in maggiore stabilità e efficienza. Anzi, è assai probabile che la presenza di partiti estremi, liberi di fare concorrenza ai partiti di governo, si traduca non in minore conflittualità intra-coalizionale ma nel suo contrario. Infatti l'omogeneità di una coalizione di governo non è garanzia di stabilità se i suoi membri devono fare continuamente i conti con competitori 'irresponsabili'. Certo, l'affinità ideologica e programmatica conta ai fini della stabilità, ma conta anche, e molto, l'assetto competitivo del sistema partitico.

In sintesi, se il bipolarismo costa, la sua assenza costa anche di più. Questa è, quanto meno, la convinzione di chi scrive.

## 2. UNA BUONA RAGIONE PER CAMBIARE: IL RISCHIO DI UN PARLAMENTO DIVISO

Difendere gli aspetti positivi di questo sistema elettorale non vuol dire che nulla sia da cambiare. Esiste invece una ragione importante per modificare la riforma elettorale del 1993<sup>10</sup>. Si tratta del rischio che alla Camera e al Senato possano verificarsi maggioranze diverse. In altre parole, continuando a votare con le norme del 1993 potremmo un giorno trovarci con un "Parlamento diviso", più precisamente con un Parlamento in cui il centro-destra ha la maggioranza alla Camera e il centro-sinistra al Senato. È un problema finora del tutto sottovalutato dalla nostra classe politica. Eppure non è un problema astratto ma molto concreto sia per le sue conseguenze sul piano del funzionamento delle istituzioni che per la probabilità che si verifichi.

La tabella 2 mostra la differenza dei risultati in seggi tra Camera e Senato nelle ultime tre elezioni. Come si vede, il centro-sinistra è sempre andato meglio al Senato mentre per il centro-destra è vero il contrario. Nel 1994 il centro-destra non ottenne la maggioranza assoluta dei seggi al Senato anche se questo non ha creato nessun problema a Berlusconi al momento della fiducia visto che il governo trovò comunque i voti necessari. Ma nel 1996 solo il caso ha voluto che alla Camera l'Ulivo abbia ottenuto la maggioranza. Infatti sarebbe bastato che la Lega Nord avesse preso *meno* voti e sarebbe diventata l'ago della bilancia in quel ramo del Parlamento<sup>11</sup>. Nel 2001 il centro-destra ha ottenuto una maggioranza schiacciante in entrambi i rami del Parlamento ma anche

<sup>10</sup> Altre ragioni meno rilevanti riguardano modifiche di carattere tecnico che qui non interessano.

<sup>11</sup> Si veda R. D'Alimonte e S. Bartolini, *Come perdere una maggioranza: la competizione nei collegi uninominali*, in *Maggioritario per caso*, a cura di R. D'Alimonte e S. Bartolini, Bologna, Il Mulino, 1997.

in quelle elezioni è stata la decisione di Rifondazione Comunista di presentare propri candidati al Senato (mentre alla Camera non l'aveva fatto) a eliminare il rischio di un Parlamento diviso. Infatti è una ipotesi plausibile che un centro-sinistra unito avrebbe forse potuto ottenere la maggioranza di seggi al Senato o quanto meno avrebbe potuto limitare drasticamente la maggioranza di centro-destra rendendo la vita molto più difficile al governo<sup>12</sup>. Anche senza l'apporto dei voti di Rifondazione l'Ulivo è riuscito a vincere più seggi al Senato (il 41,2%) rispetto alla Camera (il 39,7%).

Elezioni	Seggi totali			
	CS		CD	
	Camera	Senato	Camera	Senato
1994	34,2	40,0	58,1	49,6
1996	51,3	53,7	39,0	37,1
2001	39,7	41,2	58,4	55,9

Tabella 2 – Seggi totali (%) alle due coalizioni di centro-sinistra (CS) e di centro-destra (CD), Camera e Senato, elezioni 1994, 1996, 2001.

Legenda: CS con SVP in tutti i casi. 1996: CS con Prc e CD senza Lega. 2001: CS senza Prc.

Le ragioni che stanno dietro la possibilità di esiti elettorali diversi tra le due camere sono numerose. Qui ci limitiamo a indicarne due. Una è il corpo elettorale. Per un anacronismo incomprensibile e dannoso, i giovani tra i 18 e i 24 anni hanno diritto di votare alla Camera ma non al Senato. Nel 2001 la differenza era di quasi 5 milioni di elettori. Non sono pochi e se votassero in maniera significativamente diversa dagli elettori più anziani potrebbero effettivamente produrre esiti diversi. Non sembra però che sia così. Anche se i dati sul comportamento elettorale dei giovani non sono chiari l'ipotesi più attendibile è che le differenze di voto non siano tali da spiegare le differenze dei risultati<sup>13</sup>. È invece molto più probabile che il rischio di un Parlamento diviso sia legato al sistema elettorale o meglio alla diversità dei sistemi elettorali tra Camera e Senato. Non è vero infatti che si voti con le stesse regole per eleggere deputati e senatori. È vero che la percentuale dei seggi da assegnare con formula maggioritaria (75%) e la percentuale da assegnare proporzionalmente (25%) sono le stesse ma tutto il resto è diverso. Ed è questa diversità di regole che fa la differenza di risultati.

<sup>12</sup> La somma di voti dell'Ulivo e Prc è stata di 44,6% mentre la Cdl ne ha presi il 42,5%.

<sup>13</sup> I dati ci dicono però che, tra i giovani, la probabilità di votare per l'Ulivo aumenta con il grado di istruzione, a differenza di quello che accade con le generazioni più anziane, P. Corbetta, *Le generazioni politiche*, in *Le ragioni dell'elettore. Perché ha vinto il centro-destra nelle elezioni italiane del 2001*, a cura di M. Caciagli e P. Corbetta, Bologna, il Mulino, 2002.

In particolare, al Senato si vota con una scheda sola mentre alla Camera gli elettori ne hanno a disposizione due. In altre parole, al Senato il voto è solo maggioritario mentre alla Camera si può esprimere sia un voto maggioritario che un voto proporzionale. Al Senato non esiste una arena proporzionale per cui la coalizione – in questo caso l’Ulivo – che va meglio al maggioritario si trova avvantaggiata rispetto alla Casa delle Libertà che va invece meglio al proporzionale. Come vedremo oltre la ragione di fondo di questo vantaggio competitivo dell’Ulivo al maggioritario è la frammentazione, cioè il numero elevato di candidati nei collegi. Più numerosi sono i candidati che si contendono i voti nei collegi meno voti prende la Casa della Libertà. Il Senato è un’arena molto più frammentata della Camera perché al Senato è più facile presentare candidati nei collegi. Nelle ultime elezioni il numero medio di candidati di collegio è stato di 4,4 alla Camera e di 8,3 al Senato. Da tutto ciò nasce la possibilità di esiti diversi tra le due camere. Possibilità che dopo le elezioni del 2001 è aumentata a causa della “abolizione” dello scorporo alla Camera (grazie alle liste fittizie) mentre al Senato questo meccanismo non può essere aggirato.

In sostanza la combinazione di due corpi elettorali diversi e di due sistemi elettorali diversi in una situazione in cui il governo deve avere la fiducia di entrambe le camere, è una miscela che prima o poi potrebbe produrre un Parlamento diviso con tutte le conseguenze che ne deriverebbero. È vero che anche prima del 1993 eleggevamo Camera e Senato con corpi elettorali diversi e sistemi elettorali diversi ma allora i due sistemi funzionavano nella realtà allo stesso modo ed erano sistemi proporzionali. Oggi i due sistemi sono prevalentemente maggioritari. Il funzionamento dei sistemi maggioritari è tale che non riproducono ma amplificano i vantaggi di cui le coalizioni godono nei collegi. Per questo oggi esiste un rischio che prima del 1993 non esisteva. Bastano pochi voti in più o in meno nei collegi per produrre significative differenze di seggi e quindi esiti diversi. Da qui la necessità di uniformare età di voto, armonizzare le regole elettorali ovvero differenziare il ruolo delle due camere.

### 3. UNA RAGIONE CONTROVERSA: IL SUPERAMENTO DEL COLLEGIO UNINOMINALE

Accanto a ragioni buone e cattive per cambiare il sistema elettorale ci sono anche ragioni controverse, vale a dire ragioni che sono il frutto di differenti valutazioni sul funzionamento dell’attuale sistema e sulle sue conseguenze di breve e di lungo periodo. Per molti osservatori imparziali il problema maggiore dell’attuale sistema è il collegio uninominale perché frammentazione e collegio uninominale fanno a pugni tra loro. A differenza della critica che attribuisce al collegio la responsabilità della frammentazione e della eterogeneità delle coalizioni questa critica centra il bersaglio. In un sistema partitico tanto frammentato quanto il nostro, il collegio è un elemento di tensione tra i partiti delle coalizioni.

Sia chiaro: senza il collegio uninominale non avremmo oggi un sistema bipolare con tutto quello che ne consegue ma il collegio non ha risolto il problema della

frammentazione partitica ma, come abbiamo già detto, lo ha solo imbrigliato. Il bipolarismo italiano è un bipolarismo non solo frammentato ma anche complicato dal fatto che gli attori della competizione politica non sono più solo i partiti ma a essi si sono aggiunte le coalizioni. I tanti partiti non sono la conseguenza del collegio uninominale ma le coalizioni sì. E le coalizioni sono il frutto di accordi in cui i partiti accettano candidati comuni dividendosi i collegi<sup>14</sup>. Non è difficile immaginare le tensioni che un sistema simile tende a generare dentro le coalizioni e dentro i partiti. Facciamo l'esempio dei DS la cui zona di più forte insediamento sono le regioni del centro. Qui su 80 collegi della Camera i DS sono riusciti a averne 50 ma negli altri 30 hanno dovuto accettare candidati di altri partiti della coalizione. In questi 30 collegi gli elettori DS che sono la larga maggioranza dell'elettorato dell'Ulivo hanno dovuto votare candidati della coalizione ma in realtà candidati di altri partiti. Lo stesso vale naturalmente dentro la Casa delle Libertà. La Lega ha avuto alla Camera 39 collegi su 180 al Nord ma i suoi elettori hanno dovuto votare in 91 casi candidati di Forza Italia e in 30 casi candidati di AN. In breve, i partiti singoli non sono rappresentati nei collegi. Non sono visibili. È visibile solo la coalizione.

Al Senato è anche 'peggio'. Alla Camera infatti i partiti si possono rifare presentando una lista nella parte proporzionale perché lì le due arene sono distinte e gli elettori hanno a disposizione due schede. Ma al Senato competizione maggioritaria e competizione proporzionale non sono separate. Non esistono candidati di collegio e candidati di lista. I candidati sono gli stessi e il voto è unico. Questo è il vero motivo per cui Rifondazione Comunista nel 2001 ha deciso di non presentare suoi candidati nei collegi della Camera ma non ha fatto la stessa scelta al Senato. Lì poteva contare sui seggi che avrebbe vinto nell'arena proporzionale. Al Senato no. Non poteva permetterselo. Infatti senza un accordo esplicito con l'Ulivo, che però l'avrebbe costretta a far parte di una coalizione comune, non avrebbe ottenuto né seggi maggioritari né seggi proporzionali. Questa è anche una delle ragioni per cui, sempre nel 2001, la Lega ha presentato suoi candidati sotto l'etichetta di *Và Pensiero Padania* in quei collegi del Senato in cui i candidati della Casa delle libertà non erano leghisti. Alla Camera in ciascun collegio la Lega poteva comunque sventolare la bandiera grazie alla scheda proporzionale anche quando il candidato della coalizione non era un leghista, ma al Senato solo presentando candidati di collegio si è visibili. Il collegio dunque esercita una pressione fortissima mettendo a dura prova l'identità dei partiti e la loro disciplina. Senza il collegio non ci sarebbero candidati di coalizione.

<sup>14</sup> Nel 2001 Ds e Margherita hanno avuto ognuno circa il 40% dei collegi. All'interno della Cdl la parte del leone l'ha fatta Forza Italia che se ne è aggiudicati circa il 50%. Col passare degli anni questi accordi sono diventati molto complessi e sono regolati secondo criteri "scientifici" che tengono conto della forza relativa dei partiti ma anche del loro maggiore o minore insediamento geografico nonché della probabilità di vittoria. La loro distribuzione all'interno della coalizione non è quindi solo una questione di numeri ma anche di qualità. Tutto il processo è ricostruito assai bene da A. Di Virgilio, *L'offerta elettorale, la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, a cura di R. D'Alimonte e S. Bartolini, Bologna, Il Mulino, 2002.

Ma una volta decisi i candidati comuni bisogna vedere come reagiscono gli elettori. Il collegio richiede che i partiti si accordino tra loro ma richiede anche che i loro elettori accettino questi accordi e votino disciplinatamente i candidati della coalizione. In un sistema in cui il 75% dei seggi vengono assegnati nei collegi la fedeltà degli elettori è una condizione importante per vincere. In altre parole, con il collegio vince non solo la coalizione che ha più voti ma anche quella i cui elettori sono più disponibili a votare i candidati comuni. In questo sta la disciplina elettorale. Su questo piano l'Ulivo va meglio della Cdl. Sia nelle elezioni del 1996 che in quelle del 2001 i candidati uninominali dell'Ulivo hanno avuto più voti dei partiti dell'Ulivo. Nel 1996 la differenza tra voti maggioritari e voti proporzionali è stata di 473.773. Nel 2001 è aumentata a quasi un milione e mezzo. Il contrario è successo alla Cdl: in entrambe le elezioni la differenza in meno è di quasi un milione e mezzo. Tirando le somme di questi andamenti contrapposti la conclusione è che a livello di voti maggioritari anche nel 2001 la differenza tra le due coalizioni è stata modesta soprattutto se si tiene conto del fattore Rifondazione. Infatti, alla Camera la Cdl ha ottenuto solo 600.000 voti più dell'Ulivo mentre a livello proporzionale la differenza è stata di 3.500.000. In percentuale, l'Ulivo ha avuto a livello proporzionale il 35,0% dei voti. Sommando a questi il 5,0% di Rifondazione arriviamo al 40,5% contro il 49,6% della Cdl. A livello maggioritario invece le percentuali sono state rispettivamente del 44,3 e del 45,4. Al Senato, poi, se sommiamo i voti dell'Ulivo e quelli di Rifondazione, il risultato dà il centro-sinistra al 44,6% contro il 42,5% della Cdl.

Questi dati dicono che la Cdl ha una ragione in più per lamentarsi del collegio uninominale: i suoi elettori sono meno disciplinati di quelli dell'Ulivo. Rispetto all'Ulivo essa ha il vantaggio di avere un partito dominante e un leader indiscusso ma ha lo svantaggio di avere un elettorato meno fedele. Berlusconi è riuscito a creare l'alleanza tra tutti i partiti del centro-destra e questo gli ha consentito di vincere ma non è riuscito a tenere incollati tutti i suoi potenziali elettori nonostante il tentativo esplicito nel 2001 di imporre la sua immagine a quella dei candidati della Cdl nei collegi. Sono parecchi gli elettori dei partiti della Cdl che hanno defezionato quando hanno trovato nei collegi candidati più graditi di quelli della coalizione. Tutto ciò si coglie molto bene nella figura 2.

Qui abbiamo messo in relazione la differenza tra voti maggioritari e voti proporzionali, cioè il rendimento della coalizione-Cdl, con il numero dei candidati nei collegi. Il dato molto chiaro è che più numerosi sono i candidati, maggiore è la differenza tra voti proporzionali e voti maggioritari della Cdl. In altre parole la Cdl 'perde' voti quando si moltiplicano i candidati di collegio<sup>15</sup>. In media i candidati della Cdl 'perdono' il 3,6%, ma non perdono quasi niente (lo 0,2%) quando i candidati nel collegio sono solo due mentre nei collegi con sette candidati le perdite arrivano addirittura al 6,1%. Al contrario, i candidati dell'Ulivo 'guadagnano' in media il 3,7% e questo fenomeno si verifica indipendentemente dal numero dei candidati<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> È molto probabile che questo sia anche la ragione per cui la Cdl va peggio al Senato. In questa arena infatti il numero medio dei candidati nei collegi è addirittura quasi il doppio della Camera.

<sup>16</sup> Per un'analisi più approfondita si veda S. Bartolini e R. D'Alimonte, *La maggioranza ritrovata. La competizione nei collegi uninominali*, in R. D'Alimonte e S. Bartolini, *op. cit.*

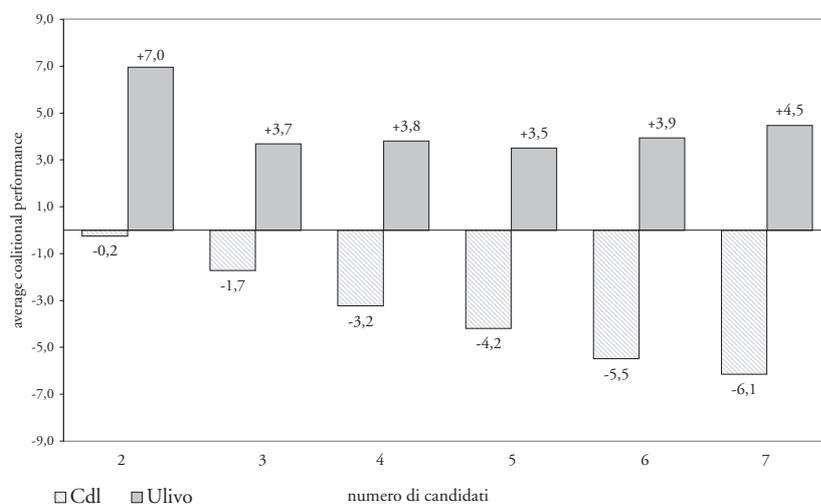


Figura 2 – Il rendimento coalizionale di Ulivo e Cdl a seconda del numero dei candidati di collegio.

Questi dati ci dicono molto chiaramente che la Cdl si è adattata meno bene dell'Ulivo al collegio. È una questione di elettorati. Molte analisi basate su dati di sondaggio ci dicono che l'elettorato del centro-sinistra è costituito da persone più istruite, più informate e più interessate alla politica. L'elettorato del centro-destra invece è meno istruito, più tradizionale, relativamente poco informato e distante dalla politica per la quale tende a nutrire sentimenti di profonda sfiducia<sup>17</sup>. Le defezioni della Cdl potrebbero avere la loro radice qui. Un elettorato poco interessato alla politica è più difficile da mobilitare intorno a candidati e progetti comuni, più sensibile a richiami contingenti, meno disposto a accettare la disciplina coalizionale imposta dal collegio uninominale.

La migliore performance relativa dell'Ulivo nel maggioritario non vuol dire però che il collegio piaccia incondizionatamente. A parte la difficoltà comune a tutti di dover gestire un complicato gioco di spartizione di collegi, il problema specifico dell'Ulivo si chiama Rifondazione comunista. Come abbiamo già visto, il collegio rende difficile il rapporto tra Prc e l'Ulivo, soprattutto al Senato dove non c'è alternativa alla presentazione di propri candidati nei collegi se un partito vuole essere visibile. Per questo Rifondazione nel 2001 si è presentata per conto proprio compromettendo le possibilità di successo del centro-sinistra. Il problema si riproporrà nel 2006 se nessuna riforma sarà intervenuta nel frattempo o se Rifondazione non deciderà di accettare il patto di coalizione.

Il collegio dà fastidio a tutti. Per questo non sorprende la voglia diffusa di cambiare e di passare a un sistema senza collegi uninominali. È un desiderio che non appartiene solo alla CdL che, come abbiamo visto, male si adatta alla disciplina del collegio, ma

<sup>17</sup> È il quadro che emerge molto chiaramente dai dati dell' Italian National Election Study del 2001. Si veda M. Caciagli e P. Corbetta (a cura di), *op. cit.*

anche a pezzi dell'Ulivo oltre che a Rifondazione Comunista. Nel momento in cui scriviamo (settembre 2004) è difficile prevedere come andrà a finire se il collegio uninominale verrà sacrificato sull'altare di un compromesso tra i due schieramenti oppure se verrà semplicemente eliminato dalla volontà unilaterale dell'attuale maggioranza di passare a un sistema a essa più favorevole. È facile però prevedere che se una riforma elettorale ci sarà, essa tenderà a eliminare i collegi attuali cancellandoli completamente oppure sostituendoli con collegi fittizi come quelli delle elezioni provinciali o con collegi depotenziati come quelli presenti nel sistema tedesco. Dal punto di vista sistemico la conseguenza più importante di una riforma del genere sarà quella di eliminare un importante fattore di trasformazione del sistema partitico. Infatti la presenza del collegio maggioritario-uninominale rappresenta un forte incentivo verso la creazione di nuove aggregazioni partitiche. L'altra conseguenza sarà quella di scoperchiare un 'vaso di Pandora' con il rischio di ritrovarsi alla fine con un sistema peggiore dell'attuale. Ed è un rischio molto elevato. Per capire perché vediamo quali sono le riforme elettorali *politicamente* fattibili e non quelle astrattamente desiderabili.

#### 4. QUALE RIFORMA ELETTORALE?

Durante la scorsa legislatura sono stati fatti tre tentativi per cambiare il sistema elettorale. Due per via referendaria. L'ultimo per via parlamentare. I due referendum nel 1999 e nel 2000 miravano a abolire la quota proporzionale del sistema elettorale trasformando l'attuale sistema in un maggioritario puro<sup>18</sup>. Non sono passati per mancanza del quorum. Il progetto parlamentare, nel 2001, puntava a sostituire l'attuale sistema con un altro basato sul premio di maggioranza. Non è andato in porto perché alla fine i due schieramenti non hanno trovato un accordo. È molto probabile che se l'attuale maggioranza deciderà di cambiare le regole elettorali con o senza l'accordo dell'opposizione, si ripartirà da qui. In questo caso il collegio uninominale verrà sostituito con il premio di maggioranza. Ma questa non sarà l'unica alternativa sul tappeto. Altre ne verranno discusse: tuttavia soluzioni che qualche anno fa potevano essere prese in considerazione oggi alla luce dei risultati elettorali di questi dieci anni sono diventate soluzioni non praticabili. Se il ragionamento che abbiamo svolto fin qui è corretto, l'attuale maggioranza punterà al superamento del collegio uninominale perché il suo

<sup>18</sup> L'idea di fondo dei proponenti era che senza quota proporzionale si potesse rafforzare la logica maggioritaria riducendo anche la frammentazione. Se l'analisi fatta in queste pagine è corretta questo risultato non si sarebbe comunque conseguito perché la proporzionalizzazione del sistema maggioritario non è il risultato della natura mista del sistema elettorale di Camera e Senato ma di numerosi fattori, tra cui l'interazione tra arena parlamentare e altre arene elettorali sub-nazionali. In altre parole, anche eliminando il 25% dei seggi proporzionali della Camera la frammentazione partitica non sarebbe stata ridotta vista la presenza di troppi incentivi proporzionali a livello di regioni, province, comuni, elezioni europee. A questi vanno aggiunti gli incentivi proporzionali contenuti nella legislazione elettorale di contorno. Cfr. S. Bartolini, A. Chiaramonte, R. D'Alimonte, *op. cit.*

elettorato, come abbiamo visto, male si adatta a questo strumento. Questo vuol dire che sia il maggioritario all'inglese sia il doppio turno alla francese non rientrano tra le alternative negoziabili. Sono infatti entrambi maggioritari di collegio. Le alternative possibili sono due. Una è il modello tedesco. L'altra è un sistema proporzionale con premio di maggioranza.

Diciamo subito che il modello tedesco sarebbe, tutto sommato, l'alternativa migliore, ma è un'alternativa 'pericolosa'. Nei manuali di scienza politica il sistema elettorale tedesco è classificato come un sistema misto, ma in pratica funziona come un sistema proporzionale. È vero che gli elettori hanno la possibilità di votare per un candidato e non solo per un partito, ma l'assegnazione finale dei seggi è fatta con metodo proporzionale. Però per avere diritto alla rappresentanza parlamentare un partito deve ottenere almeno il 5% dei voti. Questa è la caratteristica *fondamentale* del sistema elettorale tedesco. È una soglia elevata che nel corso degli anni ha impedito per esempio che partiti di estrema destra entrassero in Parlamento. Questa soglia contribuisce in maniera decisiva al contenimento della frammentazione e al mantenimento di un formato bipolare, insieme al fatto che in Germania ci sono due grandi partiti, ognuno dei quali è il partito leader degli schieramenti di centro-destra e di centro-sinistra.

I sostenitori italiani del modello tedesco sono convinti che il trapianto di questo sistema in Italia conserverebbe l'assetto bipolare della politica italiana. Noi non ne siamo convinti perché da noi mancano quei grandi partiti che in Germania fanno funzionare in modo bipolare la competizione. Ma la vera obiezione al modello tedesco è un'altra e ha a che vedere con la soglia del 5% senza la quale questo sistema equivale più o meno alla vecchia proporzionale che abbiamo avuto fino al 1992. Ora, noi siamo sicuri che non esistono nel nostro Paese le condizioni perché una soglia del genere sia approvata. Il modello tedesco quindi non è una proposta credibile nel contesto italiano non perché non sia un sistema valido – lo è – ma perché non è 'approvabile'. Quanti partiti sopravviverebbero in Italia a una soglia così alta? Prendiamo i dati delle elezioni del 2001. I sicuri sarebbero FI, DS, Margherita, AN. Gli incerti: UDC e PRC. Immaginiamo che passino tutti, sicuri e incerti. Avremmo un sistema a 6 partiti, tre schierati dal centro a sinistra e tre schierati dal centro a destra. Forse la competizione funzionerebbe secondo un formato bipolare. Non è sicuro ma potrebbe essere, anche se non si può escludere che i risultati elettorali o le convenienze politiche spingano alcuni partiti a giocare un ruolo di *pivot* o a giocare la carta della creazione di una coalizione di centro. Ma il vero punto è un altro: come si passa dal sistema attuale a un sistema con una soglia del 5% che lascerebbe fuori dal Parlamento molti partiti che ora vi sono rappresentati? In altre parole esiste in questo Parlamento una maggioranza capace di imporre una soglia del 5% di fronte alla prevedibile durissima opposizione di tutti quei partiti che ne sarebbero colpiti? Questa è la domanda cruciale cui devono rispondere i sostenitori del modello tedesco. Noi non abbiamo dubbi che questa maggioranza non esiste. E dato che è difficile immaginare che coloro che propongono questa riforma abbiano dubbi in proposito il sospetto è che dietro questa proposta si nasconda in realtà il tentativo di far risuscitare il passato, cioè la proporzionale pura o quasi pura. Per questo il modello tedesco è 'pericoloso'. Rischia di essere il 'cavallo di Troia' per eliminare con il maggioritario anche il bipolarismo.

Lo stesso sospetto vale anche nel caso di proposte che facciano riferimento a Spagna e Grecia. Anche questi paesi, insieme alla Germania, vengono citati a favore della tesi che bipolarismo e bassa frammentazione possano coesistere con un sistema proporzionale. Ma chi sostiene questa tesi dimentica di precisare che mentre in Germania è la soglia di sbarramento, insieme alla presenza di due grandi partiti, a garantire la coesistenza, in Spagna e Grecia questo accade perché la dimensione delle circoscrizioni elettorali è tale da penalizzare fortemente i piccoli partiti. Per questo motivo il sistema proporzionale funziona in realtà molto poco proporzionalmente e anzi produce distorsioni addirittura maggiori di certi sistemi maggioritari. Quindi anche il richiamo a questi modelli è fuorviante. Come nel caso della soglia di sbarramento, non esiste in questo Parlamento una maggioranza che voglia imporre una dimensione delle circoscrizioni tale da ridurre drasticamente il numero dei partiti rappresentati. La realtà delle cose nel nostro Paese è che la classe politica, sia di destra che di sinistra, non ha nessuna intenzione di affrontare il problema della frammentazione ma tutt'al più cerca strade per limitarne i danni attraverso sistemi che senza comprimerla la tengano sotto controllo. Elezione diretta del sindaco e del presidente della regione, collegio uninominale, premierato sono strumenti che servono a questo scopo. Un altro è il premio di maggioranza. Per l'appunto un sistema proporzionale a premio di maggioranza è la riforma che ha le maggiori probabilità di essere approvata in questo Parlamento in questa legislatura se mai si farà una riforma elettorale tesa a eliminare gli attuali collegi.

Il premio di maggioranza è un pallino della classe politica italiana, di oggi e di ieri<sup>19</sup>. Nel 1923 lo introdusse Mussolini<sup>20</sup>. Nel 1953 fu la volta di De Gasperi<sup>21</sup>. Nel 1995 è diventato l'elemento caratterizzante del sistema elettorale delle regioni a statuto ordinario, dopo essere stato sperimentato nei comuni e nelle province dal 1993, sia pure in un sistema che prevede l'eventuale ballottaggio<sup>22</sup>. Perché un sistema del genere piace a

<sup>19</sup> I sistemi a premio di maggioranza sono una specie rara. La Romania ne ha utilizzato uno tra il 1926 e il 1938. In Messico è stato usato solo nel 1988. In Corea, nel 1981 e nel 1985, si è fatto ricorso ad un sistema che pure assegnando un premio in seggi non garantiva la maggioranza assoluta.

<sup>20</sup> Si tratta della 'legge Acerbo' con cui si votò l'anno successivo. Essa prevedeva che al partito o coalizione che avesse vinto con più del 25% dei voti fossero assegnati 356 seggi su 535.

<sup>21</sup> Il meccanismo era semplice: alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti veniva assegnata una quota aggiuntiva di seggi tale da consentirle di raggiungere il 65% dei seggi totali. Dopo le elezioni del 1953 in cui il premio non scattò la legge fu abrogata. Si vedano M.S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento della ingegneria politica*, Bologna, Il Mulino, 2003 e G. Quagliariello, *Cinquanta anni dopo la riforma elettorale del 1953*, in S. Ceccanti e S. Vassallo, *op. cit.* Il 'modello De Gasperi', definito ingiustamente 'legge truffa', appartiene alla categoria dei sistemi che 'rafforzano la maggioranza' mentre il sistema delle elezioni regionali introdotto in Italia nel 1995 appartiene alla categoria dei sistemi che 'garantiscono la maggioranza assoluta'. Il caso coreano, citato nella nota 19, appartiene a una categoria residuale in quanto non rafforza né garantisce la maggioranza ma si limita, a certe condizioni, a incrementare la quota di seggi di un dato partito, il che può tradursi o meno nella maggioranza assoluta.

<sup>22</sup> Si tratta di un sistema molto ingegnoso che assegna l'80% dei seggi con formula proporzionale e il restante 20% con scrutinio maggioritario di lista. Questa quota funziona come

tanti, a destra come a sinistra? Il motivo è semplice: perché sembra combinare efficientemente i vantaggi del proporzionale con quelli del maggioritario senza bisogno di utilizzare i fastidiosi collegi uninominali che rendono complicato il funzionamento dell'attuale sistema. Infatti si tratta di un sistema prevalentemente proporzionale quanto a rappresentatività delle forze politiche, ma tendenzialmente maggioritario quanto alla dinamica della competizione elettorale e all'impatto sulla formazione del governo. Anzi questo sistema è paradossalmente più maggioritario di quello attualmente usato per le elezioni parlamentari. Infatti oggi eleggiamo il 75% dei parlamentari con formula maggioritaria e il 25% con la proporzionale, ma il sistema non garantisce alla coalizione vincente una maggioranza assoluta di seggi. Invece il sistema regionale, pur assegnando l'80% dei seggi proporzionalmente, garantisce questo esito grazie al premio.

Il premio quindi ha la stessa funzione sistemica del collegio uninominale. La competizione elettorale non si decide nell'arena proporzionale, bensì in quella maggioritaria dove si assegna il premio. Vince chi ottiene più voti nella arena maggioritaria, non chi ha più voti in quella proporzionale. In questo modo la dinamica bipolare della competizione è salva. I partiti continueranno a coalizzarsi prima delle elezioni per essere competitivi nell'arena che veramente conta ai fini della vittoria. Le coalizioni pre-elettorali non spariranno. I partiti coalizzati continueranno a indicare un leader come candidato-primo ministro. Il sistema produrrà certamente una maggioranza parlamentare. Il leader della coalizione vincente diventerà primo ministro, con o senza investitura parlamentare a seconda della forma di governo prescelta. Nello stesso tempo spariranno i collegi, i candidati comuni, i negoziati per la distribuzione dei collegi prima delle elezioni. Sulla carta sembra essere un sistema ideale che accontenta tutti o che almeno non scontenta nessuno. Gli economisti lo definirebbero un sistema Pareto-superiore.

Nella realtà non è così. Qualunque riforma elettorale solleva questioni che non sarà facile dirimere in sede parlamentare con un accordo tra le parti. Oggi, dopo dieci anni di maggioritario, i partiti conoscono vantaggi e svantaggi dell'attuale sistema e riescono anche a calcolare vantaggi e svantaggi di altri sistemi sulla base dei dati disponibili sul comportamento degli elettori. Non esiste più quel velo di incertezza che favorisce il riformismo istituzionale, impedendo agli attori in gioco di calcolare con precisione costi e benefici di ogni modifica delle regole. Oggi si sa che il centro-destra va meglio nell'arena proporzionale del centro-sinistra. Quindi è molto probabile che l'obiettivo dell'attuale maggioranza sarà non solo quello di eliminare il collegio, ma di eliminare

premio destinato alla coalizione che ottenga il maggiore numero di voti. Il premio però non è fisso ma variabile. Infatti la caratteristica principale di questo sistema è che il premio deve essere tale da garantire alla coalizione vincente la maggioranza assoluta dei seggi. Quindi se non basta la quota del 20% inizialmente prevista il numero dei seggi dati in premio aumenta fino a raggiungere l'obiettivo. La conseguenza di questo meccanismo è che il numero dei candidati da eleggere e quindi la composizione della assemblea elettiva non è più fissa ma variabile. Si vedano R. D'Alimonte, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, a cura di A. Chiaramonte e R. D'Alimonte, Bologna, Il Mulino, 2000, e C. Fusaro, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una riforma che funziona*, in S. Ceccanti e S. Vassallo, *op. cit.*

anche la competizione maggioritaria. Infatti il modello regionale presenta una caratteristica negativa per il centro-destra. Con questo sistema gli elettori hanno a disposizione due voti, uno per il partito e un altro per la coalizione. Con il primo vengono assegnati i seggi proporzionali, con il secondo si decide a chi va il premio e quindi la maggioranza assoluta dei seggi. Quindi competizione proporzionale e competizione maggioritaria sono separate. Anche qui come nel caso dei collegi uninominali di oggi la coalizione più coesa, quella il cui elettorato è più disciplinato, ha un vantaggio competitivo perché può contare sul fatto che i suoi elettori votino sia uno dei partiti nella parte proporzionale che il candidato-premier nella parte maggioritaria.

Con questo sistema di voto i rischi per il centro-destra sono due: che il suo elettorato possa farsi tentare dal non votare per la coalizione, ma esprimere solo il voto per il partito oppure che voti per un altro candidato e un'altra coalizione presenti nell'arena maggioritaria. Il rimedio al primo problema molto probabilmente sarà la proposta di trasferire automaticamente il voto dato nel proporzionale alla coalizione cui il partito votato è collegato. È un elemento criticabile già presente nel modello regionale. In questo modo viene impedito agli elettori di votare solo nella parte proporzionale e, all'insaputa, si attribuisce loro una volontà che non hanno espresso.

Il rimedio al secondo problema è ancora più radicale ed è la proposta di un sistema elettorale molto diverso da quello introdotto nel 1995 anche se in qualche modo gli assomiglia. Dato che il vero problema per il centro-destra è la presenza di due arene di competizione, con due voti distinti, la soluzione ideale per questo schieramento è quella di eliminarne una, ovviamente quella maggioritaria. In questo caso gli elettori avrebbero a disposizione un solo voto, quello per il partito, e il premio verrebbe assegnato al gruppo di partiti collegato che ottiene il maggior numero di voti. Non esiste in questo caso un'arena separata in cui competono i candidati-premier delle due coalizioni ma solo l'arena proporzionale dove competono dei partiti collegati tra loro per l'assegnazione del premio. Insieme al collegamento ci sarebbe presumibilmente anche l'indicazione di un candidato-premier. Questo non è il 'modello Tatarella' del 1995, ma il 'modello De Gasperi' del 1953. Infatti nel primo caso gli elettori hanno la possibilità di esprimere un voto disgiunto e quindi di votare il proprio partito e di non votare il candidato-premier della coalizione, se non è di loro gradimento, mentre nel secondo caso questo non è possibile. La sola rilevante differenza con il 'modello De Gasperi' sarebbe che in quel caso il premio veniva attribuito alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti mentre in questo caso verrebbe attribuito a quella con la maggioranza relativa. In sintesi, il modello regionale è un sistema maggioritario di lista, questo è un sistema proporzionale con premio di maggioranza.

Va da sé che al centro-sinistra una soluzione del genere non va bene. E allora perché dovrebbe accettarla? Così come non c'è motivo per cui il centro-destra dovrebbe accettare una soluzione che veda il mantenimento degli attuali collegi, l'aumento della quota proporzionale e l'assegnazione del premio dato alla coalizione che ottiene più voti nella competizione maggioritaria. Questa era la proposta del centro-sinistra nella passata legislatura che il centro-destra rifiutò.

Ma al di là delle convenienze di parte quali sono i problemi di un'eventuale riforma elettorale in direzione di un sistema a premio di maggioranza? In questo caso come nel

caso del modello tedesco, il problema centrale sarebbe la scelta della soglia di accesso alla rappresentanza. Infatti, il sistema di cui stiamo discutendo, sia nella sua versione a due voti (arene di competizione separate) che nella versione a un voto (il premio sovrapposto alla competizione proporzionale), è un sistema con una forte componente proporzionale. Qualunque sistema proporzionale pone il problema di chi abbia diritto di accedere alla assegnazione dei seggi. È giusto che un piccolo partito sia rappresentato in Parlamento? Torniamo di nuovo al discorso sulla frammentazione. Quale è il livello di frammentazione accettabile? Sono domande che non possono avere risposte oggettive. Qui possiamo solo suggerire una preoccupazione. Nel sistema attuale per la Camera dei Deputati la soglia è fissata al 4%, al Senato non esiste soglia legale, ma di fatto la soglia è generalmente ben più alta che alla Camera. Quindi oggi l'unico modo per ottenere seggi è quello di avere più del 4% dei voti oppure di allearsi e presentare propri candidati nei collegi come candidati dell'alleanza. Questa combinazione è un notevole deterrente alla frammentazione. La soglia del 4% è una soglia elevata nel contesto italiano come abbiamo visto nelle ultime elezioni del 2001. Quindi il sistema contiene incentivi molto forti alla aggregazione coalizionale perché è l'unico mezzo sicuro per avere seggi in Parlamento.

In un sistema a premio di maggioranza la struttura degli incentivi è diversa. Con l'attuale sistema elettorale i piccoli partiti hanno sì un potere di ricatto ma lo possono esercitare solo fino a un certo punto perché se non entrano in una delle due coalizioni maggiori e sono troppo piccoli per superare la soglia del 4% restano esclusi dalla rappresentanza. Con un sistema a premio non è così perché se la soglia di accesso alla rappresentanza proporzionale è bassa il loro potere di ricatto è maggiore in quanto possono sempre decidere di stare fuori dalla coalizione senza rischiare di star fuori dal Parlamento. In un contesto elettorale molto competitivo, come il nostro, questo vuol dire che la 'utilità marginale' dei piccoli partiti sarebbe addirittura maggiore. Le coalizioni elettorali non potrebbero fare a meno del loro apporto per incrementare le loro probabilità di vincere ma i piccoli partiti rischierebbero poco a restare fuori quindi potrebbero aumentare il prezzo della loro collaborazione. Una ricetta sicura per l'aumento della frammentazione.

La soglia quindi è molto importante. Ma è inutile farsi illusioni. Come abbiamo ripetutamente detto, se si rimette in discussione l'attuale sistema elettorale è certo che la nuova soglia sarebbe più bassa dell'attuale. Anzi ci sarà certamente qualcuno che sosterrà la tesi che la presenza del premio elimina la necessità di fissare una soglia troppo alta. In fondo garantire a un piccolo partito qualche seggio in Parlamento non comprometterebbe il funzionamento bipolare del sistema né la decisività delle elezioni. Con questo argomento, sbagliato ma accattivante, il premio diventerebbe l'alibi per allargare i cordoni della rappresentanza.

In conclusione, ci sono motivi validi per riformare l'attuale sistema elettorale ma le alternative politicamente praticabili non sono tali da affrontare quel grave problema della democrazia italiana che è l'eccesso di frammentazione partitica. Siamo l'unico grande paese dell'Europa occidentale con piccoli partiti. A livello di voti assomigliamo alla Francia, ma in Francia sistema elettorale a doppio turno e semi-presidenzialismo

riducono drasticamente la frammentazione a livello parlamentare (vedi Tabella 2). Nessun partito italiano ha avuto a partire dal 1993 il 30% dei voti. Forza Italia nel momento del suo maggior successo, le elezioni del 2001, ha avuto il 29,5%, vale a dire meno dei voti della DC nel momento del suo peggior risultato, le elezioni del 1992. La DC e il PCI raccoglievano fino alla fine degli anni Ottanta quasi il 70% dei seggi. Questa è una differenza molto rilevante tra il sistema partitico pre-1992 e quello post-1992. L'altra grande differenza è che allora avevamo un sistema bloccato e oggi no. In breve, prima avevamo due grandi partiti e un sistema bloccato. Oggi abbiamo un sistema bipolare con alternanza ma senza grandi partiti. Dietro l'angolo potrebbe esserci un sistema senza grandi partiti e senza alternanza. Insieme all'incremento della frammentazione questo è l'altro grave rischio di una riforma elettorale, *date le condizioni politiche oggi esistenti*. Per questo ci auguriamo che il sistema attuale, pur con tutti i suoi difetti e i fastidi che comporta, non venga messo in discussione nei suoi aspetti essenziali. Esso contiene infatti incentivi all'aggregazione che possono col tempo trasformarsi in incentivi alla formazione di nuovi partiti e alla ricomposizione di una rappresentanza frantumata. L'alternativa più probabile non ci farebbe fare nessun passo avanti verso il contenimento della frammentazione partitica e invece rischierebbe di renderne gli effetti ancora più deleteri eliminando il freno rappresentato dal collegio uninominale e dalle attuali soglie di sbarramento della Camera e del Senato.

Molto meglio sarebbe invece pensare a riforme 'minori' relative alla legislazione di contorno che limitino la proliferazione di candidati e partiti. Pensiamo alle norme sui rimborsi elettorali e sul finanziamento dell'editoria di partito<sup>23</sup>, alla riforma dei regolamenti parlamentari<sup>24</sup> e consiliari, alla *par condicio*, alla raccolta delle firme per la presentazione di candidati e liste. Su questo terreno molto si potrebbe utilmente fare per accompagnare la ristrutturazione bipolare del nostro sistema partitico e il rafforzamento dell'istituzione-governo. Ma anche in questo caso, come sul livello della soglia di sbarramento, siamo molto scettici sulla fattibilità politica di riforme del genere. Infatti, la strada che l'attuale maggioranza di governo preferisce battere è un'altra: rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio senza affrontare il problema della frammentazione del sistema partitico. In questo, la proposta di revisione costituzionale del governo Berlusconi non si discosta dalle riforme istituzionali che l'hanno preceduta. La filosofia di fondo resta la stessa: separare rappresentanza e governo. Restiamo convinti che sarebbe meglio affrontare il primo problema per risolvere anche il secondo.

<sup>23</sup> Sul punto si veda M.C. Pacini, *Finanziamento ai partiti: chi ottiene quanto, come e perché*, in "Il Mulino", 2002, pp. 1112 ss.

<sup>24</sup> Peraltro, sulla difficoltà di procedere ad ulteriori revisioni dei regolamenti parlamentari oltre a quelle già decise nella XIII legislatura insiste P. Caretti, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia. Annali 17 – Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 608 ss. Ciò però non significa che, quantomeno sulla disciplina dei gruppi parlamentari non sia auspicabile una revisione organica che asseconi la logica maggioritaria del sistema elettorale.

# Terza Sessione

## Governi e Parlamenti

*Presiede Carlo Fusaro*

*Ordinario di Diritto Pubblico Comparato presso la Facoltà di Scienze Politiche  
"Cesare Alfieri"*



# Gli esecutivi monarchici nella svolta di secolo: dalla 'dittatura parlamentare' di Crispi al primo dopoguerra

di Paolo Colombo

## 1. UNA VERSIONE TRADIZIONALE DEI FATTI E UNA VERIFICA ORMAI DOVEROSA

Ciò che mi propongo di fare in questo intervento è di osservare alcune dinamiche istituzionali proprie degli esecutivi monarchici italiani in quella complessa e delicata fase storica che corrisponde al passaggio di secolo: più in particolare mi vorrei concentrare sul primo ventennio del Novecento, per quanto – nel farlo – non si possa evitare di gettare ogni tanto lo sguardo appunto più indietro, alla crisi cosiddetta di fine secolo e ai suoi presupposti.

Già da questa mia premessa credo emergano abbastanza chiaramente due punti focali: innanzitutto, ho parlato di esecutivi 'monarchici', e con questa formula consapevolmente un po' ostica voglio da subito sottolineare che il mio raggio di osservazione si sforzerà di includere il soggetto regio. Spero che le mie argomentazioni daranno conto delle ragioni e dei vantaggi interpretativi di una simile impostazione. Secondariamente, ho fatto cenno al primo ventennio del secolo: non si tratta semplicemente di sposare una scansione cronologica che è di per sé fin scontata, giacché conduce alla data d'avvento del fascismo, ma di rovesciare i termini della questione e osservare quel torno di anni proprio nella prospettiva della trasformazione politica immediatamente seguente. Detto diversamente, si tratta di capire se nelle dinamiche istituzionali del sistema di governo italiano d'inizio secolo si possano rintracciare elementi utili a meglio comprendere la salita al potere di Mussolini e i suoi successivi rapporti con casa Savoia.

Leggere il tema dei rapporti tra Gabinetto, Corona e Parlamento alla luce della svolta autoritaria degli anni Venti non è ovviamente cosa che si possa fare esaustivamente nel poco spazio di cui qui si dispone: le questioni che si vanno a toccare sono assai intricate, e il campo di storia istituzionale che ci si ripromette di esplorare è vastissimo. Ma alcuni punti almeno si possono cominciare a mettere in luce. Proviamo a svolgere alcune premesse.

Dagli ultimi anni Ottanta dell'Ottocento – per intenderci dalla prima fase di governo crispino – al Gabinetto Facta che dimettendosi lascia campo aperto al futuro Duce del fascismo, si contano più di 30 (potremmo assumere la cifra di 33) diverse compa-

gini governative<sup>1</sup>. Diciamo subito che la contabilità in tal campo è ardua e, significativamente, controversa tra gli stessi addetti ai lavori: tutto dipende da come si vogliono intendere i passaggi delle molte crisi politiche che si succedono. Non scorrettamente, a enfatizzare proprio l'instabilità politica del sistema istituzionale post-cavouriano, si è alzato il numero dei Gabinetti chiamati a dirigere il Paese, riconoscendo propria autonomia e rilevanza a formazioni ministeriali frutto di rimpasti e riaggiustamenti di varia natura e svolgimento<sup>2</sup>. Ma non mi pare qui opportuno entrare nella questione: anche solo 33 governi in 35 anni (quindi una media approssimativa di uno all'anno) bastano a trasmetterci l'idea di una marcata precarietà e frammentazione politica.

Non è invece superfluo segnalare che i presidenti del consiglio che si alternano sono 'solo' 16 (di cui 4 si succedono l'un l'altro nella sincopata fase bellica che va dal 1916 al 1919): la cifra, in tal senso, si dimezza. In sostanza, in almeno 7 casi ci sono uomini politici che provvedono a farsi carico della propria successione, e in altri – dopo un periodo di allontanamento, anche solo parziale, dai vertici del potere – precedenti capi di governo tornano a rivestire lo stesso ruolo. In particolare, i due nomi forti di questa fase sono quelli di Crispi e di Giolitti. E, ancor più specificamente, il primo dà vita a cosiddette 'dittature parlamentari', cioè (sul modello di quanto fatto in precedenza da Depretis) a fasi di attività governativa che si avvalgono con notevole disinvoltura delle prerogative regie per riservare scarsa considerazione al dialogo con la camera dei deputati<sup>3</sup>.

Ma con queste ultime osservazioni ci siamo già calati nella tradizionale ricostruzione dei fatti politico-istituzionali che ci riguardano: una ricostruzione 'tradizionale' perché nell'insieme sostanzialmente condivisa dalla storiografia e che proprio per ciò vale la pena di ripercorrere nei suoi snodi salienti allo scopo di verificarne la tenuta.

Dittatura parlamentare, si diceva: in un tentativo effettivamente non poco superficiale di rileggere l'esperienza prussiana di Bismark, Crispi governa per due tornate di durata abbastanza considerevole se rapportate alla media italiana (circa un triennio in entrambi i casi, e sempre con un cambio di formazione ministeriale a metà percorso). Nel primo caso, l'incapacità di fronteggiare la "gravissima situazione finanziaria" (con l'intricato insieme di risvolti politici connessi) che prepara lo scandalo della Banca Romana lo costringe alle dimissioni<sup>4</sup>. Gli succedono prima Di Rudinì e poi Giolitti. Nel secondo, è la disfatta di Adua a essergli fatale.

<sup>1</sup> Per un utile e sintetico quadro della composizione delle varie formazioni ministeriali, si veda M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del regno d'Italia*, Roma, Bulzoni, 1989, pp. 27-151.

<sup>2</sup> Si veda in tal senso R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, pp. 105-153.

<sup>3</sup> Diversa, invece, l'accezione da attribuire alla formula 'dittatura parlamentare' nel caso di Giolitti, che avrebbe costruito il suo controllo sulle Camere attraverso un minuzioso e capillare impegno ad introdurre uomini politici a lui legati da un rapporto fiduciario: cfr. A. Aquarone, *L'Italia giolittiana*, Bologna, il Mulino, 1988<sup>2</sup>, pp. 261-271.

<sup>4</sup> Cfr. R. Romanelli, *L'Italia liberale 1861-1900*, Bologna, il Mulino, 1990<sup>2</sup>, pp. 335-338, p. 335.

Il suo 'stile' di governo è qualificato come 'dittatoriale' in rapporto alle Camere perché centrato soprattutto su alcune caratteristiche: l'accentuazione del proprio rapporto diretto con il monarca e la noncuranza che riserva al controllo parlamentare sugli atti esecutivi<sup>5</sup>. Questi due fattori appaiono legati tra loro (e tra loro reciprocamente si alimentano) con un'evidenza che forse non vale neppure la pena di approfondire. Mi pare opportuno sottolineare un solo aspetto in proposito: per tenere in scacco i deputati, Crispi si avvale in larga misura della prerogativa regia di proroga delle sessioni parlamentari, vale a dire della facoltà di sospendere i lavori legislativi fino a data da definirsi (e in buona parte dei casi lasciata a lungo indefinita). Non si tratta certo di una strategia nuova, ma Crispi la spinge fino ai limiti della decenza politica. D'altra parte, è suo tratto peculiare lo sprezzo per il consenso della maggioranza assembleare.

Non è inoltre irrilevante ricordare che – come peraltro, a quel punto, pressoché inevitabile – lo statista siciliano tende a sovradimensionare il proprio ruolo di Presidente del Consiglio: organo, questo, notoriamente non contemplato dallo Statuto e allora in via di consuetudinario ma faticoso consolidamento<sup>6</sup>. Tale tendenza è accentuata dall'abitudine crispina di concentrare su di sé anche la titolarità del Ministero degli Interni e di quello degli Esteri. Pure questa non è una novità, trattandosi di una prassi già seguita per lo meno da Cavour ma che sostanzialmente (e significativamente) non avrà di lì in poi seguito se non in epoca fascista<sup>7</sup>. Sul punto è utile soffermarsi almeno per notare che la spinta propulsiva data in quegli anni allo sviluppo del nuovo organo incarnato dal capo del governo appare ben lungi dall'inserirsi in un qualunque modo in quella fisiologica linea evolutiva della storia istituzionale che dovrebbe condurre alla maturazione della forma di governo parlamentare: proprio il collegamento smaccatamente privilegiato con la Corona e il corrispettivo allontanamento dalle dinamiche del consenso parlamentare lo dicono con chiarezza, e la cosa è assai rilevante nell'ottica qui adottata.

Il secondo triennio crispino risente, come è normale per la prima metà degli anni Novanta, di una forte crescita di tensioni interne derivante dalla questione sociale: tensioni cui si prova a rispondere, 'bismakianamente', con una dura repressione delle

<sup>5</sup> Come mostra bene nel noto caso dell'esonero del ministro Federico Seismit-Doda, quando enuncia "la stranissima teoria che trattavasi di affare esclusivo fra lui e la Corona, in cui gli altri Ministri non avevano ad ingerirsi. La Camera finì con l'approvare una mozione d'assenso al fatto compiuto": cfr. I. Racioppi-F. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, 1901-1909, vol. III, p. 306.

<sup>6</sup> In tal senso, vale sempre il rinvio a E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972: per un'esauriente sintesi ricostruttiva pp. 447-471.

<sup>7</sup> Unica eccezione sarebbe rappresentata dal già di per sé 'anomalo' gabinetto Tittoni: cfr. M. Fabri, *Governo e sovrano nell'Italia liberale*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", XXXVIII (1991), n. 3, pp. 103-186, pp. 133 e 146; cfr. anche M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del regno d'Italia*, cit., pp. 100-102.

rivendicazioni<sup>8</sup> e con una politica espansionistica, soprattutto sul piano coloniale. Il tentativo, come si è detto, fallisce miseramente. Questo, molto sinteticamente, per dire che Crispi consegna a Umberto I, assieme alle proprie dimissioni, una serie di problematiche interne assai intricate e sostanzialmente irrisolte; e, ancora, una pratica governativa orientata in chiave autoritaria, decisa in filo diretto con la Corona e carente di esperienza nell'impiego dell'aula parlamentare come camera di compensazione per le pressioni di carattere socio-economico vieppiù crescenti nel paese.

In buona sostanza, Crispi spianerebbe la strada alla crisi di fine secolo: crisi che è tale, dal nostro punto di vista, non foss'altro in senso governativo, giacché nel periodo piuttosto breve che va dal marzo 1896 al luglio 1898 si succedono ben 4 Gabinetti presieduti da Antonio di Rudini. Questa frequente mortalità istituzionale ben rappresenta la complessità di un quadro socio-politico (il cui picco sono i moti milanesi e la conseguente repressione militare) che la Corona deciderebbe infine di fronteggiare in chiave autoritaria nominando alla Presidenza del Consiglio un generale di comprovata fedeltà monarchica: Luigi Pelloux<sup>9</sup>. Inutile sottolineare che – come si può ragionevolmente supporre, vista la tradizione consolidata in tal senso e il grado di influenza della Corte nelle nomine – tutti i più alti gradi militari erano filo-monarchici e che il quadro costituzionale subordinava gerarchicamente ogni soldato al re in quanto comandante di “tutte le forze di terra e di mare”<sup>10</sup>; e a questi livelli politici la cosa non poteva certo risultare irrilevante. Ciò che si mette usualmente in luce è piuttosto come la tentata svolta autoritaria avvenga in un clima marcatamente conservatore già da tempo maturo, e del quale il segnale più nitido sarebbe rappresentato dal famigerato articolo di Sidney Sonnino *Torniamo allo Statuto*, dedicato a sollecitare il recupero del sistema monarchico-costituzionale puro dettato dalla lettera del testo statutario<sup>11</sup>.

Siano o no di successo le scelte governative operate da Pelloux, il presunto tentativo autoritario abortisce in ogni caso di fronte al regicidio di Umberto I, emblematicamente colpito per vendicare le cannonate sparate da Bava Beccaris sui manifestanti milanesi. L'ascesa al trono di un nuovo monarca propenso a mantenersi nei limiti dettati dall'immagine del ‘re costituzionale’ che desidera manifestamente cucirsi addosso comporterebbe già di per sé una sorta di ‘contro-svolta’ in direzione di una monarchia costituzional-parlamentare. Vittorio Emanuele III si defilerebbe così dalla scena politica, lasciando

<sup>8</sup> Sul punto, abbastanza recentemente, G. Astuto, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1999. Più in generale, sui tratti dell'esperienza crispina, cfr. F. Bonini, *Francesco Crispi e l'unità. Da un progetto di governo un ambiguo “mito” politico*, Roma, Bulzoni, 1997.

<sup>9</sup> Evidenza in tal senso il peso dell'origine savoiarda di Pelloux, G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1956-1986, vol. VII (*La crisi di fine secolo e l'età giolittiana*, 1974), p. 62.

<sup>10</sup> Cfr. art. 5 dello Statuto; ma solitamente si trascura di ricordare che Pelloux godeva di una fama relativamente liberale (in tal senso, utilmente, E. Gentile, *L'Italia giolittiana 1899-1914*, Bologna, il Mulino, 1977, p. 10).

<sup>11</sup> S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in “Nuova Antologia”, XXXII, (1897), vol. CLI, fasc. 1, pp. 9-28, poi in idem, *Scritti e discorsi parlamentari 1870-1902*, Bari, Laterza, 1972, (a cura di Benjamin F. Brown), vol. I, pp. 575-597.

spazio a passaggi istituzionali di notevole importanza verificatisi in successione abbastanza rapida: l'affermazione formale del Presidente del Consiglio (con la conseguente e definitiva scomparsa del ministerialismo, cioè della conduzione politica di singoli ministri indipendentemente dalla compagine dei colleghi), l'avvento del suffragio universale maschile (che, collegato al passaggio dal sistema maggioritario a quello proporzionale, si presentava potenzialmente foriero di radicali trasformazioni nell'intero impianto istituzionale dello Stato<sup>12</sup>), l'apertura alle estreme (ai socialisti in particolare), il perfezionamento della forma di governo parlamentare (con annesso meccanismo della fiducia).

Ma a questo punto esploderebbe, in ritardo seppur prepotentemente, il 'secolo breve' descrittoci da Hobsbawm e con esso il primo conflitto mondiale: uno snodo di portata epocale cui la provinciale storia italiana non potrebbe che piegarsi, seguendo le prioritarie e distorsive logiche del dramma bellico.

Solo con il ritorno della pace il filo dell'evoluzione istituzionale nostrana si riannoderebbe, ma trovandosi a fare i conti con l'ormai irrimediabile comparsa sul palcoscenico politico della grandi masse mobilitate dalla prima guerra 'totale'. E mentre ancora il nostro sistema starebbe faticosamente cercando di venire a capo di quel nuovo *puzzle* socio-economico, la Corona avvallerebbe una sorta di colpo di Stato col dare soddisfazione alle violente aspirazioni di potere mussoliniane. Il fascismo si inserirebbe così come un cuneo nella intricatissima situazione politica e ideologica post-bellica 'spaccando' definitivamente il fisiologico svolgimento del regime italiano in direzione del consolidamento del governo parlamentare. Il Ventennio si porrebbe conseguentemente come una parentesi che – detto con tutte le cautele del caso – l'era repubblicana inaugurata dal referendum del giugno 1946 si incaricherebbe di chiudere risanando all'indietro, per quanto possibile, la frattura con la continuità liberale.

Questo, in estrema e parzialissima sintesi, il filo che legherebbe gli eventi. È tuttavia lecito chiedersi se sia un filo che tiene in tutti i punti o se talvolta sia stato tirato troppo sommariamente, o addirittura in maniera colpevolmente arbitraria. Cosa ci possono dire la storia costituzionale e istituzionale in proposito?

## 2. UN FATTORE IMPORTANTE DA RICONSIDERARE

Io credo ci sia, in prima istanza, almeno un fattore che va riconsiderato in questa linea ricostruttiva: si va infatti ormai affermando, dopo un lungo periodo di distorsione storiografica, l'idea che il ruolo politico del monarca non sia per nulla marginale: e non solo sul terreno simbolico. In quest'ultimo senso si finiva infatti per concordare anche nel passato, facendo però del valore simbolico della Corona sabauda una ulterio-

<sup>12</sup> Cfr. M.S. Piretti, *Le leggi elettorali e la loro incidenza sulla Camera dei deputati. Un'analisi della ricaduta delle riforme del 1882, 1912 e 1919*, in A. G. Manca, W. Brauneder (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna-Berlin, il Mulino-Duncker & Humblot, 2000, pp. 237-265, specialmente p. 251.

re dimostrazione della sua assenza di peso, appunto, politico. Ora, si dovrebbe considerare con maggior cautela l'ipotesi che i soggetti catalizzatori di risorse simboliche siano tutt'altro che secondari nello svolgersi delle dinamiche politiche, e anche istituzionali<sup>13</sup>; e il fatto che il processo di accumulazione di tale genere di risorse sia portato avanti da Casa Savoia senza soluzione di continuità nelle diverse fasi del primo Risorgimento, dell'Unificazione, del consolidamento del Regno e del nuovo secolo avrebbe dovuto rappresentare un segnale già di per sé non trascurabile<sup>14</sup>. Ma non è questo il punto.

C'è da dire, piuttosto, che il monarca opera politicamente, e non in spazi residuali: lo fa Vittorio Emanuele II (e in ciò è stato generalmente, e non poco riduttivamente, vista una conseguenza della sua più immediata vicinanza temporale con le pratiche di governo dell'era pre-statutaria), ma – al di là delle apparenze – non si comportano diversamente Umberto I e Vittorio Emanuele III. I re costituzionali sabaudi scelgono i ministri, sciolgono le crisi istituzionali in maniera anche autonoma, selezionano i presidenti del Consiglio, indirizzano la politica estera, consultano con regolarità gli uomini politici, influenzano l'attività legislativa, si avvalgono della propria posizione di preminenza in campo militare per orientare la vita governativa, articolano reti di consenso alla dinastia per vie del tutto peculiari, gestiscono risorse economiche, strutture amministrative, rapporti internazionali al di fuori del controllo parlamentare<sup>15</sup>. Certo, il momento della volizione resta sempre in ombra, come ha precisato chi bene percepisce la “base binaria della struttura costituzionale del potere esecutivo”<sup>16</sup>: l'indispensabile artificio della copertura ministeriale (che serve a bilanciare la sacralità e non responsabilità del re fissata all'articolo 4 dello Statuto) non può che produrre a prima vista questo effetto. Ma se ci si ferma alla superficie della politica, ben di rado si possono cogliere le più profonde – e più vere – meccaniche istituzionali.

Al di là delle polemiche storiografiche, ciò che qui mi preme rimarcare è che l'influenza regia sul funzionamento del sistema costituzionale italiano può essere intesa in un'ottica di continuità. E da questo punto di vista, alcuni passaggi della ricostruzione

<sup>13</sup> Ho presente, ad esempio, le intelligenti suggestioni presenti nel lavoro di Fabio Ruggie, *Dallo stemma sabauda al capo del littorio: episodi di comunicazione amministrativa (1890-1933)*, in “Storia Amministrazione Costituzione”, III (1995), pp. 269-295.

<sup>14</sup> In proposito, si veda almeno F. Luciani, *La “Monarchia popolare”. Immagine del re e nazionalizzazione delle masse negli anni della Sinistra al potere (1876-91)*, in “Cheiron”, XIII (1996), n. 25-26, pp. 141-188; più recentemente rinvio anche a P. Colombo, *Una Corona per una nazione: considerazioni sul ruolo della monarchia costituzionale nella costruzione dell'identità italiana*, in Marina Tesoro (a cura di), *Monarchia, tradizione, identità nazionale. Germania, Giappone e Italia tra Ottocento e Novecento*, Milano, Mondadori, 2004, pp. 21-33.

<sup>15</sup> Sulla questione si veda P. Colombo, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Franco Angeli, 1999.

<sup>16</sup> Cioè la contemporanea titolarità del potere riservata al re dallo Statuto e la competenza generale per gli atti di funzione riconosciuta al governo nella pratica politica: cfr. Silvano Labriola, *Giolitti e lo Statuto da riformare*, in “Giornale di storia costituzionale”, n. 4 (2002), pp. 105-121, in particolare p. 113. Sulla questione della “volizione” si veda *idem*, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, soprattutto p. 105.

da cui abbiamo preso le mosse appaiono discutibili: per esempio, si può supporre che Umberto I non sia poi così premeditadamente determinato a produrre una svolta illiberale nei mesi della crisi di fine secolo. La chiamata del generale Pelloux alla guida delle compagini ministeriali che coprono il biennio che va dal giugno 1898 al giugno 1900 si inserirebbe cioè in una tendenza relativamente diffusa a proporre in situazioni d'eccezione soluzioni consapevolmente temporanee che non avrebbero avuto la pretesa "di sostituire i governi a base parlamentare per periodi lunghi"<sup>17</sup>. Quel che di eccezionale si può semmai cogliere negli ultimi anni del secolo è una certa qual disponibilità della Corona a accettare i rischi di scoprirsi politicamente<sup>18</sup>, seppur in misura mai completa. Rischi scontati alla fine nella meno costituzionale delle sedi e nel meno parlamentaristico dei modi: a Monza, al concorso ginnico della "Forti e liberi", con le tre pallottole sparate a Umberto da Gaetano Bresci per vendicare i morti di Milano.

Certo, agire in maniera politicamente scoperta significa muoversi al di fuori dei tracciati additati dallo Statuto, e dunque adombrare anche qualche possibilità di deriva autoritaria; ma la relativa eccezionalità di tale atteggiamento ci racconta di una ben più ricorrente aspirazione regia a avvalersi di uomini politici 'forti', in grado di offrire 'riparo' alle azioni del capo dello Stato: un'aspirazione, tra l'altro, frustrata nel corso della storia dell'Italia monarchica con eccessiva frequenza dalla scarsa 'consistenza' dei principali esponenti della classe dirigente espressa dallo Stato unitario.

"Quando i ministeri sono forti, la Corona può essere debole, ma quando i ministeri sono deboli, la Corona deve sempre sapersi imporre!"<sup>19</sup>.

E se questo non è necessariamente detto che debba segnalare la per lo più latente inclinazione del regime statutario a realizzare una forma di cancellierato che una maggior longevità del conte di Cavour avrebbe forse reso praticabile a ridosso dell'unificazione<sup>20</sup>, ci rimanda quanto meno un'immagine di continuativa coerenza nelle strategie di governo dell'età statutaria e ci conforta nell'idea che la copertura dei ministri (e

<sup>17</sup> R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, cit., pp. 118-119; dal 1848 al 1900, infatti, ben undici volte vengono posti dei generali nella massima posizione governativa e in questa prospettiva essi possono essere considerati sorte di regi "commissari di crisi" cui ritirare la commissione a crisi rientrata.

<sup>18</sup> D. Mack Smith, *I Savoia re d'Italia*, Milano, Rizzoli, 1992, pp. 184-185 (ed. or. *Italy and its Monarchy*, Yale, Yale University Press, 1989); una disponibilità a scoprirsi ben rappresentata dalla riconferma di Pelloux a presidente del Consiglio, nel maggio del 1899, che Umberto opera "sans même sentir le besoin de recourir aux consultations usuelles" (lo testimonia lo stesso Pelloux nelle sue memorie: *Quelques souvenirs de ma vie*, Roma, Istituto per la storia del risorgimento italiano, 1967, pp. 193-194). E questa procedura così poco rispettosa delle consuetudini politiche si ripete con la nomina del successore Giuseppe Saracco, nel giugno dell'anno dopo.

<sup>19</sup> Così avrebbe significativamente commentato Vittorio Emanuele III, riferendosi ai fatti della primavera del '15 (cfr. A. Spinosa, *Vittorio Emanuele III. L'astuzia di un Re*, Milano, Mondadori, 1990, p. 160).

<sup>20</sup> Ipotesi comunque suggestiva formulata ancora da R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Milano, Sansoni, 1999, pp. 363-366.

sempre più, col passar del tempo, del Presidente del Consiglio) sia determinante proprio per consentire che la Corona mantenga un operoso ruolo politico. (E, in effetti, ciò non sembrerebbe irrilevante nel rendere comprensibili le logiche che muovono Vittorio Emanuele III nel 1922 al momento di attribuire a Mussolini l'incarico di governo).

Così, il fregiarsi della qualifica di 're costituzionale' da parte del re che si insedia sul trono proprio all'inizio del Novecento ci parla tutt'altro che di un monarca relegatosi al ruolo di alto 'notaio' politico. Il figlio di Umberto I, infatti, continua a pesare con le proprie prerogative nel determinare l'indirizzo governativo del Paese: nelle ormai note vicende dell'unico *interim* governativo della storia statutaria<sup>21</sup>, affidato nel 1905 a Tommaso Tittoni (per un solo mese, ma dietro autonoma scelta regia diretta a compensare l'assenza di chiare indicazioni da parte delle Camere<sup>22</sup>) e della stipulazione del Patto di Londra con il quale si rovesciano le alleanze e si determina l'entrata in guerra dell'Italia, ma anche in meno visibili interventi nella soluzione delle diverse crisi di governo e nell'impiego delle prerogative regie in campo parlamentare (ad esempio nel persistente rifiuto di convocare le Camere a ridosso dell'esplosione del conflitto nonostante le ripetute richieste in tal senso da parte di non pochi deputati, che arrivano persino a ventilare l'ipotesi di una auto-convocazione<sup>23</sup>).

Naturalmente, nel trattare le vicende connesse alla Corona ancor più di quelle relative a qualunque altro organo costituzionale, non si può prescindere dai tratti psicologici e caratteriali delle singole personalità in gioco: la Corona è infatti per definizione il prodotto della sintesi tra 'persona' e 'istituzione'<sup>24</sup>. Non ci si deve a maggior ragione, allora, stupire se l'agire di un monarca come Vittorio Emanuele III – ben lontano dal protagonismo anche un po' guascone del nonno e poco sensibile alle strategie d'immagine che la regina Margherita aveva suggerito di riversare sul pur non brillantissimo regno del proprio consorte<sup>25</sup> – è connotato da un alto grado di 'mimetizzazione costituzionale'. Se si scava con attenzione sotto la superficiale latitanza politica del 're vittorioso' si trovano tracce di un suo operato discrezionale nell'affidare gli incarichi di governo a qualcuno (a Sonnino nel 1909 e a Luzzatti nel 1910) o nel rifiutarli a qualcun altro (a Giolitti nel 1915), così come nel negare lo scioglimento parlamentare o nel rigettare le dimissioni ministeriali e nell'imporre o rifiutare ministri. Per non dire del più scontato attivismo regio, sul terreno tanto politico quanto militare, che segna il periodo bellico (nonostante si trascuri quasi sempre di segnalare che la decisione di fondo di passare dalla parte dell'Intesa si fonda su un vago mandato a gestire la iniziale

<sup>21</sup> M. Fabri, *Governo e sovrano nell'Italia liberale*, cit., p. 115.

<sup>22</sup> Così sarebbero andate le cose per esplicita ammissione di Vittorio Emanuele secondo Denis Mack Smith, *I Savoia Re d'Italia*, cit., p. 218.

<sup>23</sup> Documentazione al proposito in Archivio della Camera dei Deputati, *Incarti diversi di segreteria*, busta 66, fasc. 2, fogli 494, 518, 501, 544 e 548.

<sup>24</sup> Cfr. P. Colombo, *La Corona nell'esperienza costituzionale italiana: contributo per la storia di un'istituzione*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, III (1995), pp. 151-189.

<sup>25</sup> F. Luciani, *La "Monarchia popolare"*, cit., specialmente p. 169.

neutralità italiana contenuto nell'ordine del giorno proposto alla Camera dall'ammiraglio Bettolo il 4 agosto 1914<sup>26</sup>). E non si dimentichi che, in ogni caso, i titolari dei diversi dicasteri incontrano come d'uso Sua Maestà due volte la settimana per il rito della firma reale dei numerosissimi decreti: occasioni, queste, che non si può pensare non si traducano in continui e reciproci aggiornamenti politici<sup>27</sup>.

### 3. UNA CONTINUA RICERCA DI 'COPERTURA' POLITICA

Insomma, se si prendono le mosse dai presupposti appena descritti, gli anni a ridosso della 'svolta' autoritaria rivelano alcuni contenuti che meritano attenzione.

In primo luogo non si può prescindere dal fatto che il monarca rimane decisivo nello svolgersi delle dinamiche costituzionali. Un segnale molto eloquente in tal senso è paradossalmente rappresentato da una vicenda istituzionale che è usualmente portata ad esempio con l'obiettivo di dimostrare la tesi diametralmente opposta. Mi riferisco alla proposta di modifica dell'art. 5 dello Statuto avanzata da Giolitti con il disegno di legge n. 453 del 1920, il quale – pur mirando a instaurare il controllo parlamentare sulla regia prerogativa di stipulazione dei trattati internazionali e di dichiarazione di guerra<sup>28</sup> – non incarna semplicemente una critica alle modalità con cui la Corona aveva condotto l'Italia alla carneficina della Grande Guerra<sup>29</sup>; né si riduce a indiretta, e pure importante, conferma della persistente importanza dei poteri del re nelle relazioni con l'estero. Certo, sono anni in cui avrebbe dovuto toccare il proprio culmine il giolittiano "progetto burocratico di governo"<sup>30</sup>, ma le indicative vicende del Ministero degli Interni suggeriscono anche che l'immediato dopoguerra coincida in linea di massima con la propensione a metter freno al dilatarsi dell'alta amministrazione che aveva contraddistinto gli ultimi decenni<sup>31</sup>. Dunque non ci troveremmo di fronte semplicemente all'espandersi delle funzioni governative in danno delle competenze degli altri organi costituzionali, ivi compresa la Corona.

<sup>26</sup> "La Camera, riconoscendo che la neutralità dell'Italia fu proclamata con pieno diritto e ponderato giudizio, confida che il governo, conscio della sua grave responsabilità, saprà spiegare nei modi e con i mezzi più adatti un'azione conforme ai supremi interessi nazionali" (cfr. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, cit., p.137).

<sup>27</sup> Si veda P. Colombo, *Il re d'Italia*, cit, pp. 363-364; sulla ricorrente procedura di firma dei decreti cfr. anche D. Mack Smith, *I Savoia Re d'Italia*, cit., p. 220.

<sup>28</sup> Così avrebbe dovuto suonare il nuovo testo dell'articolo statutario: "I trattati e gli accordi internazionali, qualunque sia il loro oggetto e la loro forma, non sono validi se non dopo l'approvazione del Parlamento. Il Governo del Re non può dichiarare la guerra senza la preventiva approvazione delle due Camere". Il disegno di legge avrà peraltro gestazione troppo breve per portarlo alla luce: cadrà, insieme al governo che lo proponeva, alla fine di giugno del 1921.

<sup>29</sup> In questo senso ivi, p. 316.

<sup>30</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 196-203.

<sup>31</sup> G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno, Uomini e strutture (1861-1961)*, Roma, effegierre, 2004, in particolare p. 167.

E c'è di più: a ben guardare, l'alto livello di solennità formale con la quale si rafforza la natura di riforma costituzionale insita nel disegno di legge n. 453 (sottoscrizione da parte del Presidente del Consiglio e dell'intera compagine dei ministri) rende legittimo presumere il preventivo assenso del monarca<sup>32</sup>. Non si vede ragione, tra l'altro, per cui proprio in questo caso si potesse fare eccezione alla prassi del tutto ragionevole che induceva i ministri a premunirsi del consenso regio alle proprie iniziative legislative. Da un lato, la proposta di riforma può allora essere messa in relazione con le grandi trasformazioni in atto in quel periodo (soprattutto l'introduzione del suffragio universale maschile) e dunque può esser vista rimarcare una cesura nella storia costituzionale italiana<sup>33</sup>; dall'altro, però, essa ci parla ancora – e forse soprattutto – di continuità nelle pratiche istituzionali, perché suscettibile di additarci l'altra faccia della medaglia del controllo parlamentare. Un Vittorio Emanuele III concorde con Giolitti circa l'opportunità di riformare l'art. 5 non appare incoerente col passato se dietro alla sua scelta in tal senso si trova la consueta ricerca di 'copertura' per la Corona: le vicissitudini legate al Patto di Londra dovevano ben avere insegnato anche agli ambienti di Corte che 'esporre' politicamente il re – persino in conclusione di una guerra vittoriosa – comportava una serie di disdicevoli problemi, quantomeno d'immagine, e l'alto rischio di costi da pagare in termini di consenso popolare. Di nuovo, certi aspetti della relativa arrendevolezza del monarca davanti alla futura volontà di protagonismo bellico del Duce<sup>34</sup> e certe altre componenti della strategia (attuata dopo il 1943) di dissociazione regia dalle responsabilità fasciste nel coinvolgimento a fianco della Germania hitleriana, sembrerebbero avere strettamente a che fare con questo tipo di concezione del ruolo costituzione del Capo dello Stato.

Ma restiamo al primo dopoguerra: si diceva che il ruolo monarchico rimane decisivo, e a ciò si somma il fatto che il conflitto appena terminato ha dimostrato in maniera lampante il rafforzamento del potere esecutivo, assieme alla altrettanto evidente possibilità di governare senza le Camere. Le ragioni per cui si è operato in questo senso sono del tutto contingenti e pragmatiche, è chiaro, ma l'esperienza diretta di una forte mano governativa a reggere le redini del sistema deve essere stata sensibile e profondamente interiorizzata.

È importante, a questo proposito, tenere presente che ormai da tempo una parte via via crescente dell'opinione pubblica – o, se si vuole, della *intelligenza* – italiana si sta orientando a ritenere che governo forte e centralità monarchica non siano sinonimo di illiberalità, ma semmai il contrario. Si tratta di un processo che data almeno dal *Torniamo allo Statuto* di Sonnino, ma ha poi a ben vedere radici ancora più lontane<sup>35</sup> e dun-

<sup>32</sup> S. Labriola, *Giolitti e lo Statuto da riformare*, cit., p. 107.

<sup>33</sup> Sarebbe naturalmente la 'costituzione materiale' a cambiare, e si passerebbe da una prima a una seconda costituzione rappresentativa: *ivi*, p. 120.

<sup>34</sup> Un punto, questo, pieno però di ambiguità e di sfumature complesse a interpretarsi: proprio sul terreno militare, difatti, si registrano i più aspri contrasti tra i due soggetti della 'Diarchia' fascista (cfr. P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 105-108).

<sup>35</sup> R. Nieri, *Costituzione e problemi sociali. Il pensiero politico di Sidney Sonnino*, Pisa, Edizioni ETS, 2000, specialmente pp. 206-283.

que, negli anni Venti, è tutto fuorché estemporaneo e di breve periodo: processo che, piuttosto, a quel punto si acuisce di fronte a una classe dirigente e a un sistema politico in generale che si mostrano impreparati, nella sostanziale frammentazione che li contraddistingue, alle impegnative e ormai inevitabili sfide lanciate dal nuovo secolo. Allo stesso modo, matura ormai da tempo un'avversione sempre più aspra per le crisi frequenti di governo la quale ben pare conciliarsi con l'aspirazione regia all'impiego di uomini forti che sulla scena politica sappiano fare scudo alla Corona (e, indirettamente, siano in grado di restare in sella più a lungo degli altri).

I meccanismi dell'irresponsabilità regia e della correlata copertura ministeriale (con le ricadute che ne derivano sull'ampia applicazione delle prerogative monarchiche) rimangono sempre determinanti nei rapporti tra Camera rappresentativa e governo e implicano una sensibile riduzione – quando non addirittura l'assenza – di controllo parlamentare sull'operato dell'esecutivo. Non si dimentichi, infatti, che la copertura è di per sé rovesciabile e spesso, nei fatti, rovesciata: non sono rarissimi, cioè, i casi in cui si lascia più o meno velatamente intendere ai deputati che questa o quella opzione ministeriale è stata sollecitata 'dall'alto', là dove non è permesso guardare e tanto meno sindacare<sup>36</sup>.

In un simile contesto di operatività delle prerogative regie e di tanto frequente, per quanto spesso forzato, immobilismo della Camera, mi pare davvero arduo parlare di avvenuta parlamentarizzazione della forma di governo: parlamentarizzazione che non avviene in forma definitiva, come si è invece provato in diversi tempi e luoghi a sostenere, né all'immediato indomani della pubblicazione dello Statuto, né in epoca cavouriana, né dopo l'unificazione, né all'inizio di secolo, né – ancora – nel primo dopoguerra<sup>37</sup>. Gli specialisti si sono infatti a lungo incaponiti nel tentativo di dare soluzione al problema di individuare l'esatta data di nascita della forma parlamentare di governo all'interno dell'Italia liberale: ma in tal modo, va detto, quella questione si è trasformata in una sorta di 'buco nero' storiografico, dotato di una forza attrattiva capace di assorbire al proprio interno una quantità enorme di energia di ricerca restituendone poi nella sostanza pochissima, assieme a risultati mai definitivi che invece, proprio in quanto interlocutori, hanno finito col rivestire una funzione forse più paralizzante che propulsiva.

<sup>36</sup> Significativa, in tal senso, è la replica di Matteo Imbriani ad uno dei disinvolti rovesciamenti della copertura attuati da Crispi: "Oggi disgraziatamente ci vediamo portata innanzi al Parlamento una legge nella quale ci si annunzia l'intendimento del Re. È cosa invero nuova, cosa assolutamente incostituzionale cotesta di venir dinanzi alla rappresentanza del paese a svelare gli intendimenti del Re. Io non li voglio sapere gli intendimenti del Re; voglio applicare la legge, voglio votare colla mia coscienza, né il Ministero deve scoprire la Corona. Con questo metodo si demoliscono le istituzioni" (*Atti Parlamentari-Camera dei Deputati-Discussioni*, Legislatura XVI, 4ª sessione, 3 marzo 1890, p. 1439).

<sup>37</sup> È tornato abbastanza di recente sulla "impossibile stabilizzazione" del sistema statutario S. Merlini, *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in A.G. Manca, W. Brauneder (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo*, cit., pp. 79-94, in particolare p. 90.

È vero che per molto tempo si è reso necessario rovesciare le prospettive interpretative più distorte, e io stesso mi sono sforzato di lavorare in questo senso; ma sono convinto che non si debba ora cadere nella deformazione opposta e cedere a quell'eccessivo formalismo – al negativo, per così dire – che schematizza il sistema di governo parlamentare in un paradigma istituzionale rigido: ciò che non permette poi di vedere, a contrario, la progressiva, per quanto laboriosa, crescita di importanza delle camere.

In definitiva: non si può negare che alcune dinamiche proprie del governo parlamentare comincino nel primo ventennio del Novecento a farsi sentire; ma è altrettanto innegabile che esse sono ben lontane dal monopolizzare i gangli della vita politica come dovrebbero fare entro una forma compiuta di regime fondato sulla 'fiducia' assembleare al Consiglio dei Ministri<sup>38</sup>.

I passaggi che avviano alla dittatura fascista, da questo punto di vista, appaiono così maggiormente comprensibili e per alcuni versi meno sovversivi delle pratiche istituzionali più consolidate (il che naturalmente non attenua le responsabilità addossatesi da Vittorio Emanuele nell'avvallare le violenze squadriste prima e nell'assecondare il tentativo totalitario poi). Almeno in alcuni punti (i contatti tra i principali uomini politici a ridosso della marcia su Roma, le consultazioni operate ufficiosamente da Vittorio Emanuele III, i rapporti tra il governo Facta e il monarca, l'incarico dato a Mussolini...) le vicende dell'autunno 1922 sembrano inserirsi in un *continuum* istituzionale che va piuttosto indietro nel tempo. Le ricadute di tale continuità sul successivo svolgersi della diarchia 'Re-Duce' restano, nella loro sussistenza ed eventuale portata, pressoché integralmente da valutare all'interno di un più ampio problema che la storia delle istituzioni ha fino a ora sostanzialmente, e non poco colpevolmente, ignorato: quello della monarchia fascista. Un problema che contiene al proprio interno un gran numero di interrogativi le cui risposte potrebbero risultare decisive per decifrare aspetti anche attualissimi della vita politica del nostro Paese.

<sup>38</sup> In tal senso, abbastanza di recente e significativamente, anche uno studio più attento alla dottrina costituzionalistica che alla pratica istituzionale: F. Rinaldi, M. Rinaldi, *Le mozioni di fiducia e di sfiducia nell'esperienza costituzionale italiana. Cenni storici e ricostruttivi*, in "Rassegna Parlamentare", XLII, aprile/giugno (2000), pp. 458-494. Più che sull'idea di 'fiducia' pare effettivamente utile lavorare attorno al principio del 'sincero esperimento': cfr., in proposito, F. Rossi, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2001.

## Unione Europea e C.E.D.H.\*

di Luis María Díez-Picazo

La relación entre la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos presenta varias facetas. La primera en el tiempo es la utilización del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a fin de dotar de protección a los derechos fundamentales en el derecho comunitario. Presionado por los Tribunales Constitucionales italiano y alemán desde finales de los años sesenta, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se vio forzado a establecer que los derechos fundamentales vinculan a las instituciones comunitarias. En efecto, una línea jurisprudencial que comienza con las sentencias *Internationale Handelsgesellschaft* de 17 de diciembre de 1970 y *Nold* de 14 de mayo de 1974, proclama la protección de los derechos fundamentales en el derecho comunitario como principios generales del derecho. Ello significa que la identificación de los derechos y la determinación de su alcance es tarea de la propia jurisprudencia. El Tribunal de Luxemburgo, para encuadrar su discrecionalidad en este ámbito, declara que su elaboración jurisprudencial de los derechos fundamentales tendrá dos fuentes de inspiración: las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, del que, por lo demás, todos los Estados miembros son parte. Desde entonces, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha apoyado con frecuencia en el Convenio Europeo de Derechos Humanos para resolver asuntos en que estaban en juego derechos fundamentales. Esta construcción jurisprudencial recibió cierto respaldo en el preámbulo del Acta Unica Europea de 1986, donde se habla de “reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan”; y más tarde fue definitivamente legitimada por el Tratado de Maastricht de 1992. Así, encapsulando en una fórmula sintética la ya consolidada construcción jurisprudencial, el art. 6 del Tratado de la Unión Europea dispone en su apartado segundo: “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y

\* Una prima versione di questo lavoro è stata pubblicata nella rivista “Teoría y Realidad Constitucional”, 15, 2004.

de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

Todo esto es bien conocido, por lo que no vale la pena extenderse más sobre ello ahora<sup>1</sup>.

Sí conviene, en cambio, hacer algunas observaciones sobre la utilización del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La primera y principal es que dicha utilización se ha venido haciendo sin que la Unión Europea – o, para hablar con mayor precisión, la Comunidad Europea, que es la única formalmente dotada de personalidad jurídica – se haya adherido al Convenio Europeo. De aquí se sigue que la interpretación que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas hace de los derechos garantizados por el Convenio Europeo no tiene por qué coincidir necesariamente con la que hace el intérprete oficial del mismo, esto es, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De hecho, ha habido discrepancias. Tal vez la más notoria haya sido la relativa a si el derecho a la inviolabilidad del domicilio cubre a las personas jurídicas, que el Tribunal de Estrasburgo afirmaba y el Tribunal de Luxemburgo negaba. Sólo con la sentencia *Roquette Frères* de 22 de octubre de 2002, ha rectificado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, admitiendo por fin que también las personas jurídicas gozan del derecho a la inviolabilidad del domicilio<sup>2</sup>.

Como ha observado agudamente Joël Ridaeu, estas discrepancias entre ambos Tribunales no tienen fácil solución, ya que no existe una clara jerarquía institucional entre ellos, del mismo modo que no existe jerarquía normativa alguna entre el Convenio Europeo de Derechos Humanos y los Tratados constitutivos de la Unión Europea<sup>3</sup>. Todos los Estados miembros de la Unión Europea son parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y no puede decirse que una vinculación sea más fuerte que la otra. Es verdad que la pertenencia a la Unión Europea implica la aceptación del principio de colaboración leal (art. 10 del Tratado de la Comunidad Europea), por no hablar del principio de primacía del derecho comunitario; pero no es menos cierto que la pertenencia al Convenio Europeo de Derechos Humanos implica la aceptación de la obligatoriedad de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo. Se trata, en suma, de dos vinculaciones cuyo fundamento último se halla, en ambos casos, en acuerdos internacionales concluidos por Estados.

Téngase en cuenta, por lo demás, que la caracterización de los derechos fundamentales como principios generales del derecho tiene ciertas limitaciones. Qué duda cabe que

<sup>1</sup> Dentro de la ingente literatura sobre la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario, véase, por ejemplo, el claro resumen que han hecho recientemente B. Nascimbene y C. Sanna, “Art. 6 TUE”, en A. Tizzano, ed., *Trattati dell’Unione Europea e della Comunità Europea*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 49 ss..

<sup>2</sup> Véase A. López Basaguren, “La interpretación divergente entre el TEDH y el TJCE sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas”, en “Revista Española de Derecho Europeo”, n. 5, 2003.

<sup>3</sup> *Los derechos fundamentales comunitarios y los derechos humanos*, en F.J. Matía Portilla, ed., *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, p. 61 ss.

supone imponer una barrera a las instituciones comunitarias, y también a las autoridades nacionales cuando aplican el derecho comunitario. Así, cualquier acto de las instituciones comunitarias (reglamentos, directivas, etc.) que vulnere un derecho fundamental podrá ser anulado por el Tribunal de Justicia de las Comunitaddes Europeas. Ahora bien, la caracterización como principios generales del derecho agota la operatividad de los derechos fundamentales en el derecho derivado. Los principios generales del derecho no son jerárquicamente superiores al derecho originario, de manera que éste es inmune a eventuales reproches de vulneración de derechos fundamentales. Y ello no se refiere sólo a los Tratados constitutivos, sino también a los actos a que aquéllos se remiten para su desarrollo. Piénsese en las decisiones del Consejo con ulterior ratificación por los Estados miembros para regular la elección del Parlamento Europeo o el sistema de recursos propios<sup>4</sup> o en la revisión puramente comunitaria de los estatutos del Banco Central Europeo y del propio Tribunal de Justicia<sup>5</sup>. La situación es distinta cuando los derechos fundamentales no se protegen como principios generales del derecho, sino como obligación dimanante de la condición de parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Entonces no cabe invocar las propias normas constitucionales para justificar la vulneración de derechos reconocidos por el Convenio Europeo o, dicho de otra manera, el Convenio Europeo vincula a las partes en su conjunto, incluidos sus respectivos poderes constituyentes.

Por todo ello, muchos han defendido que la salida del callejón pasaría por la adhesión de la Unión Europea en cuanto tal al Convenio Europeo de Derechos Humanos, de manera que éste fuera vinculante por sí mismo, no ya como mera “fuente de inspiración”. Esta idea, sin embargo, ha encontrado no pocas dificultades.

La segunda faceta de la relación entre la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos es, precisamente, la eventual adhesión de aquélla y éste. La cuestión, que venía debatiéndose desde tiempo atrás, se materializó cuando, a mediados de los años noventa, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia, de conformidad con lo previsto en el art. 300 (ex 228) del Tratado de la Comunidad Europea, dictamen acerca de la compatibilidad con los Tratados constitutivos de una eventual adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal de Justicia de las Comunitades Europeas, mediante Dictamen de 28 de marzo de 1996, dio una respuesta negativa.

El Tribunal de Luxemburgo consideró que, en el estado de desarrollo en que entonces se encontraba el derecho comunitario, la Comunidad Europea – recuérdese que a la Unión Europea no le había sido expresamente atribuida personalidad jurídica – no podía adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. La justificación se desplegaba en dos fases: primero, se constata que los Tratados constitutivos no han dotado a la Comunidad Europea de competencia alguna en materia de derechos humanos; segundo, se afirma que, así las cosas, habría que recurrir a la cláusula de cierre del art. 308 (ex 235) del Tratado de la Comunidad Europea, y ello no sería admisible dadas las

<sup>4</sup> arts. 190 y 269 del Tratado de la Comunidad Europea respectivamente.

<sup>5</sup> arts. 107 y 225 del Tratado de la Comunidad Europea respectivamente.

dimensiones de la medida. En palabras del propio Dictamen de 28 de marzo de 1996, “una modificación semejante del régimen de protección de los derechos humanos en la Comunidad, cuyas implicaciones institucionales serían asimismo fundamentales tanto para la Comunidad como para los Estados miembros, tendría una envergadura constitucional y sobrepasaría pues, por su naturaleza, los límites del artículo 235. Dicha modificación únicamente puede realizarse a través de una modificación del Tratado”.

Esta decisión jurisdiccional no es del todo convincente; y ello, sucintamente expresado, porque no puede decirse que los derechos fundamentales sean una materia sobre la que se tiene – o no se tiene – competencia. En un contexto liberal-democrático, los derechos fundamentales son, antes que cualquier otra cosa, barreras frente a los poderes públicos. Precisamente por ello, no cabe negar a una entidad que se quiere liberal-democrática la posibilidad de adherirse al principal instrumento internacional de protección de los derechos humanos en la región. Más aún: en 1996 la Comunidad Europea poseía competencia para usar los derechos fundamentales como medio de su política de cooperación al desarrollo. El art. 177 (ex 130 U) del Tratado de la Comunidad Europea, que había sido introducido por el Tratado de Maastricht de 1992, dispone en su apartado segundo: “La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. No deja de haber, pues, cierta hipocresía en negar que exista una competencia *a intra* allí donde existe expresamente *a extra* con respecto a países en vías de desarrollo.

Dicho esto, forzoso es reconocer que alguna razón asistía al Tribunal de Luxemburgo cuando señaló que una eventual adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos tendría “envergadura constitucional”. En dos sentidos, efectivamente, puede decirse que una eventual adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos sería constitucionalmente relevante. Por un lado, como bien muestra la historia de los Estados Unidos, la simple existencia de un catálogo de derechos común opera como un factor centrípeto, pues hace pensar a muchos que los derechos que se ostentan frente al poder federal se deben tener también frente al poder estatal. El catálogo de derechos federal sería, según este modo de ver las cosas, un mínimo irrenunciable; lo que conduce a justificar lo que los norteamericanos denominan la *incorporation*, esto es, que el Tribunal Supremo declare que un derecho reconocido en la Constitución federal vincula a los Estados<sup>6</sup>. Por otro lado, es claro que la aceptación de la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la Unión Europea afectaría a la posición del Tribunal de Justicia. Ello no debe ser entendido como un simple problema de celos, por más que a nadie le guste aceptar a un competidor. Se trata, más bien, de que el Tribunal de Justicia es consciente del papel central que ha desempeñado en el proceso de integración europea; papel que sería más difícil de jugar en compañía de otro Tribunal, cuya lógica institucional, por lo demás, no está orientada hacia la integración europea, sino sólo hacia la salva-

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, H.J. Abraham, *Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States*, 5ª ed., Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1988, p. 38 ss.

guardia de los derechos humanos<sup>7</sup>. Téngase presente, por lo demás, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas siempre ha sido hostil a la aparición de órganos jurisdiccionales que pudieran interferir en su labor de guardián de las esencias supranacionales, como lo demuestra su Dictamen de 14 de diciembre de 1991 relativo al Espacio Económico Europeo.

A todo ello habría que añadir la reticencia de no pocos observadores que consideran peligroso para el propio proceso de integración europea reconocer la jurisdicción de un Tribunal, como es el de Estrasburgo, formado en parte por personas provenientes de países de reciente democratización<sup>8</sup>. Este modo de pensar, además, no es ajeno a la desconfianza que hacia el Tribunal de Estrasburgo sienten quienes lo reputan demasiado dado a aventuras, como consecuencia de no estar anclado en una entidad política. Georges Vedel lo expresó con claridad: “Hay que desconfiar de los organismos que no se basan en una responsabilidad concreta [...]. Cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas decide algo, su decisión tiene cierta influencia sobre un organismo que depende de ella. Está, por tanto, obligado a tener en cuenta la estructura en su conjunto. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no está sujeto a nada. Decide desde las alturas celestiales”<sup>9</sup>. Frente a ello, la única respuesta creíble es sostener que debe existir una armonía de valores entre la gran Europa y la pequeña Europa, que, por lo demás, cada día es menos pequeña<sup>10</sup>.

Este era, así, el punto en que había quedado la cuestión: la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos no sería posible sin una específica reforma de los Tratados constitutivos que la autorizase. Con posterioridad, sin embargo, se ha producido la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en la cumbre de Niza de 7 de diciembre de 2000; y se ha producido, asimismo, la elaboración y aprobación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, en la actualidad pendiente de ratificación. La Constitución para Europa incorpora en su texto la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; lo que significa que, una vez entrada en vigor la Constitución para Europa, la Carta gozará de la fuerza normativa propia de las normas constitucionales. Sin embargo, aun estableciendo su propio catálogo de derechos, la Constitución para Europa no abandona la vieja idea de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos, sino que la relanza. En efecto, el art. I-9 de la futura Constitución para Europa establece:

<sup>7</sup> Véase, en este sentido, la lúcida reflexión de J.A. Carrillo Salcedo, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 2003. p. 123 ss.

<sup>8</sup> Véase, en este sentido, el alegato de A. Rodríguez Bereijo, *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, lección inaugural del año académico en la Universidad Autónoma de Madrid, U.A.M. Madrid, 2000.

<sup>9</sup> *Constituciones, reglas y hechos: una conversación con el profesor Georges Vedel*, en *Anuario de derecho Constitucional y Parlamentario* n. 6, 1994, p. 32.

<sup>10</sup> Véase A. Saiz Arnaiz, *Constitución y derechos: la Carta ‘retocada’, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Parte II del proyecto de Tratado*, en E. Albertí Rovira, ed., *El proyecto de una nueva Constitución europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 354.

“1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.”

Varios aspectos de este precepto merecen ser destacados. En primer lugar, si la Constitución para Europa es ratificada, ya no habrá carencia alguna de base jurídica para la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Más aún, existirá un mandato constitucional al respecto, de manera que las instituciones de la Unión Europea habrán de hacer todo lo que esté en su mano para lograr dicha adhesión. Ello podría exigir una previa revisión del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que no contempla como partes a entidades distintas de los Estados. Obsérvese, por lo demás, que el citado art. I-9 se refiere a la adhesión de la Unión Europea en su conjunto, a la que el art. I-7 de la propia Constitución para Europa dota expresamente de personalidad jurídica. Ello implica, a efectos prácticos, que el Convenio Europeo será aplicable, en principio, también a aquellos ámbitos de actividad de la Unión Europea que actualmente no son comunitarios.

En segundo lugar, el art. I-9 tiene cuidado en recalcar que la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos “no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución”. El constituyente está seriamente preocupado por la posibilidad de que el reconocimiento de derechos fundamentales no conduzca a una expansión subrepticia de las competencias de la Unión Europea, en línea con la arriba mencionada tendencia centrípeta de toda declaración de derechos. Tan es así que una norma similar se establece con respecto a los derechos reconocidos en la Carta, es decir, en la Parte II de la Constitución para Europa. Dice el apartado segundo del art. II-111: “La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución”. Todo ello significa que el constituyente contempla los derechos fundamentales, tanto de la Carta como del Convenio Europeo, sólo como una barrera frente al poder. No cabe legislar so pretexto de dar plena efectividad a los derechos fundamentales, ni realizar una política de derechos fundamentales, ni menos aún utilizarlos como títulos competenciales. Hasta qué punto, en una época caracterizada por la cultura de los derechos, es realista esta aspiración a la contención de los derechos fundamentales es algo que sólo el tiempo podrá decir<sup>11</sup>.

En tercer lugar, no es del todo claro qué valor tendría el Convenio Europeo de Derechos Humanos dentro del derecho de la Unión Europea. Como es sabido, el Convenio Europeo no exige su incorporación al derecho interno de los Estados parte, ni

<sup>11</sup> Un detenido análisis de esta cuestión se halla en P. Biglino Campos, *Derechos fundamentales y competencias de la Unión* en “Revista de Derecho Comunitario Europeo”, n. 14, 2003, p. 45 ss.

menos aún que esa incorporación se haga con un determinado rango normativo. Siguiendo la pauta del derecho internacional, el Convenio Europeo sólo impone a los Estados una obligación de medios, no de resultado; es decir, están obligados a respetar los derechos garantizados por el Convenio Europeo, no a transformar éste en norma nacional. En pocas palabras, el valor del Convenio Europeo en el derecho interno depende del principio, monista o dualista, que rige en cada ordenamiento las relaciones entre derecho internacional y derecho interno. ¿Cuál sería, entonces, la situación en el derecho de la Unión Europea? La Unión Europea es, más por elaboración jurisprudencial que por imperativo de normas escritas, moderadamente monista; es decir, tiende a aceptar que los tratados internacionales por ella celebrados son, por sí mismos, fuente de su propio ordenamiento. A este respecto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido dos criterios básicos: primero, la eficacia directa de los tratados internacionales sólo está condicionada a que sus disposiciones sean suficientemente claras y precisas (sentencia *Demirel* de 30 de septiembre de 1987); segundo, los tratados internacionales ocupan en la jerarquía de fuentes del derecho comunitario una posición subordinada al derecho originario, pero superior al derecho derivado (sentencia *Alemania c. Consejo* de 5 de octubre de 1994). Así, en la medida en que se admita que las disposiciones del Convenio Europeo son suficientemente claras y precisas – lo que sería verosímil, habida cuenta de su amplia elaboración jurisprudencial – habría que concluir que aquél tendría eficacia directa en el ordenamiento comunitario y ocuparía una posición intermedia entre el derecho originario y el derecho derivado. Esta conclusión, sin embargo, podría ser cuestionada a la luz del inciso del apartado tercero del art. I-9 de la Constitución para Europa donde, en perfecta continuidad con la situación actual, se dispone que los derechos fundamentales del Convenio Europeo “forman parte del Derecho de la Unión como principios generales”. ¿Cambia algo esta caracterización como principios generales, en vez de como normas convencionales directamente aplicables? Desde el punto de vista de la posición jerárquica ocupada, ciertamente no. Ya se vio más arriba que también los principios generales del derecho ocupan una posición intermedia entre el derecho originario y el derecho derivado; lo que implica, entre otras cosas, que el Convenio Europeo no podría ser utilizado como canon de validez de normas de derecho originario. Cosa distinta es hasta qué punto ello es compatible con el propio Convenio Europeo de Derechos Humanos, que, como se ha dicho, vincula a las partes en su integridad. Y hay que tener en cuenta que las colisiones entre Convenio Europeo y derecho originario, como se comprobará más adelante, no son inconcebibles. Por lo demás, tampoco desde el punto de vista de la eficacia directa parece que cambien mucho las cosas. Los principios generales del derecho pueden desplegar eficacia directa, naturalmente siempre que previamente hayan sido identificados y delimitados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. ¿Significa ello que el art. I-9 de la Constitución condiciona la invocabilidad de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo a su previa aceptación e interpretación por el Tribunal de Justicia? Ello no tendría mucho sentido, porque ésa es precisamente la situación actual. Así entendido, el art. I-9 haría inútil la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En cuarto y último lugar, conviene destacar que los arts. II-112 y II-113 de la Constitución para Europa establecen dos reglas para resolver, en el ámbito del derecho de la Unión Europea, las posibles fricciones entre la Carta y el Convenio Europeo. El art. II-112 ordena que los derechos reconocidos en la Carta sean interpretados a la luz del Convenio Europeo; lo que, bien mirado, constituye una norma interpretativa similar a la establecida en el art. 10 de la Constitución española. El art. II.113, por su parte, dispone que la Carta no supone disminución del nivel de protección de los derechos otorgado por el Convenio Europeo. Así, el Convenio Europeo, en caso de ser más beneficioso que la Carta en algún punto, será de aplicación con el valor de principios generales.

Existe, en fin, una tercera faceta de la relación entre la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Se trata de los casos en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido llamado a enjuiciar, de manera directa o indirecta, la conformidad al Convenio Europeo de actos de la Unión Europea<sup>12</sup>. En esta sede, tal vez sea más claro hacer una narración cronológica, en lugar de un análisis sistemático.

Sin perjuicio de algún precedente aislado en las decisiones de la desaparecida Comisión de Derechos Humanos, la primera vez que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ocupó directamente de un acto relacionado con la Unión Europea fue en la sentencia *Matthews c. Reino Unido* de 18 de febrero de 1999. Se trataba de la reclamación de una ciudadana de Gibraltar contra la ley británica que no incluía a los gibraltareños entre los titulares del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo. La recurrente entendía que ello vulneraba el derecho a elecciones periódicas y libres, consagrado en el art. 3 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo. Hay que tener presente que la ley impugnada había sido dictada en aplicación de lo dispuesto por la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, que aprueba el Acta sobre Elección de los Representantes en el Parlamento Europeo. En su Anexo II se dice que “el Reino Unido aplicará las disposiciones de la presente Acta únicamente con respecto al Reino Unido”. Pues bien, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó el recurso, condenando al Reino Unido por violación del derecho a elecciones libres y periódicas. La sentencia *Matthews* es, sin duda, criticable en cuanto al fondo. Una cosa es que los Estados parte en el Convenio Europeo se comprometan a tener elecciones libres y periódicas, y otra muy distinta que el Tribunal de Estrasburgo pueda sustituir su criterio al de los Estados para decidir qué territorios están dentro de la Unión Europea. En otras palabras, que Gibraltar esté dentro del ámbito espacial de aplicación del Convenio Europeo no implica su inclusión automática dentro del ámbito espacial de la Unión Europea, como lo demuestra que el citado Anexo II preveía su aplicación únicamente al Reino Unido en sentido estricto, del que Gibraltar no forma parte<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Sobre este tema, véase el excelente y completo estudio de S. Sanz Caballero, *Interferencias entre el derecho comunitario y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, en “Revista de Derecho Comunitario Europeo”, n. 17, 2004, p. 117 ss.

<sup>13</sup> Véase, en este orden de consideraciones, la dura crítica L.I. Sánchez Rodríguez, “Sobre el derecho internacional de los derechos humanos y comunitario europeo”, en “Revista de Derecho Comunitario Europeo”, n. 5, 1999, p. 95 ss.

Hay, sin embargo, una segunda faceta de la sentencia *Matthews* sobre la que vale la pena reparar. Con independencia del fondo del asunto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos seguramente tiene razón en considerar que los Estados parte en el Convenio Europeo están vinculados por éste incluso cuando actúan en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de tratados internacionales o de su pertenencia a organizaciones internacionales. Ante una reclamación por vulneración del Convenio Europeo, los Estados no pueden invocar en su descargo que actuaban por imperativos derivados de su pertenencia a la Unión Europea. La vigencia y la fuerza del Convenio Europeo de Derechos Humanos no se ha visto afectada por los Tratados constitutivos de la Unión Europea, celebrados por algunos de los Estados parte en aquél. Que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos conozca de actos de los Estados producidos en cumplimiento del derecho de la Unión Europea no es, en principio, objetable.

Una última observación acerca de la sentencia *Matthews*: es muy dudoso que la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, en cumplimiento de la cual fue dictada la ley británica recurrida, hubiera podido ser impugnada ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Aunque su naturaleza jurídica no es clara, prevalece la opinión de que las decisiones adoptadas sobre la base del art. 190 (ex 138) del Tratado de la Comunidad Europea constituyen un forma simplificada de revisión del propio Tratado. Por ello, hay que concluir que se trata de actos de derecho originario, como tales no sujetos a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>14</sup>. Esto quiere decir que la recurrente no hubiera podido ni siquiera plantear su agravio ante el juez encargado de conocer del derecho de la Unión Europea. He aquí un ejemplo de cómo la colisión entre el Convenio Europeo y el derecho originario de la Unión Europea dista de ser inverosímil.

Viene después la sentencia *Dangeville c. Francia* de 16 de marzo de 2002, en la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos conoce de un recurso por la falta de transposición tempestiva de una directiva comunitaria en materia tributaria. El Tribunal de Estrasburgo estimó el recurso, considerando que los pagos que no habrían debido hacerse de haber estado transpuesta la directiva suponen una violación del derecho a la propiedad privada, consagrado por el art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo<sup>15</sup>. Este criterio ha sido luego reiterado en la sentencia *Cabinet Diot c. Francia* de 22 de julio de 2003. Sin duda, se está aquí dentro de la esfera de actos – mejor dicho, omisiones – imputables a los Estados parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, en este sentido, no cabe reprochar al Tribunal de Estrasburgo extralimitación alguna.

Pero hay un aspecto menos convincente en las sentencias *Dangeville* y *Cabinet Diot*: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede acabar interfiriendo con el régimen

<sup>14</sup> Véase, por todos, T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, 2ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1988, p. 24.

<sup>15</sup> Véase C. Pérez González, *La incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la efectiva protección de los derechos comunitarios de los particulares*, en “Revista Española de Derecho Europeo”, n. 8, 2003, p. 737 ss.

jurídico de la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros por incumplimiento del derecho comunitario, tal como se desprende de la rica jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas inaugurada por la sentencia *Francovich* de 19 de noviembre de 1991. El problema no es tanto si la “satisfacción equitativa” que prevé el art. 41 del Convenio Europeo coincidiría o no con la indemnización debida por responsabilidad extracontractual por incumplimiento del derecho comunitario, sino si los requisitos de ésta última y los de la violación del citado art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo son similares. El riesgo de la incipiente línea jurisprudencial apuntada por las referidas sentencias *Dangeville* y *Cabinet Diot*, en otras palabras, es que el Tribunal de Estrasburgo acabe por desvirtuar los requisitos que el derecho comunitario impone para apreciar responsabilidad extracontractual de los Estados miembros. Lo que parece, en todo caso, exigible al Tribunal de Estrasburgo es que los recurrentes hayan agotado las vías internas<sup>16</sup>, las cuales, tratándose de normas de la Unión Europea consisten, cuanto menos, en una previa acción de responsabilidad extracontractual del Estado por incumplimiento del derecho comunitario ante el correspondiente juez nacional, más la posible cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo. En suma, si un día el Tribunal de Estrasburgo ha de decir que la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo sobre responsabilidad extracontractual de los Estados miembros es demasiado restrictiva desde el punto de vista del derecho fundamental de propiedad privada, que lo diga; pero lo que no sería de recibo es que se desarrollasen dos jurisprudencias alternativas sobre la reparación debida por los Estados en caso de incumplimiento del derecho comunitario.

Tanto la sentencia *Matthews* como las sentencias *Dangeville* y *Cabinet Diot* se ocupaban de actos – u omisiones – de los Estados parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos relacionados con su pertenencia a la Unión Europea. Ha habido, sin embargo, intentos de que el Tribunal de Estrasburgo se pronunciara directamente sobre actos de la Unión Europea. El obstáculo de que ésta no sea parte del Convenio Europeo se ha intentado salvar dirigiendo el recurso contra todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión, todos los cuales son también parte en el Convenio Europeo. Es claro que esta estrategia parte del presupuesto de que los actos de la Unión Europea son, en todo caso, imputables al conjunto de sus Estados miembros. El primer caso en que se exploró esta vía fue el resuelto por la sentencia *Segi y otros c. Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido* de 23 de mayo de 2002, en que se impugnaba la inclusión de cierta organización en la lista de organizaciones consideradas terroristas por la Unión Europea. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos desestimó la reclamación sin examinar la posible legitimación pasiva del conjunto de Estados miembros de la Unión Europea, ni entrar en el fondo del asunto. Se limitó a constatar que las entidades recurrentes no coincidían con la organización incluida en la lista, por lo que no estaban directamente afectadas; es decir, no eran “víctima de una violación” de derechos en el sentido del art. 34 del Convenio Europeo. Ciertamente, éste era un caso peculiar, del que era difícil esperar una innovación importante

<sup>16</sup> art. 35 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

en la actitud del Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a reclamaciones contra actos de la Unión Europea; pero la cuestión había quedado planteada.

Y se confiaba que fuera resuelta por la muy esperada sentencia *DSR – Senator Lines GmbH c. Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido* de 10 de marzo de 2004, dictada en un caso mucho menos excepcional. El recurso, interpuesto en el año 2000, traía causa de una multa por infracción del derecho comunitario de la competencia. Al recurrir la multa ante el Tribunal de Primera Instancia, la empresa sancionada solicitó asimismo la suspensión cautelar, con el argumento de que su ejecución la conduciría inmediatamente a la quiebra. La solicitud de suspensión fue rechazada. Contra esta desestimación de medida cautelar presenta recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por infracción del derecho a un juicio equitativo (art. 6 del Convenio Europeo). Lo más destacable de este asunto, como muy bien ha mostrado Duina Marinas Suárez, es la deliberada tardanza del Tribunal de Estrasburgo en resolver, debida seguramente a su voluntad de no interferir en el proceso de aprobación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales primero, y de la Constitución para Europa – que incluye, como se vio, el mandato de adhesión al Convenio Europeo – después<sup>17</sup>. Es probable, en efecto, que una resolución agresiva hacia la Unión Europea hubiese determinado un resultado distinto al arriba mencionado art. I-9 de la Constitución para Europa. Pues bien, cuando en septiembre de 2003 el Tribunal de Primera Instancia anula la multa, cuya ejecución entretanto no había sido instada por la Comisión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entra, por fin, en el asunto; y, como para entonces el interés del recurrente había desaparecido, éste no podía ser considerado “víctima de una violación” de derechos y procedía desestimar el recurso.

Las sentencias *Segi* y *Senator Lines* son, así, relativamente prudentes. Son prudentes, porque han evitado pronunciarse directamente sobre la conformidad con el Convenio Europeo de actos de la Unión Europea; lo que habría provocado, muy probablemente, una crisis con ésta. La prudencia, sin embargo, es relativa, porque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha dicho que los actos de la Unión Europea – que, guste o no, no es parte en el Convenio Europeo – no son susceptibles de control mediante su imputación al conjunto de los Estados miembros. En la sentencia *Segi*, había algún resquicio para justificar semejante imputación, ya que se trataba de un acto dictado en materia de cooperación policial y judicial, el llamado “tercer pilar”, en que el proceso decisonal es eminentemente intergubernamental; y, aun así, no hay que olvidar que los actos adoptados por una organización internacional no son lo mismo que una suma de actos de los Estados que la forman. Ahora bien, en la sentencia *Senator Lines* la imputación del acto impugnado al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea carece de justificación alguna. Alemania había apoyado siempre a la empresa recurrente, de manera que el dilema es claro: o se excluye a este país, con la consecuencia de que la identificación entre la Unión Europea y el conjunto de los Estados miem-

<sup>17</sup> *Senator Lines c. los quince Estados miembros de la Unión Europea*, en “Revista Española de Derecho Europeo”, n. 11, 2004, p. 475 ss.

bros cae por su base; o se incluye a dicho país – como, en efecto, se hizo –, con la consecuencia de que dicha identificación es manifiestamente una ficción. Pero hay aún un argumento más poderoso: el acto impugnado era una resolución judicial, que difícilmente puede presentarse como la confluencia de voluntades de una serie de Estados. En resumen, habría sido más prudente y más ajustado a la realidad jurídica que el Tribunal de Estrasburgo no se hubiera guardado una bala en la recámara y hubiera reconocido sin ambages que los actos de la Unión Europea en cuanto tal escapan de su jurisdicción.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la Unión Europea es, así, muy poco convincente. Es verda que los actos – u omisiones – de los Estados en cumplimiento de obligaciones comunitarias están sometidos al Convenio Europeo; pero la sentencia *Matthews* se extralimitó al interferir en la determinación del ámbito espacial de las normas de la Unión Europea; y las sentencias *Dangeville* y *Cabinet Diot* han abierto la vía para una doble vía de reparación por incumplimiento estatal del derecho comunitario, que carece de justificación. En cuanto a la sentencia *Senator Lines*, se acaba de ver cómo se abstiene de decir que el Tribunal de Estrasburgo carece de jurisdicción sobre los actos de la Unión Europea. Tal vez la decisión más acertada haya sido la sentencia *Segi*, porque allí ese silencio sobre la propia jurisdicción tenía algún apoyo en la naturaleza intergubernamental del acto impugnado.

# Democrazia e governo locale

La prospettiva delle assemblee elettive

di Massimo Morisi

## 1. INTRODUZIONE. OVVERO, IL PROBLEMA È SEMPRE UN ALTRO: E TUTTAVIA...

A che servono le assemblee elettive di comuni, province e regioni? Di fronte alla modernità delle sfide che incombono sui governi locali non è forse un interrogativo frivolo? Oltre che per pochi intimi? Altri temi e altre urgenze paiono più pressanti tra le questioni istituzionali che attengono alla politica e alle politiche territoriali. Su tutti: qual è la ragionevole consistenza e la conseguente legittimazione politica di un regime di autonomia amministrativa del potere locale, pur costituzionalmente sancito, in assenza di una congruente “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (art. 119, 1° comma, Cost.)? E quale può esserne la composizione se non si identifica tale autonomia con la mera risultante di specifiche manovre congiunturali del governo centrale e dell’attività emendativa del parlamento nazionale? Ma forse e ancor prima (se non per un necessario tributo al *...primum vivere*) dovremmo chiederci: quale può essere una ragionevole “geografia” istituzionale del potere locale? Quella che abbiamo storicamente ereditato e che continuiamo a “incrementare” nella normazione ordinaria e costituzionale? È essa adeguata all’agire amministrativo, alla funzionalità dell’azione di governo? È funzionale agli indirizzi, alle capacità cognitive, alle opzioni decisionali di cui quest’ultima consiste? Consente essa un’efficacia pari alle crescenti responsabilità che gravano sulle agende delle amministrazioni locali?

Sono interrogativi che ci paiono preliminari a qualunque ragionamento sulle forme e gli istituti del governo locale. Porseli è infatti chiedersi se e come produrre “governo territoriale” in un sistema politico-amministrativo come il nostro. Che non aiuti la disponibilità di prospettive sufficientemente allargate e integrate stante la frammentazione di istituzioni, livelli e arene di rappresentanza e decisione nella sfera politico-amministrativa locale. Mentre c’è un grande fabbisogno di dare a tanto e differenziato pluralismo un qualche coordinamento sostantivo, a fronte di realtà territoriali dal comune destino sociale ed economico se non anche culturale e identitario. Un coordinamento, si badi, inteso come risultato effettivo di un processo di governo e non solo come un suo presupposto consultivo o un suo formato procedurale. Ché di quest’ulti-

mo, cioè del tanto riunirsi per confrontare visioni e posizioni come se questo coincidesse col coordinarsi, c'è una sovrabbondanza tale da porre sovente a rischio di sterile ritualità qualunque progettualità di governo locale. Ed è questione che non ha trovato un qualche appagamento neppure nel ciclico reiterarsi dei dilemmi costituzionali attorno al Titolo V, alle sue difficili attuazioni e alle sue riscritture, lungo un travaglio politico-istituzionale che è il riflesso più vistoso delle criticità del sistema politico-amministrativo italiano. Se e come strutturare il coordinamento tra i molteplici livelli di governo del potere locale è insomma questione obiettivamente irrisolta. Ed è appunto questione di prima grandezza. Appunto, *la* questione del potere locale.

Certo, è anche questione che si può rimuovere. *Tout court*. Farlo, però, significa continuare in eterno a accapigliarsi o a non decidere, tra autorità e amministrazioni del governo locale, su un tracciato autostradale, sull'impatto di un elettrodotto, sull'ubicazione o la dismissione di un ospedale, sui confini "giurisdizionali" e sostantivi di un piano strategico o urbanistico, sulla mitigazione dell'inquinamento atmosferico o sui suoi palliativi, su strategie non parrocchiali di marketing territoriale, sulle azioni per attrarre investimenti o sostenere la competitività delle imprese. Rimuovere insomma una tale questione comporta oneri di qualità e di efficacia decisionale e amministrativa che sono direttamente proporzionali alla complessità delle politiche pubbliche da definire e porre in opera in ambito locale.

Il fatto è che non vi è autorità politica locale che non rischi di essere *centro* della propria peculiare dimensione territoriale e, a un tempo, *periferia* di qualche omologa entità altrove situata. Né si danno oggi nel nostro Paese, vuoi sul versante ordinamentale, vuoi su quello della leadership politico-amministrativa, egemonie direzionali, metropolitane o regionali che siano, così robuste da costituire punti di riferimento certi e appaganti per chi si trova in tale duplice e simultanea posizione.

Con questa carenza di timone, continuiamo a osservare un localismo che difende la plethora dei suoi asfittici confini municipali e delle sue paritarie prerogative politico-amministrative quasi fossero "conquiste": ...storiche e indefettibili. È vero, si può obiettare, abbiamo avuto uno sviluppo non trascurabile di gestioni variamente associate su scala intermunicipale, e con riferimento a una pluralità di competenze comunali e in una pluralità di realtà territoriali<sup>1</sup>. Ma, per quanto importanti e lodevoli, sono esperienze che si configurano nell'area delle opzioni organizzative per incrementare l'efficienza nell'utilizzo di risorse locali perennemente scarse e incerte. Il coordinamento cui alludiamo non è solo gestionale e organizzativo. Esso, se e in quanto perseguito, attiene – a seconda delle circostanze – le più rilevanti o strategiche o impreviste o innovative funzioni di governo. È in una parola il coordinamento delle agende, dei programmi, dei progetti. Il coordinamento con cui rispondere a domande, bisogni e opportunità

<sup>1</sup> Ad esempio, al dicembre 2005 si annoverano 267 Unioni intermunicipali che associano 1209 comuni, per un ammontare di popolazione amministrata pari a 3.736.658 abitanti. Di queste, 42 in Piemonte, 58 in Lombardia, 31 in Veneto, 8 in Emilia Romagna, 2 in Trentino, 4 in Friuli V. Giulia, 12 nelle Marche, 1 in Umbria, 24 in Lazio, 6 in Abruzzo, 14 in Campania, 9 in Molise, 18 in Puglia, 8 in Calabria, 26 in Sicilia, 4 in Sardegna.

insoddisfatte in un determinato ambito territoriale. È in questa chiave che resta questione aperta e priva di solide e condivise visioni istituzionali. Lo dimostra la vana costituzionalizzazione del fantasmatico istituto delle città metropolitane. E lo evidenzia, soprattutto, come e quanto il coordinamento venga, con alterna e congiunturale fortuna, variamente surrogato in una costante, reiterata e circolare concertazione negoziale tra le istituzioni del governo locale, le loro più specifiche visioni e le linee di azione in cui queste mirano a tradursi. E lo rimarca, infine, come quello stesso coordinamento, sul piano concettuale e normativo, venga di consueto identificato *sic et simpliciter* con il perseguimento di un qualche trattamento dei conflitti locali e non con una prospettazione ottimale dei problemi e perciò stesso con una integrata prefigurazione delle soluzioni. In questa prospettiva *regolazione sociale* e *regolazione istituzionale* diventano sinonimi. Se la prima consiste nei “modi in cui un determinato insieme di attività o di rapporti fra attori viene coordinato, le risorse che vi sono connesse vengono allocate, e i relativi conflitti, reali o potenziali, vengono strutturati (cioè prevenuti o composti)”<sup>2</sup>, la seconda concepisce l’assenza del conflitto o la sua mitigazione negoziale come indicatori in sé di coordinamento. E identifica nel grado di condivisione o di non conflittualità la misura della integrazione tra le istituzioni territoriali del governo locale. È in simile chiave concettuale – *coordinamento uguale assenza di conflitto* – che si concertano politiche e linee di azione a livello locale. Una concertazione concepita come cooperazione territoriale, come intesa intermunicipale, e come “sviluppo locale” che miscela o correla, nei casi migliori, piani pubblici e progetti privati, che stipula accordi e patti di programmazione tra molteplici livelli di governo e molteplici attori sociali ed economici in vista di comuni obiettivi “strategici”.

Tutti tentativi o succedanei del coordinamento che, si badi, sono assolutamente meritorî in sé. Con essi si cerca infatti di surrogare, con alterni successi che dipendono dalle culture politico-amministrative locali oltre che dalle circostanze, la mancanza di un organico e stabile disegno istituzionale in cui gli immensi flussi di persone, merci, informazioni, investimenti, risorse economiche e culturali che quotidianamente travolgono i confini locali possano trovare solidi interlocutori istituzionali. E attendibili capacità di programmazione, progettazione e realizzazione. È se anche conveniamo che è la metafora della rete e non quella della piramide a dare realistica rappresentazione delle logiche e delle configurazioni in cui si esprime il governo locale dell’Italia contemporanea, e se anche riteniamo che sia il “mutuo aggiustamento partigiano” – per dirla col vecchio Lindblom<sup>3</sup> – a essere il motore di qualunque processo decisionale che voglia perseguire il coordinamento interistituzionale come risultato sostanziale e di merito, è anche vero che, a tale fine, ciò di cui si avverte comunque la mancanza sono stabili e sicuri centri di gravità analitica, prospettica e progettuale: non divisi da confini

<sup>2</sup> Secondo la chiara formula di P. Lange e M. Regini, *Gli interessi e le istituzioni: forme di regolazione sociale e politiche pubbliche*, in P. Lange e M. Regini (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.

<sup>3</sup> Appunto classicamente Ch. Lindblom. *The Intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*, N.Y., Free Press, 1965.

autoreferenziali ma collegati da sentieri e percorsi aperti e permeabili. Capaci di orientare e armonizzare idee, programmi e linee di azione locali in orizzonte sistemico appropriato al parametro dell'efficacia. Insomma, àncore per le politiche territoriali. Senza di esse i nodi e i segmenti di quella rete vivranno sì di interazioni negoziali dense e crescenti, ma sempre sulla base di visioni sottodimensionate e dunque già in partenza subottimali nella loro prospettazione rispetto alle aspettative e alle responsabilità che gravano sulle agende locali. O a detrimento delle opportunità di miglioramento o innovazione amministrativa che sempre possono prospettarsi o richiedersi nel mutare delle circostanze. Di fronte a quest'ordine di temi e alla loro criticità, è chiaro che discutere di assemblee elettive degli enti locali e del loro destino può apparire una frivolezza. Poiché non c'è dubbio che stabilire come conciliare la struttura o la dislocazione delle funzioni pubbliche e private di un comune capoluogo con le omologhe determinazioni degli otto, o dieci o duecento comuni del suo sistema metropolitano e come raccordare il tutto con le prospettazioni di una provincia cui quei comuni appartengono o della regione di riferimento, sia questione più urgente e quotidiana dell'immaginare e dello statuire quale sia la missione degli organi della forma di governo e delle assemblee rappresentative in particolare all'interno di ciascuna di tali istituzioni. Tanto più che raramente nelle assemblee locali si prendono sul serio i poteri di cui esse dispongono (ma ci torneremo). Più in generale, il ruolo delle assemblee elettive è tutto meno che una questione nuova. Anzi, è vero che quasi mai, nella loro storia plurisecolare, le assemblee elettive sono andate indenni da analisi e lamentazioni circa il loro stato di salute politico-istituzionale. È una criticità connaturata, che ha sempre accompagnato la lunga fatica delle assemblee rappresentative alla ricerca di una propria giustificazione funzionale nei regimi poliarchici del Novecento e della sua seconda metà in particolare. Ma sono fatica e ricerca antiche e longeve, com'è notorio, quanto la storia stessa di queste istituzioni. Le quali vengono presupposte come cruciali indicatori della democraticità dei regimi politici ma, a un tempo, sono state sempre sfidate dal divenire delle forme elettive e rappresentative di governo e dal succedersi delle trasformazioni sociali, economiche e culturali che via via le hanno alimentate. Cioè dai mutamenti storici che hanno progressivamente investito il ruolo, i postulati, i fini e gli alvei della politica e della rappresentanza e dei loro legami con lo stato di diritto.

Per tutto questo il tema delle assemblee elettive, anche solo con specifico riferimento al governo locale, rischia di apparire vecchio e poco importante. Ma è una falsa apparenza. E per almeno due ragioni.

La prima ha carattere strategico. Ed è che, se si consente la banalità, ha da esservi un luogo in cui la collettività viene rappresentata. Ma proprio rappresentata: con le sue differenze, i suoi conflitti, la sua varietà, e la complessità delle sue aspettative, dei suoi bisogni e delle opportunità individuali e collettive che racchiude. Anche con i suoi timori e le sue variegate idiosincrasie. È ovvio che dare rappresentanza non vuol dire offrire partecipazione. Ma partecipare alla vita della cosa pubblica non è un dovere. E si ha ben diritto a essere rappresentati ancorché non vi si provveda in prima persona. Il punto è che rappresentare significa in primo luogo avere conoscen-

za delle domande, dei bisogni e delle opportunità che riguardano coloro alla cui rappresentanza ci si è impegnati. Una conoscenza che non è – pertanto – un lavoro tecnico, da affidare soltanto ad appositi apparati e procedimenti cognitivi e consultivi. Ma è pregiudizialmente e fundamentalmente un lavoro politico: denso di opzioni conflittuali e competitive circa il chi, il cosa e lo scopo del rappresentare. Un lavoro reso quanto mai complicato da quella che Massimo Luciani chiama la “crisi del rappresentato”. Cioè “la perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali” che rendono “problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare”. Per cui diventa difficile “comprendere “chi” e “cosa” viene rappresentato, una volta che lo si rappresenta, perché la stessa identità del *dèmos* è labile”<sup>4</sup>. Un lavoro, dunque, che è in sé la missione di qualunque assemblea elettiva e di chi ne occupa i seggi. Come e quanto le assemblee si impegnino e si attrezzino per una simile attività “conoscitiva” è la questione essenziale circa il loro ruolo e le ragioni della loro stessa esistenza. Ed è il parametro essenziale sia per valutarne la funzionalità nel sistema politico-amministrativo, sia per organizzarne la capacità politica sul piano delle regole interne e delle tecnostrutture di cui abbisognano.

La seconda ragione ha carattere euristico, se così si può dire. Le assemblee, con tutti i vincoli formali e sostanziali, storici o contingenti che possono condizionarne la funzionalità e conformarne il ruolo politico-istituzionale, sono pur sempre una finestra di grande interesse sia sulla realtà d’insieme del governo locale e sulle sue logiche essenziali, sia sul divenire della società che si identifica con un data città o una specifica regione. E sono altresì investite esse stesse, nella loro missione rappresentativa e nella loro definizione territoriale e funzionale, da problematiche cruciali quali quelle evocate in apertura e dalle loro implicazioni. Oltre che da compiti di grande rilievo, laddove intendano assumerne l’onere, ai fini della qualità e dell’efficacia di quel coordinamento attivo da cui abbiamo preso le mosse nelle politiche locali. L’importante è che non si pretenda di ponderare il ruolo delle assemblee elettive in una data forma di governo sulla base di assunti ottativi o di latenti ideologie istituzionali ma che, nel valutarne e progettarne l’azione, si mantengano ben chiari alcuni presupposti storici su cui sono andate costruendosi la funzionalità specifica e la rilevanza sistemica delle assemblee parlamentari che oggi osserviamo.

## 2. L’ «ASSUNTO ORIGINARIO»

Massimo Severo Giannini, oltre cinquant’anni or sono, negava che vi sia un legame imprescindibile tra la democraticità di un regime politico e la presenza nel suo tessuto costituzionale di un’assemblea elettiva cui sia affidata la definizione e la

<sup>4</sup> Così, appunto, M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 117.

allocazione imperativa di quei beni a cui le singole culture politiche attribuiscono un “valore” collettivamente riconosciuto. Com'è noto, infatti, in una celebre prefazione all'edizione italiana a *Le Régime Parlementaire* di Georges Burdeau, Giannini individuava come “uno dei più grossi equivoci della scienza delle costituzioni [...] quello di associare il sistema parlamentare alla democrazia” in quanto “reciprocamente implicati e condizionati. Storicamente” – proseguiva Giannini “il sistema parlamentare si presenta invece associato – e volutamente non diciamo né implicato né condizionato – con le strutture oligarchiche. E anzi si può constatare che esso tanto più è andato declinando quanto più le strutture oligarchiche evolvevano in democratiche. Questo corso è evidente nell'Inghilterra e in Italia: man mano che si allarga il suffragio elettorale, scade il sistema parlamentare, in Italia degenerando, in Inghilterra trasformandosi in sistema maggioritario”<sup>5</sup>. Non meno noto è l'argomento che Giannini portava a sostegno del suo assunto. Esso investe, per quel che qui interessa, quella natura sociale e culturale della rappresentanza politica che delle assemblee parlamentari è fattore costitutivo e legittimante. Ma attiene anche la loro funzionalità aggregativa, espressiva e decisionale. Poiché “ [...] gli Stati con sistemi di governo parlamentari furono degli Stati i quali riposarono interamente nelle mani di una sola classe, la borghesia. La lotta politica fu pertanto, in essi, una lotta tra gruppi, non tra partiti, cioè tra aggregati semistabili di interessi e di ideologie, intorno ai quali si formava concrezione, nei momenti cruciali della decisione, degli isolati e dei gruppi minori. Il sistema parlamentare aveva quindi una specifica sua funzione, perché il parlamento era l'organo – ci sia lecita una figurazione – per operare il precipitato e permettere la formazione delle concrezioni: si poteva perciò capire come l'indirizzo politico spettasse alla maggioranza del Parlamento, di fronte alla quale il Governo era veramente un esecutivo, assoggettato al controllo della maggioranza perché non deviasse dall'indirizzo politico segnato e a quello della minoranza perché non commettesse arbitri, e continuamente sottoposto al rischio dell'errore politico, potenziato dalla forza persuasiva dei gruppi guida della minoranza”<sup>6</sup>.

È altrettanto noto come, nell'affermarsi e nel divenire dei regimi pluriclasse prima, e interclassisti poi, e lungo lo sviluppo della cultura istituzionale delle liberaldemocrazie che ne è conseguita, la nozione di mandato rappresentativo si sia tradotta in una delega politica alla funzione aggregativa e integratrice dei partiti ideologici organizzati. I quali hanno alimentato modalità di rappresentanza e di mediazione politica del tutto distinte dai luoghi, dalle forme e dalle arene in cui si costruisce, si articola e manifesta la “sfera pubblica” di una collettività territoriale. Sta in ciò l'origine essenziale della crisi del regime parlamentaristico ottocentesco. Ma anche ai nostri tempi le incertezze ricorrenti circa la missione costitutiva delle assemblee elettive specie a livello locale e regionale continua a avere molto a che vedere, nonostante le differenze epocali, proprio e soprattutto con quella cesura.

<sup>5</sup> M.S. Giannini, *Prefazione*, in G. Burdeau, *Il sistema parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Comunità, 1950, pp. XVI-XVII.

<sup>6</sup> M.S. Giannini, *op. ult. cit.*, pp. XIX-XX.

### 3. ASSEMBLEE ELETTIVE E “SFERA PUBBLICA” LOCALE

Negli anni Quaranta del diciannovesimo secolo J.S. Mill, riteneva “che la funzione del Parlamento non dovesse essere quella di amministrare lo Stato, e neppure quella di legiferare (anche questa era di fatto da riservare al Governo), bensì quella di ‘aprire il governo al pubblico’, ‘to throw the light of publicity on governmental acts’. Il Parlamento doveva considerarsi il ‘committee of grievances’ della nazione, il congresso dell’opinione pubblica<sup>7</sup>. Si può dire che in tal modo definiva il Parlamento come noi oggi definiremmo la sfera pubblica”<sup>8</sup>. Di lì a pochi anni la successiva costituzione dei partiti organizzati a fondamento ideologico, sia nel Continente che in Gran Bretagna, si sarebbe accompagnata all’ampliarsi delle sedi extraparlamentari in cui discutere circa gli interessi collettivi da interpretare e rappresentare. Si trattava della sostanziale metamorfosi del ruolo del Parlamento: “che non è più neppure nella finzione il luogo dove si forma l’interpretazione del bene comune dopo deliberazione aperta, bensì il luogo dove si arriva con idee già formate e dichiarate nella richiesta di fiducia all’elettore, e che non si è pronti a abbandonare se si viene convinti che ce ne possono essere altre migliori. Anzi, queste idee ci si deve impegnare a sostenerle fino al voto, per dimostrare così la fedeltà all’elettore, o al partito di appartenenza”<sup>9</sup>. E proprio nei Paesi e nelle circostanze storiche in cui il parlamento diverrà “camera di compensazione”<sup>10</sup> tra gli interessi rappresentati, tanto da piegare la funzione legislativa al compito di aggregarne e tutelarne le aspettative, il parlamento riuscirà per ciò stesso a affermarsi e a consolidarsi come arena primaria della mediazione politica. Se ciò avverrà vorrà dire che esso avrà saputo condizionare la propria azione, nelle sue regole, nelle sue prassi, nelle sue retoriche e nella stessa organizzazione procedurale dei suoi processi decisionali, all’identità collettiva e alla riconoscibilità partigiana dei “mediatori” parlamentari. Cioè di coloro che in parlamento fanno leva sulle sue regole procedurali per rappresentare e compensare i molteplici e multiversi interessi in gioco sulla base e in funzioni di posizioni precostituite sul piano ideologico e/o aggregativo.

Ma “se il Parlamento non è più il luogo dove si svolgono i processi di persuasione reciproca ma soltanto il luogo dove si vanno a rappresentare, a rinunciare, idee, opinioni, posizioni formatesi altrove in che modo occorrerà determinare questo ‘altrove’, con i processi di persuasione che vi si svolgono, i soggetti che vi partecipano?”<sup>11</sup>. Non si può infatti “ritenere che ciò che giunge in Parlamento per essere discusso – idee, programmi, giudizi – “ si riduca “a quanto è stato presentato dalle organizzazioni degli

<sup>7</sup> J.S. Mill, *Coll. Works*, XIX, p. 432; cit. da A. Pizzorno, *Il potere (e la faccia) dei politici*, in “Reset”, n. 64, 2001, p. 74.

<sup>8</sup> A. Pizzorno, *loco ult. cit.*.

<sup>9</sup> A. Pizzorno, *loco ult. cit.*.

<sup>10</sup> Secondo la formula coniata da G. Sartori, *Dove va il Parlamento?*, in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il Parlamento Italiano*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, p. 350.

<sup>11</sup> A. Pizzorno, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 28.

interessi e selezionato durante il processo elettorale. E che quindi l'*output* dell'attività parlamentare, ciò che essa produce, va valutato determinando meramente quali e quanti interessi soddisfa, o quanti voti sposta. In realtà la vita del Parlamento e delle altre istituzioni rappresentative viene alimentata da processi autonomi sia rispetto alle vicende elettorali sia rispetto all'organizzazione degli interessi in senso proprio. Sono processi che possiamo immaginare si svolgano entro una cerchia più o meno ristretta, dove agiscono, si esprimono e intrecciano i loro rapporti, sia i membri della classe politica in senso proprio, sia intellettuali e leader di opinione, giornalisti e altri, imprenditori di movimenti e associazioni, attivisti, esperti delle istituzioni e delle regole della rappresentanza (giuristi, avvocati, etc.). Sono coloro che si interessano di politica, ne parlano, ne scrivono, ne elaborano i simboli, la giudicano, si incontrano in circoli, associazioni, giornali, riviste, manifestazioni pubbliche per formare e ribadire tali giudizi; e tutto questo conta di per sé, non in quanto si riversi poi in effetti elettorali, o in benefici per interessi specifici<sup>12</sup>. Sono dunque coloro che formano, animano e, a seconda degli ambienti politico-istituzionali e delle circostanze culturali e storiche, definiscono, per l'appunto, una determinata "sfera pubblica"<sup>13</sup> attorno alle istanze formali del sistema politico-amministrativo. È un "luogo" o un insieme di relazioni e di mutui riconoscimenti culturali, sociali e politici che certo produce influenza sulla dimensione elettorale e sui circuiti rappresentativi e di governo della vita collettiva, ma che ha proprie logiche, proprie modalità di interazione, propri attori e proprie leadership. Soprattutto, ha una sua autonomia aggregativa e propositiva che può interferire con la dinamica dei circuiti politico-elettivi ma che non si identifica con essi, né è a essi organicamente correlata o funzionale. Né, per altro, li presuppone in modo necessario<sup>14</sup>. Ma si propone e agisce, in ogni caso, come una *struttura* del sistema politico: con le cui dinamiche e con i cui attori istituzionali interagisce in modo sistematico e continuativo sia in quanto la sfera pubblica è uno dei principali elementi ambientali in cui si espleta la funzionalità del sistema stesso, sia perché è una fonte primaria della legittimazione culturale del sistema medesimo, oltre che della sua capacità espressiva, progettuale e comunicatoria. Sia perché la sfera pubblica è un veicolo e un vincolo essenziale per alimentare e mantenere le risorse di consenso diffuso e specifico di cui il sistema

<sup>12</sup> A. Pizzorno, *ivi*.

<sup>13</sup> Per una sua classica concettualizzazione, R. Koselleck, *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Freiburg-München, Verlag, 1959 (trad. it. *Critica illuministica e crisi della società borghese*, Bologna, il Mulino, 1972, cap. II); J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied Hermann Luchterhand Verlag, 1962 (trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1971). Più recentemente Id., *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1992 - trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini e associati, 1996, cap. VIII e, in particolare, p. 434 ss. della versione italiana).

<sup>14</sup> Tant'è che ne rinveniamo l'azione e l'influenza anche là dove elezioni non si tengono, e che, non a caso, la sua prima concettualizzazione ha avuto come riferimento il Settecento dell'assolutismo francese.

politico necessità nella sua azione<sup>15</sup>. Va anche ricordato che l'affermarsi di una sfera pubblica libera, pluralistica e influente ha anche alimentato il costruirsi di partiti politici organizzati e connotati da una propria ideologia identitaria. È infatti nella sfera pubblica che si sono attivati movimenti d'opinione che, in una pluralità di prospettive culturali e strategiche, hanno perseguito finalità di contestazione, riforma o difesa degli assetti sociali esistenti. Ed è sempre nella sfera pubblica che si sono generate propensioni individuali a coalizzarsi e a impegnarsi collettivamente intorno a valori, visioni rivoluzionarie, disegni riformistici, contestazioni moralistiche e quant'altro abbia sollecitato passioni civili e politiche. Sono impulsi, suggestioni e dedizioni che i partiti politici, tra Otto e Novecento, mentre il suffragio elettorale si andava allargando e mentre nuove e ampie classi sociali si accostavano per la prima volta alla sfera della politica e delle sue strutture, non solo non avrebbero potuto eludere ma cui anzi avrebbero attinto per proporsi come organizzazioni politiche che perseguono grandi ideali e grandi programmi collettivi di riassetto degli equilibri sociali e di superamento o mitigazione delle asimmetrie di status, di reddito e di tutela sociale. Insomma, è inimmaginabile la storia dei partiti ideologici e programmatici (nei quali, per dirla con Kelsen, le "masse" si sono fatte Stato) senza la storia di una sfera pubblica che ne abbia alimentato le capacità aggregative e le risorse organizzative. Né sarebbe concepibile, se scindessimo la loro genesi dallo sviluppo di specifiche sfere pubbliche, il fatto che i partiti si siano affermati essi stessi come i luoghi ove si formano i disegni, le volontà e le posizioni che nei parlamenti si vanno poi a trasmettere, rappresentare, difendere e intermediare. Volontà e posizioni che non si formano più mediante il dialogo tra i giudizi, le ipotesi e le posizioni che si costruiscono nelle assemblee, proprio perché i parlamenti cessano di essere *di per sé* sfera pubblica. Mentre quest'ultima si va dislocando al loro esterno in una pluralità di arene alternative.

Storia antica, si dirà. Eppure è una storia che oggi molto ci interessa, anche e in specie, nel contesto del governo locale. In primo luogo, perché ai giorni nostri non è più rinvenibile alcuna coincidenza tra sfera pubblica e sfera d'influenza dei partiti politici. E ciò è tanto più vero nella realtà *territoriale*. Dove non solo governati e governanti, come si dice con rituale banalità, sono più "vicini". Ma dove, soprattutto, la decisione politico-amministrativa, oltre che più tangibile e stringente sulla quotidianità

<sup>15</sup> "Dobbiamo [infatti] assumere che l'attività che [nella sfera pubblica] si svolge produce un bene specifico, ambito in quanto tale dagli attori politici, e che potremmo chiamare del *riconoscimento politico*. Bene che si aggiunge, come motivazione dell'attività pubblica, a quelli, apparentemente più concreti e misurabili, del successo elettorale e dell'occupazione di posizioni di potere o di influenza; e che, del resto, per più di uno dei partecipanti al gioco politico, serve ad attribuire al possesso stesso di quei beni un significato che di per sé probabilmente non avrebbero. Bene, inoltre, questo del riconoscimento politico che accomuna – in quanto ambito dagli uni e dagli altri in egual misura, e indipendentemente dal ruolo coperto – sia membri della società politica (o, possiamo meglio dire ora, della *sfera pubblica*) che partecipano direttamente alla competizione per le posizioni di potere politico, sia quelli che a questa competizione in senso proprio restano estranei ma la cui attività pur comporta conseguenze per il governo della società e dello Stato", così ancora A. Pizzorno, *op. ult. cit.*, p. 30.

della vita individuale e collettiva, si confronta con una disponibilità di informazioni, e di esperienze che le alimentano, meno asimmetrica tra coloro che amministrano e coloro che sono amministrati. Per cui nel governo locale si tocca con mano più diretta quanto sia illusorio presumere che ogni decisione che venga assunta da una maggioranza amministrativa sia condivisa dalla maggioranza dei consensi civici che la prima ritenga di esprimere in nome della sua stessa consistenza elettorale. Un consenso, invece, che occorre verificare e ricercare caso per caso poiché non si dà una volta per tutte. Passate le consultazioni elettorali il sostegno politico va riconquistato e riponderato caso per caso, azione amministrativa per azione amministrativa: se non lo si fa, il consenso politico-elettorale può anche permanere di per sé stabile ma il dissenso sulle scelte di governo assume le forme del veto e della paralisi delle politiche pubbliche. O anche della protesta chiara e intensa. Oppure, ancora, di quell'apatica o rassegnata indifferenza che è l'anticamera dell'insuccesso o la spia dell'irrilevanza di una politica pubblica. Il fatto è che nel governo locale sono più agevolmente visibili, per quanto in modo frammentario e contingente, sia i beneficiari che i "perdenti" dell'azione amministrativa. E anche quando riescano giochi a somma positiva, ove cioè nessuno dei destinatari dei provvedimenti in discussione venga del tutto scontentato, il "pagatore finale" è assai più facilmente individuabile di quanto non avvenga per le decisioni collettive assunte in un qualche livello superiore di governo.

Ebbene, come può agevolmente testimoniare chiunque abbia una qualche responsabilità politica e amministrativa nel governo di una città o di una provincia, questa specifica prossimità con bisogni, domande e opportunità della cittadinanza tende a estraniare il partito politico dalla dinamica della sfera pubblica. Oppure, al più, fa dei partiti interlocutori fra gli altri, non i magneti del formarsi delle opzioni collettive e della loro applicazione. Non ci interessa, in questo contesto, stabilire cosa siano diventati i partiti politici ai giorni nostri, né lungo quali percorsi storici, o cosa si apprestino a divenire. Di sicuro non sono la fonte della capacità analitica e progettuale che si agita e manifesta nella sfera pubblica, proprio perché non formano, nel loro interagire, il luogo del quale la sfera pubblica accetti le logiche né i confini. Essa, per così dire, si è da essi emancipata. Non che si sia depoliticizzata, tutt'altro. È ancora pienamente sinonimo di "società politica"<sup>16</sup>. Solo che alimenta, elabora, confronta ed esprime la propria intrinseca politicità al di fuori e indipendentemente dai tempi, dai modi e dalle esigenze aggregative della mediazione partitica. Non necessariamente "contro" il partito. Ma senza presupporlo come interlocutore necessario. E ancor meno lo postula come luogo all'interno del quale sviluppare la propria creatività e la propria energia contestativa o propositiva, così come i propri conflitti e la pluralità degli attori e delle modalità che di questi danno testimonianza o interpretazione. Intendiamoci, se i partiti o un partito vogliono candidarsi a tale funzione è ovvio che vi si possa ben cimentare. Ma quanti compongono e alimentano la sfera pubblica ne vaglieranno e non ne sconteranno la funzionalità a tale fine. Ciò che si osserva, nella quotidianità dei nostri tempi e a fronte

<sup>16</sup> Nel senso farnetiano del termine. Cfr. P. Farneti, *Introduzione*, in P. Farneti (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1973.

delle sfide proprie del governo locale, è che le stesse leadership politico-amministrative delle nostre istituzioni territoriali tendono a entrare o a proporsi come componenti della sfera pubblica locale in prima persona e non attraverso la mediazione di una qualche formazione politica o dopo una qualche discussione sviluppatasi al suo interno e delle cui risultanze la stessa leadership si senta mandataria. Per questo i partiti, in quanto creatori, organizzatori o mobilitatori di volontà collettive sono semplicemente estranei ai processi reali di *governance* locale. Tanto che, se capita che un sindaco si ponga alla testa della organizzazione territoriale del partito che ne ha sostenuto l'elezione per fraporsi al decidersi o al realizzarsi di una politica di capienza intercomunale o regionale o nazionale, l'evento viene subito percepito come un caso di *governance* locale malfunzionante: e da ripristinare... nel senso, per l'appunto, di ricondurre la questione nell'arena delle relazioni intergovernative, ben al di fuori delle istanze di territoriali di quella stessa compagine politica<sup>17</sup>. D'altra parte non è da oggi che sia la concettualizzazione degli studiosi più avveduti, sia l'osservazione dei politici più realistici tendano a relegare la stessa categoria del *party government* tra gli attrezzi meno utilizzabili per spiegare successi e fallimenti dell'azione politico-amministrativa<sup>18</sup>.

Ma ciò che qui più interessa rimarcare è che il processo di emancipazione della sfera pubblica dal controllo partitico non ha affatto alimentato una nuova primavera delle assemblee elettive. Che non ne sono risultate potenziate nelle loro capacità espressive, né nella rilevanza collettiva di ciò che in esse si discute o dibatte. Tutt'altro. Ne è chiaro indizio non solo la notoria "solitudine" dei tanti rappresentanti nelle assemblee locali<sup>19</sup> ma soprattutto, e per l'appunto, proprio la loro difficoltà nell'anticipare, prevenire o suscitare le posizioni, le proposte, le ipotesi che nella sfera pubblica si confrontano, confliggono o concertano sul piano culturale, sociale ed economico nell'ambito o in riferimento a una data collettività e al suo tessuto territoriale. Al più, le assemblee vengono "dopo". Riecheggiano e riflettono ciò che altrove è ormai maturato. E se è difficile rappresentare, trasmettere e mediare qualcosa o qualcuno che "in natura" già non esista, lo è ancora di più quando questo qualcosa o questo qualcuno sono o si ritengono "autosufficienti" nella propria visibilità pubblica, nella propria legittimazione collettiva e nella propria capacità di influire sulla decisione politico-amministrativa. Non a caso il transito per le maglie delle assemblee viene sovente considerato o un mero adempimento procedurale normativamente imposto, o un pedaggio dibattimentale cui, per ragioni eminentemente "storico-affettive", è inelegante sottrarsi. Ma a cui, chi

<sup>17</sup> È il caso emblematico della disputa nella Piana fiorentina tra la Provincia, i Comuni di Campi, Sesto Fiorentino e Firenze a proposito della localizzazione di un termovalorizzatore per la gestione dei rifiuti dell'area, durante il periodo (sotto lo specifico profilo richiamato nel testo) 2003-2006. Vicenda sulla quale esiste ovviamente una ricchissima documentazione giornalistica nelle pagine locali dei quotidiani "La Nazione", "La Repubblica", il "Corriere di Firenze", "Metropoli" e "Il Giornale".

<sup>18</sup> Cfr. per tutti B. Dente, *Introduzione*, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 28.

<sup>19</sup> Sulla quale già G. Bettin, A. Magnier, *Il consigliere comunale*, Padova, Cedam, 1989, pp. 240 ss..

governa, si sottopone con malcelato fastidio. Mentre chi in un'assemblea locale o regionale fa opposizione, esprime – per qualità e contenuti della propria attività – una sistematica e generalizzata sfiducia nella rilevanza istituzionale della propria funzione<sup>20</sup>.

Sono fenomeni che non possono non avere riverberi specifici presso la pubblica opinione e non far riemergere ciclicamente quel carsico e sempiterno antiparlamentarismo italiano che vive e vegeta nella cultura politica nazionale. Ma vi influiscono anche le difficoltà con cui le nostre istituzioni rappresentative sanno operare come volano di cultura civile, di regolazione sociale<sup>21</sup> e di responsabilità collettiva nelle vecchie come nelle nuove generazioni: per cui, anche quando gli impulsi alla partecipazione popolare alla vita pubblica, ai suoi problemi e ai suoi dibattiti si manifestano pressanti e pervasivi, essi privilegiano una specifica connotazione anti o, al più, a-istituzionale<sup>22</sup>. Ciò che comunque si può constatare, al di là delle diverse preferenze interpretative è che:

a) le assemblee elettive del governo locale continuano a essere organi collegiali strutturati per aggregati partitici. Così, la perdita di influenza e controllo dei partiti sulla sfera pubblica e sulle sue dinamiche, non può non riflettersi sulla capacità delle assemblee di intercettare, articolare ed elaborare i conflitti, le ragioni e le aspettative che vi si agitano. Tanto più se a questa formale strutturazione partitica delle assemblee elettive si accompagna la tendenziale incoerenza o incongruità tra le posizioni e le opzioni che nei consigli vengono assunte e gli impegni elettorali adottati tanto da chi sta al governo e quanto da chi sta all'opposizione. Che è ciò che avviene allorché chi governa privilegia il formato comunicativo rispetto alla qualità effettuale della sua iniziativa politica e se chi agisce all'opposizione preferisce screditare l'avversario più che controllarne l'operato in funzione di strategie alternative;

b) le questioni che possono comporre un'agenda di governo locale hanno sempre un impatto diretto e materialmente apprezzabile sulle attività individuali o collettive della cittadinanza. Sono opzioni politico-amministrative di crescente complessità tecnica e deliberativa. Tanto che è sempre difficoltoso situarle su un qualche discrimine tra “destra” e “sinistra” che sia ragionevolmente argomentabile. Ed è altrettanto complicato individuarne i legami con una qualche strategia politica di medio-lungo termine. Per questo si tratta di scelte che sovente presumono determinate *constituencies* piuttosto che presupporlo con empirica attendibilità<sup>23</sup>. E per la stessa ragione risultano

<sup>20</sup> Una spia emblematica sono le modalità e i contenuti che assumono gli strumenti di controllo consiliare in gran parte delle assemblee regionali e locali italiane. Per una ricognizione esemplificativa, cfr. M. Morisi, *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nelle assemblee locali italiane*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 17*, Torino, Giappichelli, 2006.

<sup>21</sup> Sul punto mi permetto rinviare a M. Morisi, *Come studiare il parlamento italiano e perché*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 15*, Torino, Giappichelli, 2004.

<sup>22</sup> Cfr. R. Cartocci, P. Corbetta, *Identità, memoria e istituzioni*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2000. Più in generale C. Tullio-Altan, *Gli italiani in Europa. Profilo storico comparato delle identità nazionali europee*, Bologna, Il Mulino, 1999.

<sup>23</sup> Quasi a rinverdire la vecchia tendenza anti-partigiana dei riformatori del governo locale americano di fine Ottocento, per i quali “there is no democratic or republican way to pave the street” come soleva ripetere A.D. White, *The Government of American Cities* (1890), in E.C.

scelte difficilmente contenibili entro le logiche e le movenze della dialettica “parlamentare” tra maggioranze e opposizioni.

Questo insieme di fattori ha reso scarsamente interessanti per la sfera pubblica e per i suoi attori le arene assembleari come luoghi in cui influenzare la formazione e la messa in opera delle politiche locali. E ha indotto attori e movenze della sfera pubblica a dislocarsi nei processi extra-assembleari del *policy making* locale e territoriale. Processi e modalità di interazione ove ciò che conta sono le risorse che gli attori in gioco hanno da investire e non le loro formali qualificazioni istituzionali né i principi di legittimazione “democratica” che li abilitano formalmente a avervi parte. Così, se per un verso è nel “far politiche” che la sfera pubblica ritrova il proprio *ubi consistam*, per un altro le assemblee elettive vedono erodersi la possibilità di includere lo stesso *policy making* nell’alveo della propria azione.

Non è un caso che nelle teorie empiriche concernenti la formazione e la messa in opera delle politiche pubbliche nel governo locale, troviamo “di tutto” ma non le assemblee rappresentative:

- modelli decisionali basati sulla “contrattazione” e lo “scambio politico”, i quali, oltre che uno scarso accesso alla formazione delle politiche in agenda da parte dei destinatari e un basso grado di trasparenza della mediazione politica, vedrebbero sindaci, presidenti o assessori nel ruolo di registi dei processi decisionali e attuativi<sup>24</sup>;

- modelli decisionali di “pianificazione”, ove sarebbero i tecnici e gli esperti a svolgere un ruolo condizionante, con scarse opportunità di influenza per i destinatari e con scarsa trasparenza del *decision making*<sup>25</sup>.

- modelli inclusivi e a alta visibilità della formazione delle decisioni: sia a vantaggio degli elettori allorché si faccia ricorso a pratiche aggregative di tipo referendario, sia a vantaggio degli *stakeholders* laddove si ricorra a pratiche di confronto *deliberativo*<sup>26</sup>.

In ogni caso, il denominatore comune a una simile modellistica e alle sue molteplici varianti interne, è che un ruolo delle assemblee non è per l’appunto contemplato: quasi che, semplicemente, non fosse portatore di alcuna sostantiva pertinenza nella *governance* locale.

#### 4. IL CASO ESEMPLARE DEI PIANI STRATEGICI

È emblematica della precedente argomentazione l’esperienza che anche in Italia si è andata diffondendo di politiche territoriali – variamente “pattizie” tra amministrazioni e organizzazioni associative del lavoro, dell’imprenditoria e (in senso lato e variegato)

Banfield (ed.), *Urban Government: A Reading in Administration and Politics*, Glencoe, Free Press, 1961, p. 301.

<sup>24</sup> Cfr. L. Bobbio, “Non rifiutarti di scegliere”: un’esperienza di democrazia deliberativa, paper presentato al Convegno annuale della Società italiana di Scienza Politica, Siena, 13-15 settembre 2001, p. 16.

<sup>25</sup> Cfr. L. Bobbio, “Non rifiutarti di scegliere”: un’esperienza di democrazia deliberativa, cit., p. 16.

<sup>26</sup> Cfr. L. Bobbio, “Non rifiutarti di scegliere”: un’esperienza di democrazia deliberativa, cit., p. 16.

dei servizi – tese a sostenere la competitività dei sistemi socio-economici locali o regionali nello scenario internazionale e in concomitanza o meno a situazioni di particolare criticità occupazionale, o a eventi mediatici dalle forti implicazioni organizzative e infrastrutturali (olimpiadi, giubilei e via dicendo) o a specifiche opportunità progettuali per intercettare rilevanti potenzialità di investimento di risorse nazionali o europee. Quale che ne sia o ne sia stata la rilevanza, per l'appunto "strategica", spicca in questo quadro la vicenda dei "piani strategici" (urbani, metropolitani, municipali, provinciali: insomma della più varia scala territoriale).

Già a partire dalla loro aggettivazione, con essi si è inteso perseguire il tentativo di promuovere e stimolare l'iniziativa politico-amministrativa in sintonia con l'intraprendere economico e sociale: così da cogliere nuove opportunità e dare nuova efficacia al governo del territorio e alla valorizzazione delle sue connotazioni naturali e antropiche; del suo patrimonio paesaggistico e urbano; delle sue potenzialità locali e nazionali; della sua collocazione funzionale nella divisione internazionale del lavoro. Allo stesso fine e mediante tale strumentazione programmatica, ci si è proposti di coordinare le iniziative e le attività decisionali, progettuali e gestionali all'interno delle macchine amministrative delle singole autorità locali di governo. E di superare le angustie di capacità prospettica e propositiva insite nell'artificiosità dei confini municipali mediante apposite relazioni concertative tra diversi livelli politico-amministrativi. Il tutto dovrebbe servire a mettere in valore le identità tradizionali e i talenti innovativi che un dato territorio può investire per attivare nuovi processi di accumulazione di ricchezza da redistribuire nella comunità sociale di riferimento, o per salvaguardare o costituire quei beni pubblici necessari alla sua coesione sociale e alla qualità del suo esistere<sup>27</sup>.

In parallelo, nelle esperienze di pianificazione strategica, si coglie l'intento di far "emergere" la realtà della *governance* locale dai dedali opachi del *policy making* che tendono a avvolgerla, senza però comprimerne né tanto meno coartarne tutta la informale vitalità propositiva e negoziale. Cioè: si vogliono stimolare i protagonisti privati e pubblici del *far politiche* a assumere pubblicamente le responsabilità conseguenti al loro ruolo sostantivo di fronte alle collettività territoriali, sui cui destini si scaricano comunque gli effetti del loro attivismo così come della loro inerzia o della loro capacità di veto. "In cambio" di una simile emersione si mira a garantire politicamente l'efficacia delle opzioni così maturate, mediante il loro esplicito inserimento in agende politico-amministrative di medio termine che siano cornice di riferimento e misura di coerenza dell'agire governativo. È dunque, quella dei piani strategici, ben altro e ben di più di una mera opzione di tecnologia programmatica e decisionale. È innanzitutto una scelta di qualità dell'azione pubblica, sotto un duplice profilo: l'inclusività espressiva e negoziale e l'efficacia operativa data dalle corresponsabilizzazioni vicendevoli e collettive che comporta.

Ma se è questa la generale rilevanza *istituzionale* della pianificazione cosiddetta strategica, non ci si può fermare alla capacità evocativa della sua denominazione corrente.

<sup>27</sup> La letteratura anche solo italiana sul tema è ormai abbondantissima. Per una ricognizione d'insieme della medesima cfr. A. Magnier, M. Morisi, G. Russo, *Territorio e politiche pubbliche in Italia. La vicenda dei Piani strategici*, Roma, caro, 2006.

Occorre invece ripercorrerne, per quanto schematicamente, le tappe e le tipologie essenziali, e considerare, pur nella ribadita schematicità di queste annotazioni, quali siano i modelli di riferimento ai quali generalmente ci si ispira.

L'espressione "pianificazione strategica" è stata usata in alcuni paesi, come Gran Bretagna, Francia, Olanda, a partire dagli anni Sessanta per designare strumenti di programmazione territoriale caratterizzati da una triplice connotazione di base: avere una capienza prospettica sovra-comunale; avere una caratterizzazione analitica e propositiva di taglio sistemico sul piano socio-economico e socio-culturale oltre che urbanistico-territoriale; avere un inquadramento diacronico di medio-lungo periodo.

Questa matrice originaria è l'elemento comune a tutte le diverse esperienze storicamente conosciute nell'ultimo trentennio in materia. Essa ha anzi trovato una declinazione concettuale e metodologica che ha finito coll'individuare la pianificazione strategica come una sorta di *tertium genus* tra le molteplici tipologie di pianificazione, programmazione e progettazione urbanistica da un lato, e le non meno numerose modalità di programmazione economico-territoriale, nelle sue diverse varianti *gerarchiche* e *concertative*, dall'altro.

I pilastri concettuali di una simile modalità dell'azione pubblica li possiamo così riassumere:

a) la pianificazione strategica si propone come strumento di governo o, almeno, di corposo sostegno concertativo e progettuale allo sviluppo di fenomeni e processi socio-territoriali complessi e di area vasta;

b) la strumentazione analitica e cognitiva di cui si avvalgono i piani strategici è intensamente interdisciplinare;

c) i piani strategici non si muovono mai in situazioni di *tabula rasa*. Sanno che la loro formulazione sconta una molteplicità di politiche settoriali già definite o in corso di definizione: di fronte alle quali la loro propensione è intenzionalmente "pragmatica". Più che escludere o cancellare si preferisce *integrare* secondo apposite "tavole di coerenza" in nuovi disegni d'insieme. Tanto più per quanto attiene alla strumentazione e alla normazione di governo territoriale previgente o alla revisione delle quali si stia lavorando durante la formazione del piano strategico. Visto che quest'ultimo si sovrapporrà alle medesime ma dovrà avvalersi delle loro determinazioni e prescrizioni per dare efficacia a molte delle sue opzioni;

d) la pianificazione strategica non è, a differenza degli atti di pianificazione urbanistica, un prodotto che va poi "semplicemente" attuato o rispettato come dato normativo. È invece e soprattutto un "processo": che non si esaurisce in una qualche formulazione codificata una volta per tutte, ma si articola in una catena di azioni progettuali, amministrative, concertative, allocatorie che possono progressivamente ridefinire, durante la stessa messa in opera delle soluzioni che si sono prospettate, i problemi e le opportunità che all'origine si è voluto affrontare o cogliere. A un tempo, gli attori che hanno partecipato alla primigenia formulazione mantengono la loro corresponsabilizzazione nelle fasi implementative;

e) la configurazione decisionale che alimenta la pianificazione strategica non è solo e pubblicamente pattizia. Gli attori che partecipano al processo decisionale finalizzato

alla pianificazione strategica, e alla definizione dei temi, dei problemi, delle soluzioni, delle risorse e delle modalità attuative in cui essa si articola, adottano argomentazioni che certo ne rispecchiano gli specifici interessi ma che vengono formulate in modo da sostenerne la difendibilità alla luce di esigenze, aspettative o di opportunità della e per la collettività. Per cui, si ha pianificazione strategica se e in quanto il processo definitorio sia costruibile attorno a un nucleo condiviso di giudizi di valore circa il “bene” della società e del territorio di pertinenza. E se le posizioni originariamente espresse dagli attori che al processo partecipano sono integrabili, correggibili e financo “riscrivibili” attraverso la discussione, l’incrocio delle verifiche tecniche e il confronto interprogettuale che hanno luogo nel farsi del processo medesimo;

f) le opzioni della pianificazione debbono articolarsi vuoi nelle scelte di lungo termine vuoi in quelle di breve periodo: strumentali e coerenti con gli obiettivi da perseguire in nome delle prime;

g) i piani strategici si individuano da altri strumenti programmatori perché sia i processi definitori sia quelli attuativi si sviluppino attorno a regole procedurali e negoziali predefinite e concordate tra gli attori in gioco. L’efficacia delle medesime non risiede in alcun vincolo giuridico ma nella pubblica e vicendevole accettazione delle stesse: al cui rispetto è primariamente impegnato, in veste di garante, l’attore pubblico che promuove o sostiene politicamente il processo pianificatorio;

h) analogamente l’efficacia normativa della pianificazione strategica e la sua stessa capacità di indirizzo e di vincolo, tanto dei comportamenti politico-amministrativi quanto di quelli che competono agli attori privati, sono fondate semplicemente sul postulato *pacta sunt servanda*. E dunque sulla capacità sanzionatoria della pubblica opinione e di chi ne sa sollecitare il controllo, facendo leva su quanto richiamato in precedenza *sub* lettera e);

i) egualmente oggetto di apposite regole concordate sono le modalità di sistematico monitoraggio circa l’attuazione, l’efficacia e l’impatto delle azioni alimentate dalla pianificazione strategica: secondo un corredo metodologico che è parte integrante dell’intero strumentario pianificatorio;

j) la regia della pianificazione strategica si basa sull’interazione e anzi l’alleanza cooperativa tra i detentori principalmente di tre tipi essenziali di risorse: legali, tecnico-scientifiche e di consenso. La disponibilità di risorse economico-finanziarie è ovviamente non meno essenziale ma per definizione nessuno, se non nel mercato locale, in quello esterno all’area interessata, può averne l’esclusiva. Per cui è comunque attorno al primo asse di risorse che la pianificazione strategica individua il suo baricentro imprescindibile.

Entro questo insieme di requisiti che identificano la pianificazione strategica da altre modalità programmatiche dell’azione politico-amministrativa sul territorio, le esperienze annoverabili come termini comparativi sono ovviamente molto diverse. Possiamo riaggregarle in tre tendenziali “modelli storici”<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Un esame molto accurato di questa tipologia in A. Magnier, P. Russo, *Sociologia dei sistemi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 164 ss..

Un primo modello lo possiamo designare come pianificazione strategica di tipo *sistemico*. Si tratta dei piani strategici della fine degli anni Sessanta sperimentati in diversi paesi europei (quali, ad esempio, gli *structure plans* inglesi e gli *schéma directeurs* francesi) e che concepiscono la pianificazione su due livelli: una pianificazione fisica e una pianificazione a essa gerarchicamente sovraordinata che contempla determinazioni di natura economica, sociale e spaziale su grande scala territoriale e in prospettiva di medio lungo termine<sup>29</sup>. La preoccupazione dominante di questo tipo di pianificazione è data dai fenomeni di concentrazione urbana, funzionale e demografica e si alimenta di un dibattito interdisciplinare, e non solo urbanistico, alla ricerca di strutture e procedure pianificatorie di ampiezza metropolitana, ove la dimensione regolativa e vincolistica sia appunto funzionale alle prospettazioni socioeconomiche dei processi sociali e dello sviluppo territoriale. È un'esperienza che si cimenta anche con l'esigenza di individuare e ridefinire i luoghi e le forme della decisione politico-amministrativa nella dimensione regionale e metropolitana. La carica innovativa di questi piani, sotto il profilo metodologico e della scala territoriale sospinge a un ruolo egemonico le culture professionali dei tecnici della pianificazione, che ne divengono i promotori più convinti e condizionanti nei confronti dell'attore politico-amministrativo. Al quale sostanzialmente si chiedono norme, incentivi e disincentivi fiscali insieme a politiche infrastrutturali per trattare e pilotare i processi di concentrazione urbana.

Un secondo modello è rappresentato da piani gergalmente detti *aziendalistici*. Sono piani strategici conosciuti prima negli Stati Uniti e poi in Europa a partire dalla metà degli anni Ottanta<sup>30</sup> e ancora ben presenti in molte e notorie esperienze sud-europee. Si tratta di piani che “si ispirano allo *strategic planning* aziendale che si può definire in estrema sintesi come l'attività (o il processo interattivo) di definizione degli obiettivi di lungo periodo dell'impresa (in termini di prodotti/mercati/tecnologie) integrata con le attività di controllo/ottimizzazione dei processi idonei per perseguire tali obiettivi”<sup>31</sup>. Le prime esperienze statunitensi di questo tipo di piani strategici si sviluppano sullo sfondo delle politiche federali e statali di *deregulation* e della penuria di risorse finanziarie. La loro connotazione qualificante è il coinvolgimento della “comunità degli affari” nelle decisioni e nei progetti locali attraverso il ricorso crescente al partenariato tra pubblico e privato. I piani strategici che vengono promossi in questi anni privilegiano

<sup>29</sup> Cfr. Planning Advisory Group, *The Future of Development Plans*, London, HMSO, 1965; D.J.V. Booth, M. Jaffe, *A review of generation and evaluation in structural planning*, in “Town Planning Review”, 1978, n. 49; J. Simmie (ed.), *Planning London*, UCL Press, 1994.

<sup>30</sup> Sono concomitanti all'uscita, nella letteratura specialistica, dal numero speciale del “Journal of American Planning Association”, dedicato alle esperienze di pianificazione strategica aziendale compiute o in corso d'opera presso le organizzazioni pubbliche (AA.VV., *Symposium, Strategic Planning*, in “Journal of American Planning Association”, 1987, n. 1) e, un biennio più tardi, della ricerca della DATAR sugli approcci strategici di alcuni comuni francesi (R. Demeestere, J. Padioleau, *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, Datar, 1988).

<sup>31</sup> Così M.C. Gibelli, *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*, in F. Curti, M.C. Gibelli (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1996, p. 24.

forme di accordo negoziale con i privati e iniziative di cooperazione che prevedono la contrattazione come misura di compensazione volta a produrre benefici collaterali (*side-benefits*) per la collettività urbana<sup>32</sup>. Le élites dell'imprenditoria economico-finanziaria locale ne diventano un corposo fautore: nella convinzione che sia possibile, per una simile via programmatica e negoziale, riuscire a realizzare in tempi brevi e sicuri opere, infrastrutture e innovazioni dell'armatura urbana e metropolitana che, se da un lato premiano le *business communities*, dall'altro, grazie alla premura con cui queste mirano a valorizzare i propri investimenti, incrementano rapidamente la capacità competitiva e attrattiva delle diverse aree metropolitane in cui si interviene<sup>33</sup>. Emblematico, in proposito, è il caso spagnolo che vede un ruolo trainante nella pianificazione strategica delle grandi società di *consulting* e dei gruppi di interesse più capaci di investimento: che riescono a condizionare le scelte essenziali della pianificazione stessa. E dove i piani si qualificano per la cura che pongono nel valorizzare l'immagine e l'attrattività internazionale delle aree interessate.

In altre parole, la pianificazione strategica di tipo *aziendalista* tende a aggredire i problemi della diffusione urbana e della frammentazione funzionale di scala metropolitana e regionale, della carenza di risorse pubbliche per i grandi interventi di modernizzazione infrastrutturale e della capacità competitiva delle aree metropolitane. E si segnala per un forte contenuto "progettuale" specifico che, in una prospettiva di tendenziale deregolazione-agevolazione dell'azione privata, punta sugli effetti modernizzanti da questa indotti nel medio termine e fa leva su una forte carica di identità territoriale condivisa. È tuttavia il potere pubblico locale a stimolare il processo strategico, di cui assume la regia e la garanzia della coerenza interna delle sue opzioni. Si tratta di una pianificazione che sintetizza l'incontro di impulsi imprenditoriali, politico-amministrativi e tecnocratici finalizzati a convertire forti e specifiche risorse identitarie in sostegno alla progettazione privata e in accettazione diffusa della competizione locale su scala internazionale.

Il terzo modello è sovente designato come pianificazione strategica *reticolare*<sup>34</sup>. Sono i piani, per così dire, dell'ultima generazione: quelli che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta si sono confrontati, o hanno almeno cercato di farlo, con l'insieme della complessità del governo delle città e dei connessi sistemi metropolitani. Con una specifica ambizione: promuovere e sostenere una mobilitazione più diffusa e pervasiva della cittadinanza alle politiche di sviluppo locale, senza pregiudiziali egemonie di aggregati o di gruppi di interesse più forti o più capaci, date le risorse a loro disposizione, di maggior condizionamento e influenza sulle decisioni collettive. Ma anche senza privarsi del loro apporto imprenditoriale, economico-finanziario e progettuale.

<sup>32</sup> Così S.S. Fainstein, *The City Builders: Property, Politics and Planning in New York and London*, Oxford, Blackwell, 1994.

<sup>33</sup> Cfr. P. Le Galès, M. Oberti, *Les stratégies des villes*, in J.C. Némery, S. Wachter (a cura di), *Entre l'Europe et la décentralisation*, Paris, Aube-Datar, 1993.

<sup>34</sup> Cfr. S.S. Fainstein, S. Campbell (eds.), *Readings in Urban Theory*, Oxford, Blackwell, 1996.

L'idea di base è lavorare attorno a una pluralità di obiettivi parziali che godano di una condivisione diffusa e che, nella loro apparente frammentazione, mantengano un legame forte di congruenza, o almeno di non contraddittorietà, gli uni con gli altri. E che, nel loro insieme, manifestino il denominatore comune di una "certa idea" di sviluppo dell'area interessata. Un'idea fondata, a sua volta, su un'accurata analisi degli elementi di forza e di debolezza che la caratterizzano rispetto a esigenze sia di riequilibrio socio-economico tra le varie componenti territoriali e funzionali dell'area, sia di capacità competitiva su scala regionale, nazionale e internazionale. Essendo quella *consensuale* la condizione "metodologica" distintiva, si spiega il formato appunto *reticolare* di questo tipo di piani strategici. Nel senso che i loro processi di formulazione e operazionalizzazione appaiono fortemente segmentati in una pluralità di istanze di analisi, confronto e mediazione (i nodi del reticolo) e in una pluralità di flussi di ipotesi, informazioni e tematizzazioni tra gli attori in gioco (i segmenti della rete che uniscono i nodi). Anzi, l'intensità dello scambio informativo e propositivo è il secondo volto della ricerca e dell'affinamento del consenso specifico e diffuso di cui il modello va costantemente alla ricerca: e che accentua la sua intrinseca natura di processo *continuo*. Nel quale si alternano analisi, ipotesi, problemi e soluzioni, lungo una filiera decisionale che procede a passi paralleli e successivi, e attraverso un percorso inizialmente tracciato e condiviso dai promotori del piano, e da quanti si associano alla sua attivazione, sulla base di alcuni comuni giudizi di valore in merito alla situazione territoriale preesistente e alle esigenze e opportunità di modificarla.

Stante questo grado di articolazione del processo decisionale, si spiega come mai i piani strategici, per altro non solo ascrivibili a quest'ultimo modello, abbiano sovente cercato di darsi una propria struttura procedurale e organizzativa.

Sotto il primo profilo, la formazione delle decisioni, una modalità abbastanza ricorrente è quella che cerca di separare la fase della definizione degli obiettivi strategici dalla fase della definizione delle azioni conseguenti. La prima eminentemente orientata alla formulazione delle necessarie e generali ipotesi diagnostiche su un'area determinata e alla delineazione di un'ipotesi evolutiva in cui definire fattori di congruenza e fattori di contraddizione al suo ottimale sviluppo. È una fase che vede sicuramente in primo piano l'apporto di competenze tecnico-scientifiche, ma anche un primo confronto tra le diverse percezioni circa le prospettive di breve e medio-lungo termine. Oltre a rivelare le capacità dell'attore politico-istituzionale di consolidare il processo pianificatorio nella prospettiva delle sue lunghe successive scansioni. La seconda fase è di norma dedicata alla progettazione delle azioni che il piano vuole promuovere: in un confronto deliberativo che, giustapponendo criticità presenti e virtuali, e risorse e opportunità attivabili o coglibili, deve portare a un'agenda o a una serie di agende settoriali ove si coniughino condivisione di obiettivi specifici, sottoscrizione di impegni, certezza di risorse attivabili e garanzia politico-amministrativa di controllo e fattibilità. Il tutto insieme alla definizione di apposite e altrettanto condivise modalità di monitoraggio circa l'effettività e l'impatto degli interventi rispetto agli obiettivi desiderati.

Sotto il secondo profilo, l'organizzazione del processo, le soluzioni che si rinvergono nelle diverse esperienze italiane e straniere sono come sempre molteplici. Un modu-

lo abbastanza ricorrente, tuttavia, è rappresentato dalla previsione di un *comitato promotore* che raccoglie l'autorità politico-istituzionale e gli attori pubblici e privati che promuovono il processo di piano e al cui sviluppo si sono pubblicamente impegnati: è il luogo in cui si "lancia" l'iniziativa e la si supporta politicamente nel prosieguo del suo cammino. Al primo comitato se ne affianca per il solito un secondo, di taglio tecnico e gestionale e che può promanare dal primo direttamente o mediatamente, con compiti per lo più tecnici di indirizzo e coordinamento propositivo-progettuale. "Alla base" si muove una serie più o meno nutrita di gruppi di lavoro tematici che, in accordo con il comitato tecnico e nell'ambito delle linee guida e di fondo formulate dal comitato promotore, analizza specifiche problematiche settoriali o subsettoriali. È in questi organismi che si confrontano le tesi tecniche e propositive degli attori che partecipano al processo o che comunque a esso sono interessati (dunque, non solo quelli che lo hanno promosso e che lo sostengono direttamente). Infine, in molti processi di piano si prevedono modalità di ascolto e di socializzazione e anche di interazione diretta tra i fautori del piano e il resto della popolazione interessata, secondo modalità di informazione, comunicazione, e consultazione di vario taglio metodologico. Ed eventualmente demandando a questi momenti più aperti di confronto la soluzione delle questioni socialmente o culturalmente più conflittuali, secondo metodiche tendenzialmente o specificamente "deliberative" a seconda dei caratteri essenziali della cultura civica e politica che connotano l'ambiente territoriale.

Non mancano neppure esperienze di pianificazione strategica nelle quali si è preferito strutturare organizzativamente il processo di piano attorno a apposite e nuove agenzie *ad hoc*, che tuttavia riflettono, al loro interno e nelle loro modalità procedurali, uno schema simile a quello testé riassunto. Soluzione che, se da un lato presenta requisiti di duttilità operative e promozionali, dall'altro si presta al rischio di conferire alla pianificazione un'immagine di separatezza e financo "privatistica" dei suoi processi decisionali che può non agevolare la legittimazione politica e culturale dell'operazione. Ma anche sotto questo particolare profilo, ogni possibile opzione dipende dalle *circostanze* ambientali e dalle tradizioni civiche in cui ci si muove.

Come si vede sono molteplici i requisiti, le condizioni e le avvertenze che orientano le forme e i metodi della pianificazione strategica. Non esiste un suo "idealtipo" cui vincolare le scelte di metodo e di merito che la compongono. Ma una pluralità di fattori tipici – che abbiamo sopra richiamato – e che la identificano rispetto ad altre modalità programmatiche, decisionali e allocative dell'azione pubblica come tentativo del governo locale di sviluppare una qualche capacità di guida dei processi di *governance*, senza farsene travolgere e senza rinunciare alle loro virtualità creative. *Strategico* non è un aggettivo qualsiasi. Significa sapersi adattare a un ambiente sociale e culturale dato, e alle sue dinamiche, e sostenerne e valorizzarne le virtualità più solide di crescita e sviluppo economico e civile, utilizzando le risorse che quell'ambiente può mobilitare allo scopo. Prendere sul serio quell'aggettivo può comportare una specifica capacità di rompere o innovare metodologicamente prassi e relazioni politiche e istituzionali consolidate: dimostrandosi consci di come nessuna linea di azione sia una profezia che si autoavvera, e di come essa, invece, vada "accudita" continuativamente nel suo farsi e nelle sue costanti necessità di valutazio-

ne, revisione e correzione. Poiché, come sempre può avvenire nel mutare delle circostanze, anche le migliori intenzioni possono tradursi in risultati o collegarsi a effetti non desiderati o imprevisti o altri dalle aspettative. In fondo, proprio questa attenzione ai problemi e alle conseguenze della messa in opera delle opzioni di intervento pubblico, ai loro risultati effettivi e all'impatto delle azioni promosse sulle situazioni preesistenti, in una prospettiva territorialmente ampia e diacronicamente estesa, fa della decisione pubblica un'attività, per l'appunto, responsabilmente strategica.

## 5. ASSEMBLEE ELETTIVE E POLITICHE PUBBLICHE

Come reagiscono le assemblee elettive a fronte di simili modalità di autostrutturazione del *policy making* locale? Di norma lamentando una marginalizzazione notarile della propria missione rappresentativa generale, autoassolvendosi nella mendace convinzione di competenze irrilevanti o nell'alibi artificioso dello "strapotere" di sindaci e di presidenti di governo territoriali direttamente legittimati dal voto popolare e da questo resi sostanzialmente inamovibili, che negozierebbero, sulla testa o alle spalle delle assemblee, decisioni di portata generale con gli interessi corporativi della società civile. In realtà le assemblee sono marginali se i consiglieri si rifiutano di orientare la propria professionalità politica verso le corpose incombenze di indirizzo, controllo e valutazione che le politiche locali richiedono per la loro congruità alle aspettative complessive delle comunità che le stesse assemblee pretendono di conoscere e dunque di rappresentare. Incombenze che pongono al centro della loro attività funzioni che non si esauriscono nell'assecondare e accompagnare l'azione di governo dell'esecutivo, ma comportano anche la capacità delle assemblee di influire con cognizione di causa prendendo argomentata posizione sulla formazione delle scelte strategiche nel rispetto del programma che i cittadini hanno votato prescegliendo una data maggioranza di governo. E di controllare l'operato di tutti i soggetti della cosiddetta *governance*, a partire dal governo e dalla pubblica amministrazione, incluse tutte le autorità indipendenti, e anche i soggetti privati che esercitano funzioni rilevanti per la collettività, facendo emergere le proposte alternative che permettono ai cittadini "di farsi un'idea sia di come agisce chi governa sia di come promette e intende agire chi si oppone"<sup>35</sup>. Allo scopo, si può ulteriormente auspicare che le assemblee si attrezzino di conseguenza sul piano normativo e organizzativo. E al fine, in particolare, della produzione ed elaborazione di una propria e autonoma capacità cognitiva al fine di dotarsi di accurate analisi preventive e successive (e non solo di stanchi riecheggiamenti di dibattiti sempre altrove alimentati e sempre dotati di maggior cognizione di causa) circa i principali fenomeni socio-economici che investono il territorio, in merito alla loro modificabilità e in riferimento all'impatto che hanno su di essi le azioni politico-amministrative espletate.

<sup>35</sup> Secondo la formulazione di C. Fusaro, *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, in A. Brasca, M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, il Mulino, 2003, § 1.

Si può insomma rimarcare quanto sia opportuno che le assemblee imparino a integrare la programmazione e la progettazione delle politiche del governo locale mediante adeguati strumenti di valutazione circa l'effettività dei risultati ottenuti<sup>36</sup> così da conferire concretezza di obiettivi e di parametri alla loro funzione rappresentativa. Occorre, in parallelo, che le stesse assemblee sappiano organizzare e sviluppare costanti circuiti di comunicazione istituzionale con una stabile e biunivoca interazione con tutti coloro che abbiano interesse alle politiche locali: superando il semplice folklore della polemica contingente e l'autoreferenzialità dei suoi parrocchiali protagonismi politici.

Tutto questo ha grande importanza e se da troppo tempo alimenta riflessioni e proposte che mai si sono radicate nell'ordinaria funzionalità assembleare, ciò nondimeno costituisce un insieme di esigenze la cui rimozione è una *concausa* essenziale della marginalità delle assemblee elettive. Ma, appunto, una *concausa*. Alla base e pregiudizialmente occorre che le assemblee e i loro membri sappiano dar voce e con continuità al popolo che sono chiamate a rappresentare fra un'elezione e l'altra. E che lo facciano con l'autorevolezza di chi è accreditato di una missione importante perché efficace e dunque politicamente rilevante. Di chi, in una parola, sa conferire alla stessa funzione rappresentativa il senso di un compito che si legittima non solo sul piano delle ritualità istituzionali con cui si seleziona e consolida una classe politica ma per la piena conoscenza che dimostra circa bisogni, domande, opportunità e conflitti che nella società e nel territorio si formano come fenomeni visibili o potenziali. Ma una simile conoscenza non si acquisisce su un qualche mercato dei saperi e delle competenze tecniche: si forma, si sviluppa e si utilizza attivando quello specifico "lavoro politico" che è il presupposto del rappresentare e il veicolo con cui la rappresentanza costruisce il proprio mandato mediante una offerta di partecipazione. Oltre che il segno che chi di dovere (i "rappresentanti del popolo" appunto) non rinuncia per primo a una qualche propria missione istituzionale. Né si accontenta della mera salvaguardia di quella marginale rendita di visibilità che uno scranno consiliare, per modesto che sia in sé, può pur sempre lasciare immaginare: magari in attesa del maturare di nuove occasioni di carriera, sia in politica che altrove, comunque più proficue.

Tutto ciò concedendo, tuttavia, è abbastanza evidente da quanto siamo venuti argomentando – e dalla stessa esemplificazione della pianificazione strategica che abbiamo adottato – che l'osservazione della parabola delle assemblee elettive non può esaurirsi nel tasso di ignavia che si voglia ascrivere alle classi politiche locali che vi trovano ospitalità o nel grado di severità con cui la si voglia stigmatizzare. Ed è altrettanto evidente che un ipotetico riassorbimento di quella strutturale "incrinatura" tra sfera pubblica e assemblee locali che ha eroso l'idealtipo della centralità delle funzioni "parlamentari", dipende da circostanze e fattori che fuoriescono dalla sola "buona volontà" autocorrettiva delle assemblee. Perché attengono ai caratteri essenziali della *governance*

<sup>36</sup> Cfr., in proposito, le interessanti considerazioni e sollecitazioni propositive elaborate dal gruppo di studio Capire, *Quale controllo da parte delle assemblee regionali sull'attuazione delle politiche?*, mimeo, giugno 2002; elaborato ai fini delle assemblee elettive regionali ma di grande interesse anche per le assemblee locali.

locale e alla forza del loro impatto sulla funzionalità delle strutture istituzionali e dei circuiti di rappresentanza e mediazione che essa ha determinato.

## 6. IL PRIMATO CORROSIVO DEL *POLICY MAKING*

Se le assemblee elettive sono in forte affanno nel marcare un loro specifico imprinting nel *policy making* locale e se tale fenomeno le rende poco “appetibili” sia per chi sui processi di *policy* voglia influire, sia per quella sfera pubblica di attori che, in riferimento alle azioni del governo locale, vogliono sintonizzarsi con le articolazioni di quei processi, ciò è dovuto alla tendenziale allergia delle politiche pubbliche alle semplificazioni “aritmetiche” (pro e contro; destra e sinistra; voti favorevoli e voti contrari) che rendono poco confacenti ai processi di *policy* le logiche “sommatorie” e discriminanti tipiche di qualunque assemblea. Tanto più se si tratta di un’assemblea maggioritariamente strutturata nel confronto tra parti che debbono salvaguardare la loro identificabilità politica. Tanto più, cioè, ove venga attenuata quella propensione compromissoria che, nella funzionalità reale delle istituzioni parlamentari, può mitigare l’efficacia escludente di quel tipico modello di *gioco a somma zero*, in cui una parte (costituita dai più) vince e un’altra (costituita dai meno) perde, e nel quale, almeno formalmente, non può non consistere il principio maggioritario<sup>37</sup>. Comunque, è un fatto che alla formazione e la messa in opera delle politiche pubbliche risultano assai più consentanei processi e modalità decisionali improntati, in modo esplicito e tendenzialmente garantito, alla contrattazione e allo scambio di risorse tra attori che negoziano definizioni di problemi o di opportunità e prospettazioni di soluzioni che possano trattare i primi o soddisfare le seconde. Siano esse prospettazioni di primaria pertinenza politica o di afferenza eminentemente tecnocratica, ciò che conta, per l’appunto, è che il processo decisionale non si concluda con vincitori e vinti. O, perlomeno, si attenga a una qualche regola distributiva a “somma positiva” capace di assicurare sufficienti compensazioni a che nessuno dei partecipanti si senta escluso o irrimediabilmente penalizzato dal valore della decisione e dai suoi presupposti definitori e cognitivi. E ciò per due semplici ragioni: a) nessun processo di *policy* è una monade separata da altre vicende di *policy making*, le quali potrebbero risentire dei suoi esiti nella rispettiva funzionalità decisionale; b) formulazione e messa in opera di una politica pubblica sono due fasi distinte di un processo decisionale unitario e tendenzialmente circolare: per cui ciò che non si è risolto, in termini di capacità inclusiva e mediatrice, nella prima fase, si ripresenta con

<sup>37</sup> È appena il caso di ricordare come, per stemperare i drastici effetti della regola di maggioranza, già Kelsen suggerisse di intraprendere, come regola aurea, la strada del *compromesso* parlamentare. Nell’osservare che “l’intera procedura parlamentare infatti, con la sua tecnica dialettico-contraddittoria, basata su discorsi e repliche, su argomenti e contrargomenti, tende a venire ad un compromesso”, poiché proprio in ciò consisterebbe “il vero significato del principio di maggioranza nella democrazia reale”, un principio che, non a caso, lo stesso Autore suggeriva di designare come “principio maggioritario-minoritario”; cfr. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Il Mulino, Bologna 1970, p. 66.

assoluta puntualità come problema irrisolto nella seconda. Che è per altro, e come ben sa qualunque amministratore pubblico, la fase più delicata, incerta e rischiosa dell'insieme di un processo di *policy*. Per cui diventa una primaria necessità non aggravarne gli oneri decisionali con retaggi conflittuali provenienti dalla prima fase.

Tutto questo fa sì che il *policy making* dia ovviamente più forza a quelle istanze e a quegli attori politici e istituzionali che di tale fluidità negoziale possano farsi garanti, attivatori e, ove ne abbiano le risorse, anche registi. Sta qui, e di certo non meno che nel principio della sua diretta legittimazione popolare, la ragione della primazia politica di cui dispongono, almeno virtualmente, i sindaci nel potere locale e pur in presenza di assemblee, ripetiamolo ancora una volta, tutt'altro che sguarnite sulla carta di cospicue capacità analitiche e decisionali. D'altra parte è ben individuabile una simile consapevolezza strategica, se non esplicita certo presumibile, tra gli *obiter dicta* del legislatore che ha riformato le istituzioni del governo locale negli anni Novanta. E che ha privilegiato il duplice approccio della personalizzazione della leadership politica del sindaco, e della aziendalizzazione sia degli apparati e della funzionalità delle amministrazioni locali, sia della razionalità che dovrebbe presiedere alle opzioni tra le alternative dell'agire politico-amministrativo. Così, abbiamo sindaci i quali, risolte pregiudizialmente le questioni della propria legittimazione politica mediante una delega elettorale *ad personam*, e quelle della propria autonoma forza politica nei confronti della loro maggioranza consiliare mediante la minaccia di scioglimento anticipato delle assemblee in caso di sfiducia, possono proporsi come primari protagonisti del *policy making* locale. Anche se al prezzo di doversi esporre in prima persona alla inevitabile complessità sociale del territorio urbano e ai suoi non meno inevitabili conflitti: senza disporre, cioè, delle reti di protezione o di mitigazione dell'impatto politico che un tessuto di partiti radicati poteva fornirgli nel passato regime.

Il tutto è reso più gravoso (e politicamente più rischioso per i leader elettivi delle amministrazioni locali) dall'evolversi di uno scenario politico-istituzionale ove proprio l'area del governo locale è divenuta via via il luogo per eccellenza della formazione o/e della messa in opera delle politiche più vitali per la qualità sostantiva della cittadinanza, così come interpretato, nella stessa carta costituzionale, alla luce del principio – in senso verticale e orizzontale – di sussidiarietà<sup>38</sup>. E per le quali politiche – proprio per la loro diretta rilevanza in ciò che ogni cittadino percepisce come intervento di una qualche pubblica autorità per rispondere a sue esigenze “elementari” (si pensi ai servizi alla persona o alle politiche per la casa o per il lavoro o per l'impresa commerciale o artigianale, o per l'energia) o per regolare o indirizzare comportamenti altrettanto primari (si pensi alla disciplina della mobilità urbana e metropolitana, così come alla sua infrastrutturazione) – non vale quanto sostengono coloro che evidenziano l'impatto “omologante” dei processi di internazionalizzazione, europeizzazione e globalizzazione sulle agende politiche dei governi nazionali<sup>39</sup>: coloro che ipotizzano, cioè, una conseguente riduzione dell'area

<sup>38</sup> Cfr. sul punto M. Cammelli, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in “Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo Locale”, XXII (2001), n. 6.

<sup>39</sup> Come A. Pizzorno, *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, in “Stato e mercato”, 2001, n. 2, pp. 224-226.

della discrezionalità politica a vantaggio di una vincolatività eterodiretta. Non che nel governo locale l'assunto non sussista. Tutt'altro: a cominciare dai vincoli di finanza pubblica statale e comunitaria, per finire con il "dovere", che qualunque classe politica locale sente come primario, di adottare o promuovere politiche che assicurino, direttamente o infrastrutturalmente, la capacità competitiva delle proprie città o dei propri insiemi territoriali nell'attrarre investimenti privati nazionali e internazionali<sup>40</sup>. Solo che le logiche e le strategie con le quali quello stesso e omologante presupposto può essere interpretato cambiano anche di molto tra luogo e luogo, tra città e città. Se non altro perché sono comunque diverse le "circostanze" intrinsecamente locali, cioè soggettive e oggettive, in cui esso trova declinazione<sup>41</sup>. Circostanze tra le quali spiccano il profilo culturale e i tratti della professionalità politica di quel nuovo e "unificante" responsabile del governo locale, il sindaco innanzitutto, sul quale si riversano o dal quale vengono alimentate cospicue aspettative da parte delle collettività amministrare di una risoluzione se non demiurgica almeno chiara e netta di problemi vecchi e nuovi della vita collettiva.

L'impatto corrosivo dei processi di *policy* sul ruolo delle assemblee elettive, però, non è soltanto il riflesso di quella non appropriatezza delle loro modalità decisionali rispetto alle logiche che governano quei processi. Questi non sarebbero così efficaci nell'erosione del ruolo delle assemblee se non riflettessero anche un più generale logoramento della rappresentanza politica come principio ordinatore del sistema politico-amministrativo e come fonte primaria e indefettibile della sua legittimazione.

## 7. RAPPRESENTANZA POLITICA: LA RIMOZIONE DI UNA FINZIONE

Quel principio, in verità, nessuno lo pone "filosoficamente" in discussione. Il problema è il grado in cui, nelle società dei nostri tempi, possiamo ancora ritenerlo depositario di una prescrittività esauritiva. Ciò che viene discusso, e con crescente intensità, è se la rappresentanza politica sia un sufficiente indicatore di "democraticità" allorché il governo rappresentativo viene sfidato nelle sue capacità di produrre decisioni e poli-

<sup>40</sup> "Alla tradizionale immagine della città come comunità, si sovrappone quella della città come azienda tutta tesa a migliorare il proprio 'fatturato' complessivo", così L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, p. 201, che ripercorre anche le linee essenziali sul dibattito attorno alla "missione" delle città in Europa e negli Stati Uniti. Emblematicamente, Q. Brugué, R. Gomà, J. Subirats, *Gli ambiti di governo in Catalogna. Criteri di articolazione territoriale*, in "Archivio di studi urbani e regionali", 1998, n. 62, pp. 111-141.

<sup>41</sup> E sono circostanze per le quali vengono opportunamente in mente le parole con cui Ortega y Gasset ne designava la sostanza concettuale. "La scienza biologica più recente studia l'organismo vivente come un'unità composta dal corpo e dal suo ambiente, di modo che il processo vitale non consiste solo in un adattamento del corpo al suo ambiente, ma anche nell'adattamento dell'ambiente al suo corpo. La mano cerca di conformarsi all'oggetto materiale per afferrarlo meglio; ma, allo stesso tempo, ogni oggetto materiale nasconde una precedente affinità con una determinata mano", così appunto, J. Ortega y Gasset, *Meditaciones del Quijote*, Madrid, Residencia de Estudiantes, 1914, p. 44.

tiche che interessano la collettività. Ci si può chiedere, in una parola, non solo se le assemblee, come luogo primario della rappresentanza politica, siano funzionalmente idonee a “ospitare” il farsi delle politiche pubbliche – ed è quanto abbiamo appena discusso – ma se la stessa rappresentanza politica, di cui le assemblee sono espressione e strumentario, sia un ostacolo anziché un sostegno alla qualità democratica del sistema politico-amministrativo. Insomma, possiamo lecitamente dubitare dell’assunto per il quale “tanto è più democratico uno stato quanto più *tutte* [corsivo nostro] le decisioni dello stato si prendono nell’ambito di organi sicuramente rappresentativi (il Parlamento, come è ovvio, in testa): organi cioè ‘collegiali’ eletti nell’universalità del popolo, e responsabili davanti a esso attraverso prove elettorali a scadenze ravvicinate”<sup>42</sup>. E lo possiamo fare confortati dalla insuperata constatazione kelseniana per la quale la rappresentanza politica costituisce una contraddizione invalicabile alla capacità effettiva di autodeterminazione del cittadino. È dunque, in se stessa, né più né meno che una *finzione*<sup>43</sup>. Giacché il rappresentato viene reso “presente” nell’azione politico-parlamentare su di un piano meramente simbolico, poiché il divieto del mandato imperativo è condizione irrinunciabile per assicurare alla rappresentanza politica l’autonomia necessaria alla sua stessa funzionalità negoziale nei processi di formazione della volontà del legislatore o, su scala locale, dell’autorità municipale<sup>44</sup>. Per cui la rappresentanza politica non si configura come il *medium* attraverso cui i cittadini esprimono la loro volontà nelle assemblee, bensì assolve la semplice funzione di legittimare l’assemblea elettiva “dal punto di vista della sovranità popolare”<sup>45</sup>. Non il metodo che consente la creazione delle norme dell’ordinamento sociale da parte dei destinatari delle norme medesime, secondo l’ideale democratico, ma solo una ‘tecnica’ per costituire quegli organi giuridico-politici che a quella produzione normativa provvederanno. Se dunque la rappresentanza politica circoscrive l’ambito di esplicazione della sovranità popolare al solo momento della scelta elettorale, vuol dire che “la volontà generale direttiva non è formata *che* dalla maggioranza degli eletti dalla maggioranza dei titolari dei diritti politici”<sup>46</sup>. E che il principio democratico per eccellenza, cioè l’autonomia soggettiva, diventa un postulato solo metaforico ed evocabile unicamente in senso traslato, se ammettiamo che il valore di una democrazia che si esaurisca nella rappresentanza politica riposa

<sup>42</sup> G. Bognetti, *Osservazioni conclusive: “Brüder, nicht diese töne...”,* in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno tenuto a Milano il 16, 17 marzo 2000, cit., p. 272.

<sup>43</sup> H. Kelsen, *Democrazia*, in *Il primato del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 38.

<sup>44</sup> “Mentre la rappresentanza giuridica è una *factio iuris* in senso proprio (un mezzo per facilitare gli scambi ed il commercio giuridico tra più soggetti di diritto), la rappresentanza politica è quel che Vaihinger chiamava *finzione etica*, e cioè un ‘ideale’, una ‘costruzione concettuale in sé contraddittoria e in contraddizione con la realtà’, che tuttavia possiede un eccezionale *valore*. Un valore che è dato dalla capacità di orientamento di comportamenti umani e di intere visioni del mondo”, così, M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), cit., p. 112.

<sup>45</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 38.

<sup>46</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 33.

sulla sola libertà-potere da parte della *maggioranza* dei cittadini di scegliersi i governanti. Che è quanto ammettere la non realizzabilità del principio dell'autonomia "neppure in via di approssimazione"<sup>47</sup>.

Ebbene, quella che appariva fino a tempi a noi non remoti un'antinomia teoretica essenzialmente degna dell'attenzione dei padri fondatori delle teorie generali del diritto e degli ancoraggi che esse dovevano fornire alle categorie del politico e dei regimi democratici, appare ai nostri occhi di evidente attualità.

Ne sono spia non solo le innumerevoli indagini empiriche sulla "reputazione" in cui sono tenute le istituzioni parlamentari in generale<sup>48</sup>, ma anche il crescere e il radicarsi di un fenomeno, particolarmente significativo ai fini del nostro argomento, nei circuiti di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche. Esso, pur nelle molteplici modalità in cui si propone, ha come denominatore comune proprio il tentativo di comporre in qualche misura la frattura tra produttori e destinatari delle decisioni collettive, che alimenta quella finzione che Kelsen riteneva appunto un incomprimibile formante della rappresentanza politica.

Ci riferiamo alle crescenti suggestioni che vanno assumendo anche in Italia il tema e le esperienze della cosiddetta "democrazia deliberativa". La possibilità, cioè, di formulare politiche pubbliche anche in campi o materie intrinsecamente conflittuali dal punto di vista dei destinatari delle eventuali decisioni, facendo leva sulla capacità dei soggetti individuali "di controllare i processi che influenzano i loro stessi atti cognitivi e volitivi"<sup>49</sup> e dunque di contribuire in prima persona alla costruzione delle opzioni pubbliche che li riguardano. In italiano parlare di "democrazia deliberativa" (che è una trasposizione meccanica dall'inglese "deliberative democracy") comporta qualche specificazione. Il verbo "deliberare" da noi vuol dire soprattutto "decidere, stabilire; detto di organo collegiale, approvare con una decisione che ha valore esecutivo", piuttosto che "to consider something deeply; ponder; think over". In un consiglio comunale o in un consiglio di facoltà prima si discute e poi si delibera, ossia si passa ai voti. Tanto è vero che con il termine "deliberazione" (o "delibera") non viene indicato il processo argomentativo attraverso cui si perviene alla decisione, ma piuttosto il suo atto conclusivo attraverso cui la decisione viene formalizzata. «Questo uso si scontra frontalmente con il significato anglo-latino del termine "deliberare", quale compare nell'espressione "deliberative democracy". Qui si vuole infatti introdurre una contrapposizione netta tra la discussione ("deliberation") come processo dialogico e discorsivo, e la votazione (la "deliberazione" italiana), come momento che sancisce l'esistenza di una maggioran-

<sup>47</sup> H. Kelsen, *Democrazia*, in *Il primato del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 33.

<sup>48</sup> Cfr. ad esempio la ricerca di R. Cartocci, *Diventare grandi in tempi di cinismo*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 120 ss., essenziale per comprendere lo stato dell'arte da un punto di vista metodologico, ma anche per l'inquadramento teorico e storico che offre all'endemica sfiducia degli italiani nelle proprie istituzioni democratiche.

<sup>49</sup> E. Santoro, *Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 94.

za e di una minoranza. Nel primo caso le preferenze dei partecipanti si formano, si confrontano e si trasformano, nel secondo si contano»<sup>50</sup>.

Si tratta di una modalità di formazione delle decisioni di *public policy* che sembra trovare le sperimentazioni più interessanti nel governo territoriale, sia nella valorizzazione delle sue risorse e delle sue opportunità, così come nella definizione e nella gestione dei vincoli che una declinazione pluralistica delle une e delle altre può richiedere. Sia, più in particolare, con riferimento all'impatto urbano e metropolitano che esercitano specifiche e drammatiche opzioni infrastrutturali.

È anche una modalità di *decision making* che si prefigge di superare le incongruenze attuative spesso registrabili nella messa in opera degli interventi pubblici già frutto di concertazione, cioè di contrattazione e scambio politico tra opzioni rispettivamente predefinite ad opera degli attori pubblici e privati i quali, facendo leva su proprie risorse negoziali e su stabili criteri di mutuo riconoscimento, abbiano inteso restringere il processo decisionale a un novero prelezionato di addetti ai lavori. Di contro, nei processi *deliberativi* le opzioni si formano *entro* un confronto dialogico e inclusivo tra quanti sono in grado di proporre analisi e soluzioni per problemi di comune percezione ma per i quali nessuno può aprioristicamente sostenere la convenienza collettiva di una qualche propria definizione dei medesimi né di una propria conseguente soluzione degli stessi. A meno che, per l'appunto, non si provveda ad argomentare l'attendibilità cognitiva e tecnica delle rispettive ipotesi in un confronto – concordato e condiviso nei suoi presupposti teorici e metodologici tra gli attori e le istituzioni in gioco – con le analisi e le proposte altrui.

In Italia ci sono esperienze solo pilota<sup>51</sup> ma “democrazia deliberativa” è comunque terminologia di moda non solo nelle restituzioni giornalistiche ma anche, e significativamente, nel dibattito politico-culturale che sembra accompagnare le possibili introduzioni di normative apposite negli ordinamenti di regioni, comuni e province. Un dibattito che risente sicuramente del proliferare di movimenti contestativi nei confronti di opzioni urbanistiche, infrastrutturali, di gestione della mobilità collettiva, di ubicazione di servizi, impianti e funzioni collettive che trasformano gli assetti urbani, i valori immobiliari e il tessuto sociale a seguito di diverse alternative allocative. Ma è

<sup>50</sup> Come ricorda L. Bobbio, “*Non rifiutarti di scegliere*”, cit., p. 3.

<sup>51</sup> A differenza di quanto rinvenibile in molti altri paesi, come evidenzia L. Bobbio, *Le arene deliberative*, paper al convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Genova, 18-20 settembre 2002, che ne richiama una nutrita rassegna. Così si possono annoverare, ma solo ad una prima approssimazione, le *Citizens' Juries* sperimentate in Usa; le *cellule di pianificazione (Plannunzelle)* in Germania; le *consensus conferences* dell'esperienza danese o le *conferences des citoyens* francesi; i *sondaggi deliberativi*; i processi di elaborazione dell'*Agenda 21* sul piano locale; molteplici casi di *risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*; processi di *localizzazione consensuale* di impianti indesiderabili; le *multistakeholder environmental partnerships*; i *débats public* previsti in Francia dalla legge Barnier del 1995 sulle grandi opere pubbliche; l'elaborazione di *piani strategici* in parecchie città e realtà metropolitane europee a partire dal caso di Barcellona; l'esperienza di *orçamento partecipativo* avviata a Porto Alegre nel 1990 e poi sviluppatasi in numerose città brasiliane.

anche un dibattito che, al di là delle vicende contingenti di cui si alimenta, non può ignorare un dato di realtà. E cioè che si ha a che fare non con una semplice e generica domanda di partecipazione “sostantiva” alla cosa pubblica<sup>52</sup>. Ma col tentativo di fasce di popolazione culturalmente attrezzate di misurare le proprie capacità critiche e cognitive con quelle che le amministrazioni locali possono mobilitare in proprio: nel presupposto che nessun amministratore, per quanto dotato di consensi plebiscitari, ha mai diagnosi certe e ricette indiscutibili circa ai problemi che ne compongono l’agenda, rispetto a quelle che gruppi sociali colti o culturalmente impegnati possono a loro volta mettere in campo. Ciò perché si ritiene che: a) l’asimmetria cognitiva e progettuale tra governanti e governati può ridursi se si alimenta e sostiene uno scambio mutuo e reale di informazione e valutazione, e dunque regolato e condiviso allo scopo; b) che ove ancora una tale asimmetria abbia luogo, essa non necessariamente deriva da una preminenza conoscitiva di analisi e valutazioni in capo all’autorità amministrativa. Se non altro perché le tecnologie attualmente disponibili – qualora non vi si frappongano vincoli o ostacoli normativi – consentono alle amministrazioni e agli amministrati un accesso a una indefinita gamma di fonti informative su un piano di opportunità sostanzialmente paritario. Inoltre, e va ripetuto, le esperienze deliberative sottendono la constatazione ricorrente che solo processi decisionali sufficientemente inclusivi possono porre al riparo le decisioni politico-amministrative da pericolose retroazioni durante le fasi attuative ad opera di attori esclusi dalla loro formulazione. E l’esperienza insegna quanto siano illusori i tentativi di semplificare o eludere il conflitto con forzature o *escamotages* procedurali. Infine, ed è argomento su cui molto insistono i suoi fautori, la formulazione deliberativa delle decisioni e delle correlate strategie attuative potrebbe stimolare una rinnovata vitalità della sfera pubblica locale: che processi di *policy* aperti, articolati e garantiti nella loro inclusività decisionale probabilmente riuscirebbero a orientare verso il formarsi di nuove sensibilità collettive e nuove responsabilità civiche. Che è come dire che un’ampia partecipazione alla formazione delle politiche pubbliche sarebbe la migliore garanzia della loro efficacia: perché chi più si sarebbe impegnato per orientarne le determinazioni, più si dedicherebbe a comportamenti soggettivi coerenti per favorirne gli esiti e gli effetti che ha auspicato con la sua stessa partecipazione.

Ora, sostenere che questa sia la via maestra per superare quell’antinomia di kelseniana memoria che abbiamo sopra rammentato, sarebbe quanto meno esagerato. Tuttavia strategie istituzionali e/o procedurali appropriate che non delegittimino la rappresentanza politica in quanto tale né le sue sedi istituzionali, ma “ridefiniscano” il valore istituzionale che può a esse ragionevolmente competere ai fini della capacità politica del sistema amministrativo locale, possono utilmente mitigare le implicazioni delegittimanti di quello che resta un antico e irrisolto problema. Il fatto è che se anche continuiamo ad accredi-

<sup>52</sup> Che pure appare in incremento sotto una molteplicità di indicatori. Cfr., tra le innumerabili ricerche empiriche che si potrebbero citare in materia, quella promossa nel marzo 2002 da Anci, Lega delle autonomie, Uncem, Upi, dal titolo *Ascoltare i cittadini per governare meglio con i cittadini*, ove si rimarca una forte domanda di “senso civico”, come fattore decisivo della qualità urbana, ancorata a un intenso esercizio di attività partecipative (mimeo, 2002).

tare le assemblee elettive del ruolo di formante indispensabile per la qualificabilità democratica di un regime politico e delle sue articolazioni governative e amministrative, dobbiamo convenire che esse non sono comunque una condizione sufficiente in sé per determinare la qualità di quel regime. Ed è per l'appunto facendo leva sulla qualità delle decisioni collettive – qualità nella loro formulazione tecnica; qualità nell'accuratezza dei percorsi cognitivi e valutatori che le sostengono; qualità nella visibilità, nella regolarità e nella inclusività dei processi decisionali rispetto agli "aventi causa" diretti e indiretti – che formule come quelle di democrazia deliberativa sembrano prospettarsi come un orizzonte integrativo di grande interesse. Anche se più affidato all'accumularsi di esperienze specifiche e al loro consolidarsi in "pratiche" innovative del far politiche locali, piuttosto che a preventivi inquadramenti normativi e procedurali.

## 8. PER CONCLUDERE

Una valutazione realistica di ciò che ci si può attendere dalle istituzioni della rappresentanza politica nel governo locale, riteniamo debba fondarsi su alcune elementari constatazioni.

a) Il rendimento politico-istituzionale<sup>53</sup> del governo locale si misura con gli effetti delle politiche pubbliche che hanno luogo nella sua "giurisdizione" o che la attraversano<sup>54</sup>. Il governo locale ne risulta sollecitato a integrarsi nella complessità del *policy making* territoriale, per proporsi come uno snodo decisionale capace di orientare il

<sup>53</sup> Nozione anch'essa trasmigrata rapidamente nel linguaggio comune, eppure quanto mai ostica nella riflessione politologica a partire dai suoi stessi presupposti epistemologici e definatori. Per i quali cfr. A. Lippi, *Il rendimento istituzionale. Ipotesi teoriche e definizioni operative*, paper presentato al seminario su *La nozione di rendimento tra politica e istituzioni*, organizzato dal Centro Studi Cisl di Firenze il 7 dicembre 2001. Qui ci limitiamo ad evocare la nozione nel senso più comune. Appunto come capacità delle istituzioni di risolvere problemi, sia sotto il profilo della rappresentanza e della presa di decisioni, sia sotto il profilo dell'azione di governo. Nell'ipotesi che la legittimazione delle istituzioni derivi dalla loro capacità di soddisfare i destinatari della loro azione e non solo nella loro capacità di integrare le diverse componenti della società di cui sono espressione mediante la loro azione rappresentativa. È noto come su questo distinguo si sia innestato un cospicuo filone di riflessione che ruota attorno al discrimine tra legittimità "orientata all'input" e legittimità "orientata all'output" e al loro complesso dosarsi nei processi di sviluppo e consolidamento delle democrazie contemporanee, a partire dalla vicenda del sistema politico-amministrativo europeo. Discrimine che è sua volta debitore della concettualizzazione della duplicità di sfere (politica e politiche) in cui considerare la funzionalità democratica di un sistema politico-amministrativo. Cfr. F. W. Scharpf, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>54</sup> Cfr. S. Bartolini, *Political representation in loosely bounded territories, between Europe and the nation-state*, Paper preparato per la conferenza su "Multi-level party systems. Europeanisation and the reshaping of national political representation", Firenze, 16-18 dicembre 1999, e le suggestioni che se ne possono trarre circa la nozione di confini nella funzionalità dei sistemi politico-amministrativi non solo nei processi di integrazione comunitaria, ma anche, più generalmente, nella prospettiva delle relazioni tra ambiti politico-amministrativi e aree di *policy making*.

corso dei processi di *policy* o almeno di predisporre un alveo compatibile con i valori collettivi che intende esprimere o se non altro salvaguardare.

b) Per proporsi come snodo rilevante, se non egemonico, di tali processi il governo locale deve assumere capacità appropriate di indirizzo, mediazione e coordinamento mediante istituzioni, procedure e modalità di interazione efficaci allo scopo. Le assemblee della rappresentanza politica hanno poteri di indirizzo e controllo formalmente cospicui, oltre alle risorse di formale legittimazione politica correlate alla politicità intrinseca della loro stessa investitura elettorale. Ma hanno anche un formato costitutivo e tecniche decisionali – *politics* e non *policy oriented* – che non ne facilitano la sintonia con i processi del far politiche. Tant'è che le assemblee si percepiscono come estranee ai tentativi con cui il governo locale mira a razionalizzare, come appunto nell'esperienza della pianificazione strategica, il proprio rapporto e la propria correlazione con quei medesimi processi e con ciò che essi perseguono e sanno produrre.

c) Un luogo cruciale delle politiche pubbliche, intriso e sostanziato dai processi della loro formulazione e della loro attuazione come il governo locale, non è detto che debba per forza far sopravvivere le assemblee elettive in una riserva artificiosamente simbolica, cioè in mero omaggio a una tradizione di cultura istituzionale pluricentennale. Anche per le assemblee si pone un problema di rendimento istituzionale. Esse debbono riconvertire la percezione della propria missione istituzionale, impegnandosi nel dimostrare che possono contribuire alla qualità del *policy making* locale. Ritualmente questo contributo viene rinvenuto nella valorizzazione dei poteri consiliari di indirizzo strategico e di controllo sistematico e valutatorio, come potenziati o auspicati dall'evoluzione più recente della normazione legislativa, statutaria e regolamentare e, soprattutto, dal dibattito progettuale in materia. Ma è anch'essa un'invocazione ormai logora, se non viene sostenuta, oltre che dalle infrastrutture cognitive cui abbiamo sopra alluso, da un'intensa convinzione e da un'adeguata preparazione politica e tecnica di chi "opera", e non solo "transita", per le aule e le commissioni delle assemblee elettive.

Quest'ultima non è più che una banale ovvietà. Ma non da sottovalutare in una *democrazia delle politiche* quale si configura il governo locale dei nostri tempi. Dove, cioè, l'efficacia delle azioni attivabili, la padronanza delle tecnologie analitiche e comunicative appropriate e l'efficienza dei risultati conseguibili diventano criteri di scelta preclusivi, e misura e condizione di autonoma legittimazione politica tanto per le decisioni quanto per chi le promuove e assume<sup>55</sup>. Per cui, se ancora un valore aggiunto si può auspicare come proprio dell'azione delle assemblee, questo va ricercato nella loro virtuale capacità di orientare i loro strumenti cognitivi e decisionali alla funzione di presidiare, non solo le ipocrisie di un superiore interesse generale<sup>56</sup>, ma la qualità, i

<sup>55</sup> In fondo anche gli stessi movimenti di partecipazione contestativa ai processi di *policy* intrecciano costantemente rivendicazioni di maggior coinvolgimento nella formazione delle decisioni pubbliche e domande di opzioni amministrative più avvedute, più colte, più efficaci e meno dispendiose.

<sup>56</sup> Che non solo sono accettabili ma anzi auspicabili nei contesti di formazione deliberativa delle decisioni: ove appunto il riferimento al bene comune, per quanto ipocrita, fissa e delimita

giudizi di valore, le coerenze strategiche e le compatibilità collettive a cui le politiche pubbliche locali dicono di volersi attenere.

Se lo facessero è molto probabile che la loro capacità di *audience* nella vita politica e civica delle società locali riacquisterebbe un proprio peso specifico; forse un nuovo prestigio istituzionale: perché darebbe una qualche sostanza alla loro formale missione rappresentativa. E quel complesso insieme di attori, visioni e capacità soggettive e reticolari che abbiamo qualificato come sfera pubblica locale potrebbe di nuovo ritrovare una fonte di interlocuzione e di stimolazione istituzionale nelle assemblee perché operanti in un orizzonte meno contingente e occasionale e più stabilmente strategico. Così, per questa via, si potrebbe anche immaginare un riequilibrio di ruoli nel sistema politico-amministrativo di comuni, province e regioni ove la politicità dei consigli e della rappresentanza di cui sono depositari sia spesa a salvaguardia della qualità delle politiche: rafforzando, in tal modo, potenzialità istituzionali già ben presenti nello strumentario tecnico delle assemblee e comunque capaci di fare delle sresse assemblee ciò che oggi non sono e da cui, purtroppo, dipende una loro difendibile ragion d'essere. Agire, cioè, da interlocutori effettivi e dunque rappresentativi della primazia negoziale e decisionale dell'esecutivo nel *policy making* locale. Un contrappeso non astratto o meramente affidato alla rivendicazione di nuove ingegnerie istituzionali. Bensì tale nei dati di fatto, perché costruito attorno a una nuova "sostanza" dell'azione rappresentativa. Cioà capace di valutare in proprio opportunità, alternative, coerenze, "costi e benefici" dell'azione pubblica nell'ambito degli insiemi di problemi e di opportunità di cui l'agire amministrativo è comunque parte costitutiva e che compongono l'agenda politica del governo locale.

Facile a dirsi, si obietterà. Quali però le alternative per le assemblee se non un artificioso (e oneroso) sopravvivere ... senza rappresentare?

il terreno delle argomentazioni e delle verifiche a sostegno delle tesi che si vogliono sostenere. In tale prospettiva che ci ha parlato di "funzione civilizzatrice dell'ipocrisia"; così J. Elster, *Argomentare e negoziare*, Milano, Anabasi, 1993.

## Intervento

*di Antonio Andreani, Ordinario di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Firenze*

Formulo due considerazioni che scaturiscono in primo luogo dal sistema delle autonomie locali, ma possono essere allargate a tutto il sistema istituzionale, anche nazionale, in quanto espressione del rapporto tra assemblee rappresentative e organo esecutivo.

a) Spesso, quando si analizza la struttura della rappresentanza politica e della forma di governo, si tende a trascurare la effettività delle formule alla luce della normazione applicativa, cioè della concreta attribuzione di poteri amministrativi ai vari organi, e alla specifica attuazione di tali poteri.

Questa osservazione mostra particolare rilevanza in ordine a due moduli operativi dei soggetti pubblici, e cioè il modulo della *programmazione* e il modulo degli *accordi* (sia nei confronti dei privati, che nei confronti degli altri soggetti pubblici).

Sia nella programmazione che nel sistema degli accordi la prevalenza degli organi di governo/potere esecutivo è altamente prevalente, perchè sia il modello della programmazione, sia quello della contrattazione degli accordi vedono la funzione protagonista dell'organo di governo. Né l'attribuzione agli organi rappresentativi assembleari di poteri di ratifica e di successiva approvazione sposta i termini del problema. Infatti, manifestamente, la mancata ratifica degli accordi stipulati costituisce una prova di sfiducia verso l'operato dell'esecutivo, che non appare in linea (almeno tendenzialmente) con una formula maggioritaria di elezione dell'organo assembleare, e quindi costituisce espressione di una vera e propria crisi politica, al limite dell'autoscioglimento dell'assemblea.

Per converso sia la concertazione preparatoria della programmazione che la trattativa preliminare agli accordi richiedono una fase preventiva di avvicinamento al risultato finale la cui disponibilità costituisce una sorta di vicolo insuperabile per la successiva deliberazione dell'assemblea.

Questo aspetto è altresì potenziato dalla configurazione tendenzialmente privatistica di alcuni poteri della P. A., in quanto la dottrina più recente – e anche la giurisprudenza specifica più recente – tendono a configurare un obbligo diretto di “correttezza” della amministrazione che vincola i successivi rapporti con le controparti, pubbliche o private che siano.

Quando si parla dunque sia di programmazione che di consensualità amministrativa si potenziano i poteri del soggetto di governo, nei rapporti con l'assemblea, rispetto

a cui un possibile bilanciamento dovrebbe passare attraverso il coinvolgimento diretto delle assemblee nelle fasi preparatorie. È chiaro che questo verrebbe a ridurre l'efficienza dei soggetti, richiedendo dunque correttivi utili in questo senso.

b) In secondo luogo il ruolo delle assemblee appare collegato anche alla tipologia di rappresentanza degli interessi che esse riescono a esprimere. Si discute molto tra possibili forme elettorali, con o senza preferenze, a liste bloccate e collegi uninominali etc. (ad es. per la legge elettorale toscana). Si deve tener presente che il sistema presenta differenti implicazioni per forze politiche di grande o piccola dimensione; per le forze di piccola dimensione l'espressione partitica appare pressoché necessitata, mentre per i partiti maggiori vi è la possibilità di esprimere aree di interessi più individuati, come espressione della società civile.

In questo caso, il ruolo delle assemblee può essere potenziato, in quanto non si determina necessariamente una cinghia di trasmissione dal partito all'organo istituzionale, e questo può dare maggior peso alla rappresentanza di interessi nell'assemblea.

Sul piano istituzionale un ruolo di rappresentanza e introduzione degli interessi può essere svolto dal procedimento di consultazione delle forze sociali etc., che appare specialmente rilevante per le procedure di programmazione attraverso forme di concertazione etc. Tuttavia si deve distinguere la concertazione dalla rappresentanza degli interessi, perché la concertazione coinvolge specialmente gli interlocutori ufficiali (ad es. sindacati forze sociali organizzate etc.) mentre la rappresentanza degli interessi nell'ambito delle assemblee interessa e garantisce anche forze "disorganizzate" come l'elettorato di opinione.

Senza entrare nel merito di questioni che attengono ad altre discipline, e in cui non sono esperto, mi sembra importante sottolineare che l'articolazione dei poteri degli organi politici si innesta trasversalmente sulla rappresentanza degli interessi nelle assemblee, che va dunque salvaguardata e valorizzata, possibilmente anche attraverso la salvaguardia di meccanismi elettorali che diano valore alle formazioni di opinioni, magari attraverso le preferenze sui singoli candidati.

## Intervento

*di Augusto Barbera, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze*

Il tema della rappresentanza politica trova ora un nuovo motivo di dibattito nel ridisegno del bicameralismo messo in atto dal progetto di riforma costituzionale in corso di approvazione e nelle tuttora perduranti polemiche sul potere di scioglimento affidato, nello stesso progetto, alla proposta del Premier.

Parto dal primo tema. Non siamo di fronte a un problema inventato. Il volto del Senato italiano costituisce uno dei nodi irrisolti della Costituzione italiana: all'attuale configurazione di esso si pervenne non sulla base di un disegno organico ma per effetto di veti reciproci. Venuto meno il Senato del Regno si ebbe il "no" di liberali e cattolici ai progetti monocamerali sostenuti dalle sinistre, cui si contrappose il "no" delle sinistre al "Senato delle Regioni", costruito come una sorta di camera territoriale eletta sulla base di rappresentanze professionali e di categoria, che era fortemente sostenuto dalla Democrazia cristiana. Fu scelta la strada dell'elezione popolare diretta affidando (deboli) elementi di differenziazione alla diversa età per l'elettorato attivo e passivo e alla diversa durata delle rispettive legislature.

Venne altresì deciso che il Senato fosse eletto "su base regionale"; ma si tratta di affermazione generica, peraltro interpretata dal legislatore in modo riduttivo limitandosi a prevedere la elezione dei senatori attraverso circoscrizioni aventi dimensione regionale. Contemporaneamente veniva raccomandato al legislatore ordinario un diverso sistema elettorale, proporzionale alla Camera e uninominale al Senato, secondo l'ordine del giorno Nitti approvato nell'ottobre del 1946. Questo elemento di differenziazione fu però travolto dall'approvazione del progetto Dossetti di legge elettorale per il Senato che sotto l'apparenza di una legge maggioritaria introdusse un sistema proporzionale. Come si ricorderà, il territorio regionale fu organizzato in collegi uninominali ma l'elezione del candidato secondo criteri maggioritari sarebbe scattata solo ove esso avesse conseguito il 65% dei voti (quasi mai quindi), in caso contrario si sarebbe passati alla elezione su base proporzionale (ed è noto che su questo testo ha inciso il quesito referendario per introdurre nel 1993 il sistema maggioritario).

Secondo la Costituzione del 1948, inoltre, la Camera si sarebbe rinnovata ogni cinque anni e il Senato ogni sei anni. Questo era il vero e importante elemento di differenziazione scelto dai costituenti per evitare che lo schieramento vincitore potesse gover-

nare fino in fondo ma nel 1963 (di fatto con lo scioglimento anticipato del 1953) si arrivò anche al superamento della differenziazione della durata delle due Camere ormai resa inattuale dalla stabilizzazione dei rapporti politici attorno alla DC.

La scelta del sistema proporzionale, la diversa durata delle Camere, la cautela dell'ordine del giorno Perassi si iscrivono nel timore di ciascun schieramento per una vittoria politica dell'avversario (nobilmente definita "paura del tiranno", peraltro in questi giorni risorgente). La forza unificante assunta dal sistema dei partiti ha ridotto a episodi marginali i conflitti politici fra l'una e l'altra Camera, temuti dai fautori della soluzione unicamerale, mentre le scelte delle principali forze politiche, la discreta tenuta del principio dell'equilibrio fra i poteri assicurata dalla Corte costituzionale – vissuta talvolta quasi come una "terza Camera" – e l'attivazione dell'istituto del referendum abrogativo hanno fugato i timori dei bicameralisti per possibili "dittature della maggioranza".

Come ho già detto in più occasioni l'esperienza ha in realtà plasmato il bicameralismo italiano verso un "monocameralismo imperfetto" che ha i difetti "monisti" del monocameralismo e le procedure ripetitive del bicameralismo senza tuttavia avere né i pregi dell'uno né quelli dell'altro.

Se si esclude la Camera dei Lord ormai, in tutti i paesi, la seconda Camera è la sede in cui le Regioni e gli Stati membri partecipano in varie forme al procedimento legislativo. E su questo modello hanno puntato in questi anni i vari progetti di riforma, compreso quello in corso di approvazione in queste settimane.

La soluzione ideale per l'Italia sarebbe stata, a mio avviso, quella tipo Bundesrat, ma so bene che non è realistico proporla. Ho trovato tuttavia una buona soluzione di compromesso la contestuale elezione fra Consigli regionali e Senato federale. Si può ritenere che l'elezione contestuale possa portare all'elezione di un Senato i cui componenti siano più attenti agli interessi delle comunità regionali che alle politiche nazionali di governo. Ma rimane del tutto non risolto il problema dei rapporti con l'ente-regione, certamente non risolto dalla presenza nel c.d. Senato federale, con incerta collocazione e non chiari poteri, dei due rappresentanti regionali.

Ma soprattutto il testo della Camera non dà una risposta a un tema che ritengo decisivo. Temo che al pesante e anomalo bicameralismo italiano la riforma sostituisca un'inedita anomalia, vale a dire un pesante e inevitabile conflitto di competenza fra le due Camere, che si verrebbe a aggiungere ai conflitti fra Stato e Regioni. La distinzione fra leggi la cui competenza alla approvazione definitiva è della assemblea nazionale e leggi la cui competenza all'approvazione definitiva è della Camera federale, non trova riscontro (o trova riscontri assai limitati) in altri Paesi, neanche in quelli a federalismo spinto.

Semplificando al massimo questo è lo schema seguito in altri paesi: entrambe le Camere hanno competenza su tutte le leggi, secondo uno schema a "bicameralismo imperfetto", salvo la parola definitiva alla Camera che assicura la rappresentanza politica nazionale (la cosiddetta Camera bassa). Alla Camera di estrazione regionale vengono riconosciuti poteri di proposta (se investita per prima nel procedimento) o di invito al riesame e di emendamento se investita in seconda battuta. Viene talvolta riconosciuta alla Camera regionale la possibilità di ritardare per qualche mese l'approvazione definitiva del progetto ovvero, in qualche limitato caso, di alzare nell'altra Camera il

*quorum* necessario per l'approvazione definitiva o comunque di costringere a un tentativo di conciliazione, ma sempre la parola definitiva è della assemblea che ha la rappresentanza politica nazionale.

Ai conflitti fra stato e regioni si aggiungerebbero dunque quelli, ancora più devastanti, fra Camera e Senato. Difficilmente i due Presidenti delle camere e il comitato paritetico previsto nel testo riuscirebbero a dirimere i conflitti, che, anche se esorcizzati con il riferimento a decisioni "non sindacabili", inevitabilmente e in vario modo finirebbero sui tavoli della Corte costituzionale. Una ricerca operata dal servizio studi della Camera dei deputati, prendendo a campione le leggi approvate nel corso del 2003, dimostra chiaramente, peraltro, che lo schema di ripartizione delle competenze fra Camera e Senato previsto nel testo di riforma non avrebbe consentito di individuare di chi è la competenza in un gran numero di provvedimenti legislativi. Delle 93 leggi approvate (al netto delle leggi di ratifica e le 3 leggi di manovra) solo 54 sono di attribuzione certa (42 di esse da assegnare al procedimento a prevalenza della Camera, 9 a favore del procedimento a prevalenza del Senato e 3 al procedimento bicamerale perfetto); le altre 39 leggi restano di incerta attribuzione, fra cui leggi rilevanti quali la legge Biagi sul mercato del lavoro, la legge La Loggia sull'attuazione del Titolo V, la legge sullo smaltimento dei rifiuti radioattivi, la delega fiscale, la legge sul sistema scolastico.

Viene disegnata una Camera quindi che non rappresenta adeguatamente le Regioni ma che per di più rischia di indebolire fortemente la funzione nazionale di governo. Eletto in un periodo non coincidente con l'elezione della Camera politica (e con un sistema elettorale inevitabilmente diverso), il Senato potrebbe avere una composizione politica diversa rispetto a quella della Camera e in ogni caso non sarebbe legato da un rapporto fiduciario con il governo e per di più non soggetto a possibile scioglimento anticipato.

Nonostante l'assenza di una maggioranza politica il Senato federale sarebbe chiamato a occuparsi in via definitiva dei disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali relativi a materie di competenza concorrente regionale, vale a dire di politica industriale, di politiche sociali, di commercio estero e via discorrendo, vale a dire di tutte le materie per le quali è prevista una competenza concorrente fra Stato e Regione. La Camera dei deputati – dove si esprime la dialettica fra maggioranza e opposizione – dovrebbe limitarsi, in materie così rilevanti, a proporre emendamenti ma deciderebbe definitivamente da solo il Senato. Per altre materie è stato previsto un procedimento a "bicameralismo paritario". In alcuni casi tale procedimento consente al Senato di svolgere un'importante funzione di garanzia (leggi elettorali, nazionali, regionali o locali; funzioni fondamentali dei Comuni; disciplina delle competenze esterne delle Regioni, internazionali o comunitarie) o di coordinamento (la disciplina dei beni culturali, delle reti di comunicazione e trasporto, della ricerca scientifica). In altri casi, in particolare per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" o per le leggi che regolano i poteri sostitutivi dello Stato (compresi quelli a tutela dell'unità giuridica ed economica o della sicurezza e incolumità pubblica), si interferisce nell'eserci-

zio di una delicata funzione di governo sottraendola al circuito Corpo elettorale-Camera dei deputati-Governo.

Posso aggiungere a quanto detto che il Senato dovrà occuparsi in via definitiva di “armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e inoltre – sia pure stavolta in via paritaria con la Camera – sarebbe chiamato a dire una parola decisiva sulla “perequazione delle risorse finanziarie” e sull’attuazione dell’art. 119 Cost. Basti pensare alle tormentate vicende delle leggi finanziarie per rendere evidente l’impossibilità di distinguere fra loro tali materie e l’importanza che esse assumono per la politica dei governi (ad esempio: le norme sul divieto di indebitamento degli enti locali per spese correnti, previste dalle ultime leggi finanziarie, sarebbero norme di competenza del Senato in quanto di armonizzazione dei bilanci ovvero di competenza bicamerale, perché di attuazione dell’art. 119 Cost.?).

Non sono riuscito a individuare un Paese a regime federale in cui siano attribuiti alla seconda Camera poteri di condizionamento della funzione di governo paragonabili a quelli che si vorrebbero affidare al Senato italiano. Nella Germania federale il Bundesrat ha solo il potere di emendare progetti, fermo restando – dopo un tentativo di conciliazione attraverso una apposita commissione mista – che l’ultima parola spetta alla Camera politica, vale a dire al Bundestag. Fanno eccezione solo limitati poteri del Bundesrat per la ripartizione di alcuni tributi fra centro e periferia e per le ordinanze amministrative nelle materie affidate alla amministrazione dei Länder.

Il legislatore neocostituente si è reso conto del problema e ha cercato di attenuare i poteri di competenza esclusiva del Senato. Si prevede che il Presidente del Consiglio possa appellarsi al Presidente della Repubblica qualora il Senato abbia approvato o rifiutato norme “essenziali per l’attuazione del programma” di governo chiedendo “l’autorizzazione” a promuovere una nuova deliberazione del Senato federale ed eventualmente a chiedere una decisione definitiva alla Camera, che decide a maggioranza assoluta. È una soluzione interessante ma non si riesce a capire il senso della intermediazione del Capo dello Stato costringendo lo stesso a un ruolo politico innaturale, non consono alla funzione neutrale di garanzia. Discriminare fra ciò che è essenziale per il programma di governo e ciò che non lo è, è valutazione che spetta al Governo e alla sua maggioranza politica.

Passo a un secondo punto. Verrebbe a incidere gravemente – è stato detto – sulla rappresentanza politica il potere del Premier di provocare elezioni politiche anticipate.

Era un potere progressivamente riconosciuto nell’Italia liberale ai Presidenti del Consiglio in base alla prassi statutaria: questa prevedeva che lo scioglimento, che veniva disposto con decreto reale, fosse preceduto da una Relazione al Re da parte del Presidente del Consiglio, che veniva allegata al decreto stesso e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. La medesima prassi voleva seguire Einaudi in occasione dello scioglimento del Senato nel 1953 – decreto del Capo dello Stato sulla base di una relazione del Presidente del Consiglio da allegare al decreto – ma De Gasperi preferì evitare la relazione formale al Capo dello Stato a causa dei contrasti con i partiti laici, contrari allo scioglimento.

I lavori preparatori propendono per la tesi della proposta non formale del Presidente del Consiglio ma in effetti la controfirma del Presidente del Consiglio, espressamen-

te richiesta dall'art. 88 della Costituzione, come molti atti di controfirma, fu subito suscettibile di una duplice lettura: quella di un organo, meramente "competente", che si limita a prendere atto della volontà del Capo dello Stato o la sottoscrizione di un organo effettivamente "proponente". Dopo la citata parentesi "governativa" del 1953 nei successivi scioglimenti diventa determinante né la volontà del Capo dello Stato né quella del Presidente del Consiglio, ma l'accordo fra i principali partiti, in particolare fra PCI e DC. Dal 1972 in poi si tornerà alle urne, allorché così avessero deciso i principali partiti (nel 1987 bastò solo l'intesa fra Dc e PCI contro il volere del PSI). È a questo ruolo determinante delle principali forze politiche, proprio di una democrazia bloccata, che intendeva riferirsi il Presidente Cossiga allorché in numerose "esternazioni", avvenute nel corso del 1991, teneva a rivendicare la competenza esclusiva del Capo dello Stato in ordine al potere di scioglimento. Cossiga sentiva venire meno gli equilibri del vecchio sistema politico e tentava quindi, in chiave presidenzialista, di espandere i poteri del Capo dello Stato nel vuoto lasciato aperto dal vecchio sistema dei partiti, fino a misconoscere il valore della controfirma del Presidente del Consiglio, richiesta dalla Costituzione ma così ridotta a mero "atto dovuto".

Fino allo scioglimento del 1992 quella regola consociativa ha comunque tenuto e ha coperto la responsabilità del Capo dello Stato. Venuto meno questo riferimento, sia lo scioglimento del 1994, sia il mancato scioglimento successivo alla crisi del governo Berlusconi hanno progressivamente esposto il Capo dello Stato facendogli assumere responsabilità politiche assai delicate. Non si tratta, in breve, di funzioni di garanzia ma di funzioni di immediato impatto politico che possono alterare il profilo di garanzia del Capo dello Stato e che è bene siano assunte (con le garanzie sopra indicate) da un soggetto politicamente responsabile (Vittorio Emanuele Orlando nella seduta del 22 ottobre 1947 dell'Assemblea Costituente, che pure era favorevole alla estensione dei poteri del Capo dello Stato, affermava che in questa materia, così delicata per "lo spirito democratico", "il pericolo è l'esautorazione dell'esecutivo").

Il ricorso anticipato alle urne – è stato detto – umilia le funzioni proprie dei titolari della rappresentanza politica. Francamente non capisco queste obiezioni: è il potere che, con procedure diverse, possiede il Premier inglese o quello tedesco o quello spagnolo o quello svedese. È un'arma da non usare ma che è bene sia tenuta nel cassetto come deterrente al fine di mantenere coesa la coalizione di governo. Lo ho detto più volte e in varie sedi: se Prodi nel 1998 avesse potuto minacciare credibilmente il ricorso al voto anticipato, Rifondazione comunista non sarebbe uscita dalla maggioranza e altrettanto sarebbe avvenuto per la Lega Nord nel 1994. La rappresentanza politica sarebbe stata umiliata, ovvero essa ha subito maggiori colpi dagli episodi di trasformismo parlamentare fioriti in quegli anni?

Nel Regno Unito il Premier possiede tale potere dai primi decenni dell'Ottocento e ciò ha creato le condizioni per un solido governo di gabinetto. È possibile il diniego della Corona – secondo la letteratura inglese – solo nel caso in cui un Premier il cui partito abbia perso le elezioni rifiuti di dimettersi e proponga un nuovo scioglimento. In Germania e in Svezia tale potere è espressamente previsto anche in capo al Premier che abbia subito un voto negativo sulla fiducia. In base all'art. 68 del Grundgesetz il Cancelliere

può porre la questione di fiducia e qualora questa gli venga respinta può ottenere il ricorso a nuove elezioni, salva la elezione di un altro Cancelliere da parte del Bundestag a maggioranza assoluta. Parimenti, in base all'art. 5 capo VI della Costituzione svedese il governo può ricorrere a "elezioni straordinarie" entro sette giorni dal voto di sfiducia.

In pari modo il Premier spagnolo può richiedere lo scioglimento, "sotto la sua esclusiva responsabilità", al Re, tenuto a concederlo (art. 115 della Costituzione spagnola). In caso di presentazione di una mozione di censura, che indichi un nuovo Premier, tale potere viene meno, ma appare evidente che una mozione di sfiducia costruttiva credibile deve essere preparata da complesse trattative politiche, che darebbero al Premier la possibilità di giocare d'anticipo su di esse. Per questa possibilità di anticipare la sfiducia con lo scioglimento è quest'ultimo a prevalere nella logica di funzionamento di quel sistema.

Il testo della riforma riconosce al Premier la possibilità di provocare il ricorso anticipato alle urne ma, in sintonia con la tormentata "bozza Amato" concordata fra i gruppi di opposizione, ha previsto una norma in base al quale tale richiesta può essere bloccata dalla elezione di un nuovo Premier ma solo – questo il punto che suscita forti perplessità – a opera della maggioranza cui era inizialmente collegato, che "rappresenti la maggioranza assoluta della Camera". Non solo, ma se una mozione di sfiducia sarà respinta con il voto determinante di parlamentari che non facciano parte della maggioranza iniziale il Premier è costretto a dimettersi e si scioglieranno le Camere oppure si darà vita a un nuovo governo ma sempre nel recinto della maggioranza iniziale.

Capisco le motivazioni. L'obbiettivo è stato per alcuni quello di frenare il Premier, per altri quello di evitare gli ormai improbabili ribaltoni. Ma quali i risultati di questo duplice vincolo?

Nel caso della nomina di un nuovo governo potrebbe rendersi necessario, per raggiungere la maggioranza assoluta, il voto di una parte anche marginale della maggioranza iniziale rischiando così o di aggravare i mali antichi (i poteri di veto di minoranze interne alla maggioranza) oppure di rendere il Premier inamovibile grazie a una pattuglia di fedelissimi che rifiutandosi di sottoscrivere la mozione di sfiducia costruttiva potrebbero evitare l'elezione di un successore.

Nel caso della reiezione di un voto di sfiducia si potrebbe invece presentare il paradosso di un governo in carica che vede riconfermata la fiducia ma che è costretto a dimettersi per il voto "inquinante" (anche la mera astensione!) di qualche deputato già dell'opposizione. In questo secondo caso per evitare tale conseguenza inquinante (come per dare vita a un nuovo governo ed evitare lo scioglimento) diventa determinante il voto di una parte anche assai ridotta della maggioranza iniziale.

Nel caso della mozione di sfiducia costruttiva conta quella piccola frazione di deputati fedelissima al Premier che può impedire l'approvazione della stessa, nel secondo caso conta quella piccola frazione di deputati che vuole giungere al cambio del vertice della coalizione (e che potrebbe peraltro, dopo avere costretto il Premier alle dimissioni, decidere di rientrare nella maggioranza impedendo il ricorso alle urne) o comunque contrattare la propria permanenza nella coalizione.

La conclusione è comunque non un Premier forte ma debole e ingessato. In forza di tali norme il potere di scioglimento, dunque, non appartiene al Premier, come in altre

democrazie europee ma, in definitiva, a quelle *minoranze della maggioranza* che possono minacciare l'abbandono della maggioranza. Soprattutto se la maggioranza uscita dalle urne ha un esiguo margine, la decisione di interrompere o meno la legislatura verrebbe affidata a marginali componenti della maggioranza stessa, che potrebbero così decidere non solo – come consueto nella cosiddetta prima repubblica – della vita dei governi ma persino della stessa vita dei Parlamenti.

E qui veniamo a un tema centrale per la rappresentanza politica, che riguarda, come diceva Sieyès, la stessa “costituzione” dei corpi rappresentativi: è ammissibile in base ai classici principi del costituzionalismo che i voti dei parlamentari non siano uguali ma abbiano un peso diverso, legato alla iniziale appartenenza a una specifica maggioranza?

Io penso decisamente di no, per cui troverei molto più semplice e lineare evitare contorsioni siffatte e seguire, in alternativa, due strade, la prima analoga a quella seguita dalla Costituzione svedese, la seconda analoga (con alcune correzioni) a quella seguita dalle Costituzioni tedesca o spagnola.

Nel primo caso ci si limiterebbe a prevedere che il Premier, previa deliberazione del Governo, avesse sempre la possibilità di chiedere il ricorso anticipato alle urne assumendone la relativa responsabilità. Spetterebbe al Premier, se sfiduciato, valutare se dimettersi o provocare il ricorso anticipato alle urne. Il progetto manterrebbe la flessibilità necessaria nei sistemi parlamentari e sarebbe così in linea con la evoluzione delle maggiori democrazie parlamentari. Ma – è stato obiettato – il potere di scioglimento potrebbe essere usato dal Premier contro la propria maggioranza. Certamente potrebbe essere usato contro parti indisciplinate della propria maggioranza ma non si vede perché un Premier debba chiedere lo scioglimento in conflitto con la propria coalizione, con il rischio di non potere essere ricandidato alle elezioni da lui provocate. Non si dimentichi che il Premier non verrebbe eletto – nel sistema delineato nel testo di riforma – con una scheda separata, ma collegato a una coalizione tramite i candidati nei singoli collegi (e senza la possibilità – spero – di uno *splitting*). Un Premier che sente di non avere la fiducia di pezzi consistenti della sua maggioranza non corre – io credo – il rischio di chiedere nuove elezioni. Ma poi nuove elezioni rappresentano un male assoluto, da evitare a ogni costo?

Si vuole seguire il sistema tedesco o quello spagnolo lasciando a una maggioranza sostanzialmente invariata la possibilità di liberarsi di un Premier deciso a andare da solo allo scioglimento ed evitare contemporaneamente possibili ribaltamenti di maggioranza? Si potrebbe in questo caso consentire al Presidente della Repubblica di negare al Premier lo scioglimento non con una totale discrezionalità come oggi, ma valutando se le nuove maggioranze, alternative al governo del Premier in carica, siano coerenti con gli orientamenti espressi dagli elettori al momento della elezione della Camera.

Si potrebbe pensare a una soluzione normativa che segua queste linee: a) potrebbe essere previsto che il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati e indice le elezioni su richiesta del Primo ministro che ne assume la responsabilità; b) tale richiesta potrebbe essere avanzata anche qualora il Governo abbia subito un voto di sfiducia o non sia stata approvata la richiesta di un voto di fiducia; c) qualora, entro i dieci-quindici giorni successivi alla richiesta, venga presentata alla Camera dei

Deputati una mozione nella quale si designi un nuovo primo ministro essa è posta in votazione nei tre-cinque giorni successivi; d) nel caso in cui tale mozione sia approvata, a maggioranza dei componenti e con votazione per appello nominale, il Presidente della Repubblica non emana il decreto di scioglimento qualora verifichi che il programma del nuovo governo sia coerente con il risultato delle elezioni per la Camera dei deputati.

Si tratterebbe di una formula analoga a quella tedesca, recepita dalla Costituzione spagnola, che riconosce il potere di scioglimento al Cancelliere, anche se battuto in una votazione sulla fiducia, ma nello stesso tempo dà la possibilità al Bundestag di sottrarsi allo stesso eleggendo un nuovo Cancelliere. È vero, la sfiducia costruttiva può essere approvata con qualunque maggioranza ma l'esperienza tedesca (quella del 1984 in particolare) conferma che subito dopo qualche mese si è tornati alle urne per una verifica degli orientamenti del corpo elettorale, che rimangono un punto fermo in un sistema che voglia essere democratico e non oligarchico-assembleare. Ma il problema dell'Italia di oggi non sono i possibili ribaltamenti di maggioranza, forse ormai alle spalle, ma i logoranti condizionamenti cui è sottoposta ogni coalizione dalla esasperata ricerca della visibilità da parte degli alleati nella medesima coalizione di governo, che non intendono abbandonare ma solo trarre il massimo profitto elettorale dalla stessa.

Dietro questo testo costituzionale si intravede il passaggio a un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza o addirittura il passaggio a un sistema ancora più proporzionale. Si può anche ritenere ineluttabile questa riforma elettorale (spero che non lo sia), ma come evitare che la conflittualità oggi determinata dal 25% di quota proporzionale non subisca una accentuazione con la estensione della quota proporzionale (magari resa ancor più devastante con l'introduzione delle "preferenze")? Come sarà possibile mantenere la compattezza bipolare delle coalizioni senza dare visibilità al Premier al momento delle elezioni costruendo attorno alla sua leadership una maggioranza e senza dare allo stesso la possibilità di minacciare credibilmente il ricorso anticipato alle elezioni?

È questa la ragione per cui ritengo non adeguata né la strada seguita nel testo né le proposte di quella parte dell'opposizione che non vuole riconoscere al Premier il potere di attivare il ricorso anticipato alle urne.

Ho voluto toccare due aspetti emblematici della riforma che incidono sulle forme della rappresentanza politica. Rimango convinto che le rappresentanze politiche forti si costruiscono in dialettica con governi stabili ed efficienti. D'altro canto, se è vero che le rappresentanze politiche forti possono essere succubi di interessi forti e di agguerriti gruppi di pressione, è anche vero che governi e rappresentanze deboli sono sempre succubi di poteri forti.

12,00 Euro