

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEI PARTITI IN ITALIA

Gianfranco MOR

SOMMARIO: I. *La formazione del sistema dei partiti.* II. *Il diritto dei partiti.* III. *I sistemi di governo ed elettorali nazionali e locali: interazioni col sistema dei partiti.* IV. *La disciplina indiretta.*

I. LA FORMAZIONE DEL SISTEMA DEI PARTITI

1. *Dallo stato liberale alla costituzione repubblicana*

Mi sembra difficile parlare della disciplina giuridica dei partiti in Italia senza richiamare, sia pur brevemente, il contesto politico in cui questa normativa si colloca e senza fornire qualche indicazione sul sistema dei partiti e sulla sua evoluzione.

Per sviluppare compiutamente questi temi sarebbe necessario uno spazio che va ben oltre quello di una relazione, motivo per cui, anche per non perdere di vista l'oggetto principale del discorso, mi limiterò ad alcuni riferimenti oggettivi cercando di far sì che lo sforzo per ricostruire il senso dell'accaduto non mi porti a presentare una ricostruzione di parte.

Il punto di partenza può essere fissato alla fine della seconda guerra mondiale e agli anni immediatamente successivi. Quanto è accaduto prima è ai nostri fini poco rilevante, anche se buona parte dei partiti attuali sono i continuatori o quanto meno si rifanno a quelli esistenti all'inizio degli anni '20.

In effetti l'Italia dal 1860 al 1922 fu un paese povero in cui il processo di industrializzazione cominciava appena,¹ un paese con un regi-

¹ Ancora nel 1901 quasi la metà degli italiani era analfabeta (nel 1931 il 21% e nel 1981 il 3,1%), cfr. Istat, *Le regioni in cifre*, 1991, p. 166; l'età mediana dei morti era all'inizio del secolo di 24 anni per i maschi e di 26 per le femmine, cresciuta rispettivamente negli anni '30 a 53 e 59 anni e a 73 e 79 nel 1987, cfr. ivi, p. 157.

me liberal-conservatore, in cui l'elettorato attivo era limitato ad una esigua minoranza della popolazione maschile,² mentre non esistevano fino agli ultimi anni del secolo partiti con un'organizzazione stabile nel paese.³ Ancora dopo le elezioni del 1919, le prime a suffragio universale maschile, circa i componenti della Camera dei deputati erano per metà notabili non organizzati in partiti, generalmente espressione delle diverse correnti del liberalismo.⁴

Lo stato totalitario fascista a partito unico di massa (1922-1943) non ha influenzato l'assetto costituzionale successivo, anche se invece sul piano amministrativo ed economico non si verificò quella rottura che invece si realizzò in campo politico.

Nel vuoto di potere conseguente al crollo del regime e alla sconfitta militare acquistarono spazio i partiti antifascisti che nel sud d'Italia liberato dagli alleati assunsero il governo e nel nord, occupato dai tedeschi, organizzarono la resistenza: i partiti, dunque, sono alla base della ricostituzione dello stato democratico e sono anteriori ad esso.⁵ L'Italia del 1945 era un paese la cui secolare povertà era aggravata dalle distruzioni della guerra, un paese che usciva da una dittatura ventennale terminata, almeno nel centro nord, in una guerra civile. È nell'Italia di quegli anni gli ideali politici erano intensamente vissuti: per riferire una testimonianza personale di chi all'epoca era solo un bambino, mi ricordo benissimo le continue discussioni politiche alle quali assistevo in casa e fuori. La posta in gioco non era piccola perché all'interno dello Stato si ripeteva la stessa divisione che proprio allora andava spezzando il continente europeo, cosicché mentre le sinistre si allineavano con il blocco sovietico, i partiti di centro erano decisi a mantenere la collocazione del paese nel campo occidentali, ed infine a destra dello schieramento politico si collocavano i nostalgici del vecchio regime (dapprima Unione dell'Uomo qualunque, poi monarchici e M.S.I.).

² Nel 1861 gli aventi diritto al voto non raggiungevano il 2% della popolazione (8% dei maschi adulti) e nel 1904 erano ancora solo l'8,3% della popolazione, un maschio adulto su tre, *cfr.* Pacifici, *Le elezioni dell'Italia unita*, Roma, 1979, p. 106; Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia*, Bologna, 1988, p. 254.

³ *Cfr.* Ghisalberti, *Storia costituzionale italiana*, Bari, 1974, p. 284 seg.

⁴ Ghisalberti, *op. cit.*, p. 335: il sistema andò in crisi per l'incapacità di costituire una maggioranza o tra i due partiti di massa o tra uno di essi e le forze liberali.

⁵ Ed a questa fase risale l'instaurazione di alcune prassi che avrebbero segnato al successiva esperienza repubblicana, *cfr.* Mattina, *Gli industriali e la democrazia*, Bologna, 1991, pp. 146-147, stante la necessità di anteporre la collaborazione tra i partiti al conflitto.

Dopo vent'anni di dittatura ed una guerra civile era difficile ricostruire un patrimonio ideale comune, aver fiducia nell'altra parte o in garanzie istituzionali: il crollo del regime fascista aveva travolto la credibilità della magistratura e dell'apparato pubblico e aveva reso sospetto ai più il richiamo ad alcuni valori comuni, la patria, l'interesse generale, il dovere. In questo contesto l'adozione di sistemi elettorali proporzionali costituì per tutti una garanzia, che difficilmente avrebbe potuto essere costruita in altro modo: ogni gruppo politico avrebbe avuto quel tanto di potere che gli spettava sulla base dei proprio seguito ed il potere dell'una parte avrebbe appunto costituito il contrappeso a quello dell'altra.

Per l'appunto con un sistema proporzionale fu eletta nel 1946 l'assemblea costituente, che risultò dominata dai partiti di massa: 3/4 dei 556 componenti appartenevano ai tre partiti maggiori, 207 a quello cattolico, la democrazia cristiana (D.C.) e 219 alle sinistre, socialisti e comunisti all'epoca uniti da un patto di unità d'azione. I restanti costituenti erano espressione di partiti minori, in larga misura rifacentisi all'esperienza liberale anteriore al fascismo.

Ne risultò una costituzione di compromesso^a tra le forze politiche che si richiamavano le une al marxismo, le altre agli ideali cristiani o al liberalismo; tale compromesso fu facilitato dall'esistenza al centro del sistema politico del partito di maggioranza relativa, la D.C., al cui interno i riformatori sociali convivevano con moderati e conservatori, il che faceva sì che la D.C. personificasse in sé stessa l'equilibrio tra le diverse tendenze.

D'altro lato il carattere compromissorio della costituzione non va accentuato oltre misura: la larghissima maggioranza dei costituenti era d'accordo quanto meno sull'esigenza di tutelare efficacemente i diritti della persona e di adottare un sistema di governo parlamentare con forti garanzie dirette ad evitare abusi dell'esecutivo: se nell'un caso ciò costituì la coerente attuazione di scelte ideologiche condivisibili, nell'altro pesò in modo determinante la tradizione prefascista e l'adesione a dottrine di scuola non sottoposte a riesame sulla base dell'esperienza di altri stati.

^a Bognetti, *Nel quarantennale della costituzione*, Milano, 1989, p. 5 seg., sottolinea piuttosto il carattere coerente del testo, diretto a fondare uno Stato sociale.

2. *La "conventio ad excludendum" e la democrazia protetta*

La collaborazione tra partiti d'ispirazione diversa nell'elaborazione della costituzione non ridusse lo scontro tra essi per quanto riguarda la politica estera, quella economica, le scelta da compiere nella ricostituzione del paese e nelle riforme necessarie per superare la legislazione autoritaria ereditata dal passato regime.

La crisi esplose nel 1947, quando ancora erano in corso i lavori dell'assemblea costituente; la vicenda non è tuttora chiara in tutti i suoi aspetti, ma il senso profondo dell'accaduto è chiaro: la collaborazione di governo tra le sinistre e le altre forze politiche non era più possibile, mentre era largamente diffusa tra queste ultime la convinzione che una eventuale vittoria comunista alle elezioni avrebbe comportatola distruzione della democrazia e l'inserimento dell'Italia nel blocco sovietico.

Le conseguenze immediate furono l'estromissione delle sinistre dal governo, l'evoluzione in senso moderato dell'indirizzo politico, la scissione del partito socialista, con l'uscita da esso delle componenti che rifiutavano la continuazione dell'unità d'azione con i comunisti ed erano invece disponibili ad una collaborazione con la D.C.

Si determinò così quella che fu definita la "conventio ad excludendum": l'espressione è inesatta perché l'intesa secondo cui le sinistre dovevano essere escluse dal governo non fu generale, essendo condivisa solo dalla maggior parte delle forze politiche, le quali invece si riconoscevano reciprocamente quella legittimazione a concorrere a formare il governo, che invece negavano ad altri. Di fatto, stante anche la condizione di questo giudizio da parte della maggior parte degli elettori, il sistema di governo parlamentare ha funzionato in Italia in modo diverso rispetto a quanto appare dalla Costituzione: anche se soprattutto fino agli anni '60 operarono pesanti discriminazioni nei confronti dei dissidenti in genere e delle sinistre in particolare, queste poterono organizzarsi, radicarsi nel paese, presentarsi alle elezioni, nella coscienza peraltro che il voto avrebbe potuto determinare mutamenti marginali negli equilibri di potere all'interno della maggioranza, non un ricambio radicale della stessa.

La situazione risultante è quindi molto diversa rispetto a quella indicata dalla Costituzione che non prevede alcun criterio selettivo per legittimare i partiti, salvo solo il divieto della ricostituzione del partito fascista: secondo l'art. 49, infatti, "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti" e questo diritto, che si esplica in forme libere, non è in alcun modo condizionato dalla qualificazione pro o anti-

sistema delle singole forze politiche. I costituenti, cioè, non hanno voluto realizzare una democrazia protetta mediante la pregiudiziale esclusione dalla competizione dei partiti che avrebbero potuto abusare della libertà per sopprimerla. La difesa della democrazia, secondo la concezione liberale condivisa sul punto dalla maggioranza dei costituenti, si fonda sul confronto dialettico, nella fiducia che le forze della libertà abbiano tutto da guadagnare in una competizione franca e corretta, mentre sarebbe pericoloso costringere alla clandestinità i partiti antisistema. La condizione di questa scelta di fondo anche negli anni successivi ha fatto sì che si tollerasse la presenza di partiti e di associazioni politiche che andavano al di là dei pur ampiissimi limiti costituzionali.

In sostanza dunque il modello costituzionale della democrazia liberale fu attuato nella società civile e nelle competizioni elettorali, mentre nella formazione della maggioranza di governo hanno pressoché costantemente operato limitazioni, che solo molto lentamente e gradualmente si sono attenuate.

Resta comunque il dato oggettivo che questa "conventio ad excludendum" ha potuto operare solo perché di fatto le opposizioni (più forte quella di sinistra incentrata sul P.C.I., più debole quella di destra) non hanno mai raggiunto la maggioranza dei seggi in parlamento,⁷ né isolatamente, né assommando i loro voti in un'impossibile intesa. Disquisire su ciò che avrebbe potuto accadere ove quell'evento si fosse verificato, sarebbe ora inconcludente: certo è che all'epoca la vittoria delle sinistre o anche solo un loro consistente rafforzamento avrebbe comportato secondo una parte politica un colpo di stato autoritario e l'intervento americano, secondo l'altra l'irreversibile integrazione dell'Italia nel blocco sovietivo. Del resto, come si è appreso in modo peraltro incompleto negli ultimi anni, fin dall'immediato dopoguerra operarono organizzazioni paramilitari segrete, pronte ad intervenire qualora la situazione fosse divenuta non più controllabile con metodi politici.

3. Il sistema delle alleanze

Apparentemente, dunque, il sistema è rimasto immobile, ma ad un più attento esame emergono alcune tendenze evolutive, accanto ad elementi di continuità.

⁷ Fino ad ora, dunque, le sinistre in Italia hanno vinto molte battaglie, ma hanno sempre perso la guerra, pur scrivendone la storia, stante l'egemonia culturale marxista, cfr. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, p. 209.

Innanzitutto subito, fin dalle prime elezioni successive alla Costituente, quelle del 1948, il Parlamento italiano è sempre stato rigidamente organizzato in partiti: tutte le candidature che hanno avuto successo sono state presentate o appoggiate da un partito, grande o piccolo, quasi sempre a diffusione nazionale: i partiti presenti in una sola regione (generalmente ad autonomia speciale) non sono mai riusciti nel loro complesso a portare alla Camera nemmeno 10 deputati su 630. Questa tendenza ha subito un rovesciamento nel 1992 quando la federazione dei movimenti autonomistici presenti in alcune regioni del nord ha ottenuto quasi il 10% dei voti sul piano nazionale.

La seconda costante è la presenza di almeno una decima di partiti in parlamento,⁸ nessuno dei quali, tranne la D.C. nel 1948, dispone della maggioranza dei seggi ed è quindi in grado di governare da solo. Si rende così necessario il ricorso a governi di coalizione e del resto ciò è avvenuto anche nel quinquennio in cui la D.C. ha avuto la maggioranza assoluta: attraverso il coinvolgimento dei partiti laici di centro, il leader della D.C. De Gasperi ha cercato da un lato di contenere le interferenze clericali nella vita pubblica, d'altro lato di smussare le contrapposizioni tra le diverse correnti del suo partito.

L'ultima considerazione evidenzia un'altra costante: la competizione infrapartitica interferisce con quella interpartitica, essendo i diversi partiti articolati in correnti tra loro contrapposte e ciò in misura maggiore o minore nelle diverse forze politiche e nei diversi periodi storici.

Questa realtà è in movimento non solo per l'emergere di forze nuove (già si è accennato al fenomeno più rilevante, il successo delle leghe), ma anche per l'evoluzione di quelle più antiche che hanno dominato il sistema politico dall'Assemblea costituente ad oggi.

Mentre negli anni '40-'50 prevalsero le tendenze centrifughe, successivamente la tendenza si è invertita:⁹ non solo le estreme si sono andate indebolendo, ma la distanza tra esse va riducendosi; nel contempo all'interno dei singoli partiti si sono attenuate le contrapposizioni ideologiche tra le correnti, anche perché queste in molti casi non sono più por-

⁸ Il numero non dà conto della portata del fenomeno: i politologi (*cfr.* Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987) rilevano la necessità di individuare criteri per "contare" i partiti in relazione al rispettivo potenziale di coalizione di ricatto. Anche secondo Lijpart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, p. 129 seg., fra il 1945 ed il 1980 il numero dei partiti italiani sarebbe oscillato tra 2,6 e 4,4; forzature a parte, questo ordine di grandezze è più significativo del numero indicato nel testo.

⁹ Cfr. Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia*, Bologna, 1988, pp. 227 seg., 238.

tatrici di visioni politiche diverse, riducendosi spesso ad organizzazioni dirette puramente e semplicemente alla conquista del potere.

Il mutamento è particolarmente evidente nei due partiti maggiori: la D.C. in larga misura ha perso il carattere di partito clericale, ma ha smarrito anche la carica ideale che l'aveva guidata nei primi anni della Repubblica; i comunisti hanno progressivamente abbandonato il leninismo ed il carattere monolitico della loro organizzazione, integrandosi progressivamente nella sinistra europea, come del resto è sottolineato dal mutamento della denominazione in Partito Democratico della Sinistra (P.D.S.) e dall'ingresso nell'Internazionale socialista.

Nel contempo si sono modificati in modo significativo i rapporti di forza, anche se ai primi posti nella graduatoria e nello stesso ordine si trovano sempre gli stessi tre partiti,¹⁰ che fino al 1987 hanno raccolto fra i 3/4 ed i 4/5 dei voti. Successivamente lo spazio delle altre forze politiche è aumentato, dal momento che nel 1992 i tre partiti maggiori si sono fermati sotto il 60% dei voti.

La D.C. dopo aver sfiorato¹¹ la maggioranza assoluta nel 1948, dal 1953 al 1979 si è mantenuta sul 40% dei voti, per poi scendere al 32-34% negli anni '80 e terminare sotto il 30%, ma sempre in prima posizione, nel 1992. Il P.C.I. ha avuto un andamento discontinuo, crescendo costantemente dal 22,6 del 1953 al 34,4 del 1976 (con la D.C. al 38,7%), per poi scendere progressivamente fino al 16% del P.D.S. del 1992.¹² Degli altri partiti solo quello socialista (P.S.I.) si è mantenuto costantemente quanto meno intorno al 10% dei voti (sul 14% nel 1987-92): tutti gli altri sono rimasti sempre molto al di sotto di queste dimensioni, tranne il M.S.I. nel 1972 e vent'anni dopo la Lega nord.

Dal 1947 all'inizio degli anni '70 la D.C. ha dunque governato escludendo le sinistre e cercando in via prioritaria l'appoggio dei partiti laici di centro (socialdemocratici, repubblicani e liberali), all'epoca nel loro complesso sul 9% dei voti. Peraltro anche se la formula di governo caratterizzante le prime due legislature (1948-58) viene comunemente riassunta nel termine "centrismo" questa espressione descrive perfettamente la realtà solo fino al 1953; nei cinque anni successivi l'alleanza

¹⁰ Peraltro all'elezione della costituente nel 1946 il secondo posto fu ottenuto dai socialisti, che superarono quindi i comunisti. I due partiti si presentarono uniti nel Fronte democratico popolare alle elezioni del 1948.

¹¹ I meccanismi previsti dalla legge elettorale diedero comunque alla D.C. la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei deputati.

¹² Un altro 6,5% è andato a rifondazione comunista: se si sommano i risultati dei due partiti si ritrova il risultato del 1953.

di centro è per il partito di maggioranza relativa solo quella preferenziale, dal momento che furono anche formati governi con il determinante appoggio esterno delle destre, che alle elezioni del 1953 avevano raggiunto il loro massimo storico con oltre il 13% dei voti, tra monarchici e nostalgici fascisti del M.S.I.¹³

All'inizio degli anni '60 matura la svolta: viene stabilita una rigida chiusura a destra (nessun governo si reggerà più sul voto del M.S.I.) e la "convenio ad excludendum" si precisa: da un lato, come si è detto, essa viene estesa a destra, d'altro lato viene delimitata a sinistra con l'ingresso in maggioranza dei socialisti: "l'apertura a sinistra" inaugura così la stagione dei governi di centro-sinistra. Restano invece fuori dall'area governativa e comunisti, tranne nel breve periodo 1976-79, quando per combattere il terrorismo vengono costituiti governi di unità nazionale con l'appoggio variamente qualificato del P.C.I., ma non vengono nominati ministri comunisti.

Di fatto in diverse legislature i rapporti di forza sono stati tali da ridurre di molto i margini di manovra;¹⁴ molti governi si sono retti con pochi voti di maggioranza e comunque questa può spesso formarsi solo con la partecipazione di pressoché tutti i partiti non colpiti dalla "conventio ad excludendum" o, detto in altri termini, di tutti i partiti che reciprocamente si riconoscono la legittimazione e governare. L'Italia repubblicana è stata così governata da una maggioranza di centro prima, di centro sinistra poi, ed i partiti che hanno concorso a determinarla hanno finito per identificarsi con lo Stato, ingenerando nei rispettivi elettorati la convinzione che una loro crisi avrebbe significato il crollo del regime politico.¹⁵

Anche quando i margini di manovra sono un po' meno ristretti (ad esempio nei primi anni del centro-sinistra) la situazione si modifica solo di poco: un partito di governo, quello liberale, passa stabilmente all'op-

¹³ Il secondo, più modesto successo dell'estrema destra fu realizzato nel 1972 con l'8,7% del M.S.I. (nel quale nel frattempo erano confluiti di monarchici), poi progressivamente calato fino al 5,4% del 1992.

¹⁴ Fino al 1987 le opposizioni escluse hanno sempre ottenuto più del 30% dei voti; quando però hanno superato il 40% (II, III, VII legislatura) la "conventio" è stata modificata: negli anni '50 con la formazione di governi appoggiati dall'estrema destra, poi con l'ingresso dei socialisti nella maggioranza ed infine con la formazioni di governi di unità nazionale.

¹⁵ Il governo centrista e la mancanza di un'opposizione che possa costituire un'alternativa di governo è una costante dalla storia parlamentare italiana, già in epoca anteriore al fascismo, *cfr.* Ghisalberti, *op. cit.*, p. 70; Galli, *I partiti politici italiani*, Milano, 1991, p. 79 seg.; Scoppola, *La repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, p. 205.

posizione giungendo a raccogliere nel 1963 il 7% dei voti, ma né allora, né successivamente l'opposizione non colpita dalla "conventio" ha costituito un'alternativa credibile alla maggioranza: l'unica prospettiva per essa è sempre stata raccogliere il voto di protesta e raggiungere una posizione di forza tale da costringere la D.C. a venire a patti.¹⁶

Se dunque la D.C. è sempre stata al governo costituendone la componente più forte, i suoi alleati (o quanto meno alcuni di essi, da ultimo i socialisti) hanno disposto di un forte potere contrattuale, mutevole nel tempo e comunque spesso maggiore di quanto i voti raccolti non lasciassero presagire: così in termini puramente numerici si può intuire come lo spazio di manovra per il maggiore alleato della D.C., i socialisti, sia ben diverso a seconda che sia possibile o meno una maggioranza a due con la D.C. escludendo gli alleati minori, o che invece siano questi ad essere sufficienti per la formazione di una maggioranza con la D.C.,¹⁷ o infine che esistano i numeri (ma fino ad ora ciò non si è mai verificato) per una maggioranza diversa che relegasse i democristiani all'opposizione.

Il tutto risulta complicato dalle competizioni interne ai singoli partiti: per indicare due situazioni estreme abbiano avuto ed abbiamo nei partiti dell'area governativa leaders e correnti molto vicini alle posizioni di un altro partito della maggioranza, al punto da considerare la presenza di questo nel governo un mezzo per la realizzazione dei propri obiettivi. Ciò riduce ulteriormente gli spazi di manovra: al limite un piccolo partito numericamente non indispensabile per la formazione della maggioranza lo può essere politicamente.

Reciprocamente, all'estremo opposto, vi sono e vi sono stati nei diversi partiti dell'area governativa leaders e correnti su posizioni fortemente conflittuali nei confronti dei partiti "alleati" e di alcuni loro esponenti. Tutto ciò ha fatto sì che la lotta politica tra partiti della maggioranza e all'interno di questi sia stata a più riprese più importante della competizione con le opposizioni, con una progressiva erosione della posizione del maggior partito della maggioranza, la D.C., costretto più volte dal 1981 a cedere la presidenza del consiglio dei ministri ad un esponente di un altro partito, fino a realizzare quasi un'alternanza, peraltro irregolare, tra presidenti del consiglio laici e democristiani. Una

¹⁶ Peraltro questa strategia mi sembra non sia mai stata vincente.

¹⁷ Come ricorda Galli, *I partiti politici italiani*, Milano, 1991, p. 227, dal 1987 è venuta meno in parlamento la possibilità di costituire una maggioranza tra democristiani e partiti laici maggiori, facendo a meno dell'apporto socialista.

vicenda analoga, si è realizzata, fin dal 1946, per il Presidente della repubblica, che in Italia eletto dal parlamento.

4. Instabilità e crisi del sistema

Le vicende evocate nei paragrafi precedenti hanno determinato una grande instabilità: nelle prime 10 legislature, nei 44 anni che vanno dal 1948 al 1992 si sono succeduti 45 governi e dal 1972 le camere furono sempre sciolte prima della scadenza naturale nel tentativo di risolvere attraverso nuove elezioni i contrasti all'interno della maggioranza.

Non sono mancati governi che sono durati ben oltre la media: il I governo Craxi ha superati i 1.000 giorni, ma solo nella I, IV e IX legislatura il numero dei governi è stato inferiori agli anni di durata della stessa. È evidente che l'instabilità protratta nel tempo determina di per sé sola disfunzioni, anche se non sempre i governi più longevi sono stati i migliori, essendo essi spesso riusciti a evitare la crisi solo con l'immobilismo.

Peraltro le crisi ricorrenti, spesso lunghe e laboriose, sono risolte pressoché costantemente con la formazione di un governo omogeneo al precedente,¹⁸ i cui componenti sono scelti in prevalenza più per il peso nei rispettivi partiti, che non per la loro competenza, salvi, ma non sempre, i titolari dei ministeri chiave: il più delle volte i nomi cambiano poco da un governo all'altro e, ad esempio i 44 governi hanno avuto 18 presidenti del Consiglio.

Questa situazione determina l'irresponsabilità sia dei politici, sia dei partiti: quelli al potere fino ad ora hanno vissuto nella convinzione tranquillizzante di non poter essere cacciati da un voto popolare; quelli esclusi si sono progressivamente resi conto che questa situazione non era reversibile nel breve periodo e conseguentemente si sono ritagliati uno spazio nel sistema, diverso dal ruolo tipico di una minoranza che aspira a divenire maggioranza.

In effetti mentre le elezioni del 1948 e del 1953 sono state segnate da una dura contrapposizione tra schieramenti alternativi e conseguentemente le camere da esse uscite sono state chiamate a decidere con il voto questioni vitali (l'adesione dell'Italia alla NATO, ad esempio, l'adozione del sistema elettorale maggioritario poi abbandonato, la costituzione della Comunità europea), successivamente il metodo è radicalmente

¹⁸ Su 44 crisi, 16 si sono risolte con la conferma del presidente del consiglio in carica.

cambiato. Poco importa che la maggioranza o l'opposizione acquistino o perdano qualche seggio in parlamento, dal momento che i ruoli restano fissi.

Il voto popolare ha così finito per divenire più un veicolo di legittimazione, che non uno strumento per compiere delle scelte: queste possono sì risultare da una decisione di maggioranza espressa attraverso un voto del parlamento, ma più spesso conseguono ad un accordo, in cui si inseriscono anche i partiti esclusi dal governo (la *conventio ad excludendum* non opera nel procedimento legislativo) e i gruppi di pressione: vedremo in seguito i meccanismi istituzionali che favoriscono questo processo.

Si è così realizzata una democrazia consociativa del tutto anomala,¹⁹ sia perché continua ad operare l'esclusione di alcune forze dal governo, sia perché il processo evocato non è lineare e particolarmente da ultimo va emergendo una tendenza diretta a valorizzare la decisione di maggioranza rispetto al metodo dell'accordo. Comunque la "conventio ad excludendum" è andata attenuandosi: se di fatto il PdS, come prima il PCI tranne il breve periodo 1976-79, continua a non partecipare al governo,²⁰ negli ultimi anni esso viene pressoché generalmente riconosciuto una forza politica potenzialmente in grado di assumere un ruolo di governo. Del resto la "conventio" non ha impedito che nemmeno in passato il PCI occupasse posizioni decisive nello Stato e negli enti territoriali.²¹

In effetti particolarmente negli ultimi anni il sistema dimostra sempre più i suoi limiti: ha consentito²² uno sviluppo economico imponente, attenuando i conflitti sociali e diffondendo il benessere; ha progres-

¹⁹ Cfr. Chimenti, *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Bologna, 1989, p. 17.

²⁰ Ciò sembra costituire una particolarità italiana; come ha fatto notare Mair, "La trasformazione del partito di massa in Europa", in Calise, *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992, p. 106-7, nel quindicennio 1970-85 in Europa solo due partiti di una certa consistenza, il liberale in Gran Bretagna ed il comunista in Italia, sono stati costantemente esclusi dal governo.

²¹ Fin dall'attuazione della Corte costituzionale nel 1956 almeno un giudice è stato designato dai comunisti; dal 1976 il presidente della Camera dei deputati è comunista, tranne una breve parentesi nel 1992; soprattutto alcune regioni e molti enti locali sono retti da maggioranze comprendenti il PdS, da ormai una ventina d'anni anche in situazioni in cui i rapporti di forza consentirebbero la formazione di maggioranze diverse: la *conventio ad excludendum* in periferia è completamente superata.

²² Dissociandomi da un andazzo molto diffuso in Italia, non mi sembra corretto attribuire tutte le disfunzioni al sistema ed alla classe politica, senza riconoscere loro alcun merito in ordine a quanto di buono è stato realizzato.

sivamente integrato le opposizioni "antisistema",²³ ha permesso ad ogni categoria organizzata di ritagliarsi uno spazio, purtroppo spesso con sacrificio dell'interesse generale a quelli corporativi.

D'altro canto nella democrazia consociativa e corporativa italiana nessuna decisione importante può essere assunta finché non si raggiunga un accordo, rispetto al quale le diverse parti dispongono di un diritto di voto o quanto meno di una forza interdittiva difficilmente superabile.²⁴ Ciò fà sì che le questioni affrontate e risolte non siano le più gravi ed urgenti, ma quelle rispetto alle quali l'intesa è meno difficile, mentre vanno accumulandosi irrisolti altri gravi problemi:²⁵ il debito pubblico cresce in misura allarmante ed incontrollata, la criminalità organizzata controlla alcune zone del paese, l'efficienza dei servizi pubblici è molto modesta, la corruzione politica ha raggiunto dimensioni esplosive,²⁶ come dimostrano le inchieste giudiziarie del 1992, il dibattito politico-ideologico nei partiti tradizionali va spegnendosi, essendo divenuti alcuni di questi strutture nelle quali la lotta per il potere personale e trovano ampio spazio organizzazioni affaristiche, anche mediante collegamenti trasversali tra esponenti di partiti diversi, associati in imprese truffaldine.

Nel contemporaneo i partiti tradizionali hanno progressivamente perso la capacità di farsi interpreti delle esigenze del paese, di costituire uno strumento di collegamento tra società civile e politica,²⁷ per divenire sempre più organismi chiusi in sé stessi, tesi solo alla conquista e alla gestione del potere, sempre più separati dai rispettivi elettorati.²⁸

²³ Sui rischi della democrazia maggioritaria in queste situazioni, cfr. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, p. 20 seg.; Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1990, p. 386 seg.

²⁴ Particolarmente incisive sono a questo proposito le pagine di Di Palma, *Sopravvivere senza governare*, Bologna, 1978 e di La Palombara, *Democrazia all'italiana*, Milano, 1988.

²⁵ Come osserva Galli, "L'intersecazione delle classi sociali nei partiti", in Cavazza-Graubard, *Il caso Italia*, Milano, 1974, p. 194, la stabilità è stata pagata con l'inefficienza.

²⁶ Osserva Della Porta, *Lo scambio occulto*, Bologna, 1992, p. 318: "una delle condizioni che facilita lo scambio corrotto sembra essere il sottrarre le decisioni ai luoghi istituzionali controllabili dalle opposizioni".

²⁷ Cfr. il messaggio del presidente Cossiga *Sulle riforme istituzionali e sulle procedure idonee a realizzarle*, in *Giur. cost.* 1991, p. 3353.

²⁸ Trova riscontro il modello teorico di Downs, *An economic theory of democracy*, New York, 1957 (trad. it. *Teatrō economica della democrazia*, Bologna, 1992) secondo cui i partiti nella loro essenza sono organizzazioni chiuse dirette alla conquista di vantaggi per gli appartenenti ad essi, ma costrette dalla necessità di ottenere successo nel mercato elettorale a farsi portatori delle istanze società civile; in Italia, appunto,

Nell'Italia attuale tutto ciò assume una dimensione abnorme: si tende ad attribuire la responsabilità principale dell'accaduto alla mancanza di un'alternativa di governo, ma questa spiegazione è solo parziale. Lo dimostra quanto è avvenuto nelle Regioni e negli enti locali negli ultimi vent'anni: i comunisti, fin dall'immediato dopoguerra, hanno sempre goduto fama di buoni amministratori; ma quando, appunto negli anni '70, le sinistre hanno cacciato i democristiani da alcune regioni e da molti comuni, non sempre si è assistito ad un miglioramento nella gestione dell'ente, miglioramento che generalmente non si è avuto neppure quando si sono nuovamente formate amministrazioni senza la partecipazione dei comunisti.

Detto in altri termini: esistono buone amministrazioni tanto di sinistra, quanto centriste, ma l'alternanza non è correlata ad un miglioramento ed anzi a volte si accompagna ad un progressivo declino.

Un secondo elemento negativo è dato dall'abnorme dimensione della classe politica,²⁹ in larga misura composta da professionisti della politica a tempo pieno,³⁰ quanto meno negli enti locali spesso ufficialmente retribuiti in misura insufficiente. Per di più i partiti designano gli amministratori di numerosissimi enti e società a partecipazione statale, il che ulteriormente contribuisce ad allargare il fenomeno.

Infine, ma si dovrebbe dire prima di tutto, operano ed hanno operato fattori di crisi interni alla stessa società civile: la mancanza di senso dello stato,³¹ che ha radici remote nella storia italiana³² ed è stata aggravata prima dal fallimento del regime fascista e dalla sconfitta militare,³³ poi da quarant'anni di governo spartitorio; il rifiuto di buona parte della classe dirigente di assumere un impegno civico, per estraniarsi al più in movimenti politici marginali; l'egemonia culturale a lungo durata di correnti ideologiche, prima l'idealismo crociano, poi una vulgata orecchiata del marxismo, che tende ad annullare il dibattito politico in dispute teoriche con poche ricadute pratiche; il

essendosi attenuato il controllo del mercato, non opera il meccanismo che costringe i partiti a svolgere un'attività socialmente utile.

²⁹ Cfr. Guarino, "Sovradimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema", in *Quaderni costituzionali*, 1983, p. 467.

³⁰ Il che può anche voler dire solo mancanza di una professione alternativa, cfr. Sartori, *Elementi di scienza politica*, Bologna, 1987, p. 205.

³¹ Cfr. Ferrari, *Il senso dello stato*, Padova, 1990.

³² Il riferimento è forse alla crisi del XVI secolo, cfr. le belle pagine di Leicht, *Operai, artigiani, agricoltori in Italia dal secolo VI al XVI secolo*, Milano, 1959, pp. 215-216.

³³ Cfr. Galasso, *Potere e istituzioni in Italia*, Torino, 1974, pp. 274-275.

vuoto etico di una società³⁴ che da anni ha saputo trovare quale unico elemento unificante universalmente riconosciuto l'aspirazione al benessere e all'arricchimento individuale.³⁵

Dal canto suo la classe politica che di questo paese è necessariamente una proiezione più o meno buona, ha interiorizzato quali adeguate delle regole di comportamento³⁶ che oggettivamente ostacolano la funzionalità del sistema, quali ad esempio la scelta dei titolari delle cariche pubbliche o l'apertura di crisi di maggioranza nell'interesse esclusivo di parte, senza nessuna considerazione del bene comune.

Il quadro non è tutto nero: nella società civile esistono fermenti nuovi e ad esempio decine di migliaia di uomini e donne per puro senso civico sono impegnate in attività di interesse collettivo: si pensi ai movimenti per i diritti civili e al volontariato; quest'ultimo, spesso ricondotto al mondo cattolico, altre volte del tutto laico, ha assunto dimensioni sconosciute nell'esperienza italiana precedente: questa ricerca di un'impegno sociale non politico-partitico almeno in parte è una conseguenza della diffidenza verso le istituzioni e la classe politica. Ciò potrà avere ed in parte comincia ad avere ricadute anche sul sistema dei partiti, anche se, pure in questo campo, occorre guardarsi da ogni generalizzazione: le organizzazioni volontarie tendono ad istituzionalizzarsi e non è detto che al termine del processo riescano a conservare l'impegno ideale delle origini e non si trasformino a loro volta in famelici dissipatori di sovvenzioni pubbliche.

³⁴ Scoppola, *La repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, p. 391, legge nelle decisioni referendarie favorevoli al divorzio e all'aborto, lette in connessione col parallelo rifiuto di abrogare l'ergastolo, non già una vittoria della coscienza civile e dei movimenti di emancipazione della donna, ma una domanda di sicurezza accompagnata dalla volontà di non essere inquietati da problemi morali di principio: abbiamo importato, rileva a p. 294, le forme esteriori, non l'ispirazione profonda dell'"american way of life" legato a valori e senso di responsabilità individuale nell'ambito di regole ben definite.

³⁵ Cfr. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale*, Bologna, 1989, p. 573.

³⁶ Il rilievo muove dalla constatazione che, come osservano March e Olsen, *Riscoprire le istituzioni*, Bologna, 1992, p. 191, gli esseri umani hanno la capacità di intraprendere azioni su base diversa da quella dell'interesse personale e che, cfr. p. 70, regola fondamentale dell'azione politica è quella dell'appropriatezza: per l'appunto secondo i politici italiani il comportamento appropriato è quello che corrisponde all'interesse di parte ed una larga arte dell'opinione pubblica non si aspetta nulla di diverso.

II. IL DIRITTO DEI PARTITI

1. *Il paradosso costituzionale: disciplina diretta ed indiretta*

Alla luce delle considerazioni precedenti si possono ora meglio apprezzare alcuni problemi posti dalla disciplina costituzionale dei partiti, che a prima vista appare del tutto paradossale: da un lato infatti la Costituzione italiana del 1947 è tra le prime ad aver riconosciuto espressamente il ruolo dei partiti, quale strumenti fondamentali per il funzionamento della democrazia. Del resto in quegli anni non era difficile rendersi conto del fenomeno, dal momento che lo stesso dibattito in Assemblea costituente si svolse non tra i singoli parlamentari, ma tra i diversi gruppi che raggruppavano appunto i parlamentari eletti nelle liste di uno stesso partito.³⁷

D'altro lato però le norme dettate per regolare l'organizzazione dei pubblici poteri sembra non tengano conto dei partiti ed appaiono scritte come se questi non esistessero. Le eccezioni sono poche: la più significativa è costituita dalle disposizioni che impongono per le commissioni parlamentari una composizione proporzionale rispetto alla consistenza dei gruppi, nel presupposto appunto che i deputati di uno stesso partito siano tra loro intercambiabili.

Non mancano peraltro nel testo costituzionale veri e propri frantendimenti: così, ad esempio, il divieto di mandato imperativo (art. 67) e la competenza di ciascuna Camera a giudicare sulla regolarità delle elezioni (art. 66) sono non sensi in uno stato di partiti, nel quale il singolo parlamentare sa che se viola la disciplina viene immediatamente emarginato e non sarà rieletto alla scandenza del mandato. Del pari la formula "il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del consiglio dei ministeri, e, su proposta di questi, i ministri" (art. 92, co. 2) descrive solo il rituale formale per la soluzione delle crisi, dal momento che la logica del sistema pone in primo piano i condizionamenti dei partiti e dei gruppi parlamentari,³⁸ neppure menzionati dalla norma.

³⁷ Ricordava un autorevole costituente, Basso, in Predicri, *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, p. 159, con riferimento ai lavori della prima sottocommissione: "in pratica eravamo in cinque, Togliatti per il P.C.I., io per il P.S.I., Dossetti, La Pira e Moro per la democrazia cristiana: quando noi cinque eramo d'accordo, l'articolo era fatto".

³⁸ In effetti la dislocazione effettiva del potere è determinata dai rapporti di forza e dalla situazione contingente, dall'esistenza o meno in Parlamento di una maggioranza compatta, dalla possibilità di ricostruirla ove sia venuta meno, dalla necessità di indire nuove elezioni. I margini di libertà aumentano di molto per il

Queste semplici esempi valgono ad evidenziare la contraddizione di fondo tra il riconoscimento della centralità dei partiti e l'incapacità di trarre dall'affermazione di principio conseguenze operative nel disciplinare i diversi organi costituzionali dello Stato. Questo stesso rilievo può essere riproposto anche con riferimento ai regolamenti parlamentari vigenti prima della riforma del 1971, molto timidi nel prendere atto che il dibattito è fondamentalmente tra i gruppi. Solo i nuovi regolamenti, appunto del 1971, si sono adeguati a questa realtà, adottando peraltro una disciplina coerente per l'ipotesi non particolarmente significativa in cui esiste un consenso generalizzato; si è dovuto attendere la fine degli anni '80 perché venissero adottate norme funzionali anche delle situazioni conflittuali, il che, come si vedrà, corrisponde ad un mutamento di indirizzo: si comincia a prendere le distanze dalla democrazia consociativa, dando la preferenza al principio maggioritario.

Per indicare un esempio emblematico, la soluzione liberale tradizionale per contenere in modo ragionevole i tempi del dibattito in assemblea si basa sulla fissazione di una durata massima per gli interventi (letti) dei singoli parlamentari ed eventualmente sulla chiusura della discussione generale quando la questione sia stata sufficientemente trattata; nel 1971 si ammise che il tempo per uno specifico dibattito venisse limitato e ripartito tra i gruppi, i quali a loro volta avrebbero individuato gli oratori. Nel dibattito dunque intervengono solo i parlamentari designati dal gruppo e quelli che intendono dissociarsi dall'orientamento del gruppo di appartenenza. Questa restrizione negli anni '70 si applicava solo ai gruppi che per quel particolare dibattito avessero accettato la restrizione dei tempi;³⁹ si è dovuto attendere quasi vent'anni per vederla soppresa, cosicché il contingentamento ora opera anche in caso di contrasto tra le forze politiche.

Come si vede, dunque, il problema in sede parlamentare è maturato molto lentamente, con cadenze quasi ventennali: non c'è da stupirsi se nell'anno e mezzo di attività dell'Assemblea costituente non si giunse a tanto, cosicché lo si ripete, la Costituzione tranne poche dis-

presidente della repubblica, quando il governo sia dimissionario ed egli intenda sciogliere le Camere: in questa ipotesi non opera il meccanismo normale secondo cui il presidente deve seguire gli orientamenti dei gruppi maggioritari per formare un governo che ottenga la fiducia.

³⁹ L'evidente contraddizione si spiega con il carattere consociativo dei regolamenti del 1971: le forze di minoranza erano disposte ad accettare il contenimento dei tempi del dibattito solo nei limiti in cui ciò non avrebbe ridotto l'efficacia del ricorso all'ostruzionismo, quando avessero deciso di muoversi in questo modo.

posizioni sembra scritta come se i partiti non esistessero. Di qui l'impressione che la disciplina giuridica degli organi costituzionali sia puramente formale e definisca una serie di rituali del tutto ininfluenti rispetto all'effettivo esercizio del potere. La costituzione, dunque, organizzerebbe solo la rappresentazione che si svolge sul palcoscenico, ma le decisioni che contano sarebbero assunte dietro le quinte e qui le regole giuridiche non contano.

Questa ricostruzione, largamente condivisa dall'opinione pubblica, coglie in una certa misura la realtà italiana attuale, ma trascura un dato fondamentale: se in larga misura soggetti del potere effettivo non sono gli organi costituzionali, ma i partiti, i gruppi di pressione, finanche centri di potere occulto, tutti questi soggetti per rendere giuridicamente efficaci le loro decisioni ed i reciproci accordi devono formalizzarli secondo le procedure giuridiche, devono far entrare in campo i titolari degli organi pubblici. Di conseguenza la disciplina costituzionale di quegli organi e di quelle procedure finisce per condizionare anche l'esercizio del potere effettivo. Del resto, e qui si scioglie almeno in parte il paradosso costituzionale da cui siamo partiti, molto spesso le disposizioni formali sono state volute dai costituenti proprio in regione del loro effetto indiretto.

Da queste considerazioni deriva naturalmente il piano dell'esposizione che segue: dopo aver esaminato in questo capitolo alcuni problemi posti dalle norme costituzionali ed ordinarie che espressamente considerano i partiti, nei seguenti si sposterà l'attenzione sulla disciplina indiretta. Naturalmente non essendo possibile riproporre una rilettura dell'intero diritto pubblico italiano in funzione delle conseguenze che le singole disposizioni hanno sul sistema dei partiti, ci si limiterà a richiamare l'attenzione su quanto appare maggiormente significativo.

2. Il riconoscimento dei partiti nella Costituzione (art. 49)

L'affermazione di principio relativa al ruolo dei partiti è contenuta nell'art. 49 cost. in forza del quale "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

Come è intuitivo questa disposizione ha dato luogo a molti dibattiti dottrinali,⁴⁰ dei quali per ragioni di spazio non c'è modo di dar conto

⁴⁰ Per una sistematica rassegna delle diverse opinioni cfr. Ridola, "Partiti politici", in *Enciclopedia del diretto*, vol. XXXII, Milano, 1982; Rossano, "Partiti politici", in

qui. Non c'è ragione per rammaricarsi troppo per questa lacuna, dal momento che molte questioni sono puramente teoriche e non sembra possano avere nell'immediatato conseguenze pratiche. Ci limiteremo dunque ad evidenziare gli aspetti della norma che fino ad ora e prevedibilmente nel prossimo futuro hanno avuto maggior rilievo nel definire il modo di essere dei partiti ed il sistema di governo.

Il punto essenziale è la libertà di costituire nuovi partiti e di aderire o non aderire ai quelli esistenti, salvo solo il divieto di ricostituzione del disiolto partito fascista (XII disp. trans.). Con il crollo del regime totalitario queste libertà sono divenute effettive ancor prima della Costituzione e sono state intese per consenso quasi unanime in senso forte. In effetti sulla base dell'art. 49 si sarebbe potuto emanare una legge per disciplinare i partiti ed effettivamente qualche proposta in tal senso è stata presentata in passato, ma è caduta nel disinteresse generale; ed ancor oggi l'argomento è trascurato⁴¹ pur vivendo l'Italia in un clima di riforme imminenti, in cui tutti gli organi costituzionali sono stati oggetto di numerose proposte di nuova regolamentazione.

In effetti la mancanza di una legislazione sui partiti lascia a questi una libertà assoluta, che generalmente è preferita perché si teme che qualsiasi disciplina potrebbe essere utilizzata da una parte per sopraffare le altre (la parte potrebbe essere costituita anche da una magistratura politicizzata); d'altro canto i gruppi che controllano i diversi partiti temono che regole giuridiche precise, rafforzate da controlli esterni che sfuggono alla loro disponibilità, potrebbero limitare alcune pratiche non corrette sulle quali dondano il loro potere. Ad un motivo nobile, come si vede, se ne accompagna un altro che nobile certo non è.

Tutto ciò evidenzia una contraddizione di fondo della democrazia italiana: la costituzione, la legge, il giudice entrano in gioco solo per quanto riguarda l'apparato formale di potere, non invece nei luoghi in cui si esercita il potere effettivo. Nei limiti in cui questo giudizio corrisponde al vero, e vanificata l'esigenza base per soddisfare la quale viene emanada una Costituzione, sottoporre cioè a regole giuridiche l'esercizio del potere.

A questa carenza normativa si aggiungono le resistenze della magistratura ordinaria a giudicare su questioni attinenti all'organizzazione

Encyclopédia giuridica Treccani, Roma, 1990; Crisafulli-Paladin, *Commentario breve alla costituzione*, Padova, 1990, sub. art. 49.

⁴¹ Così ad esempio la Commissione Bozzi ha proposto semplicemente una riscrittura integrativa dell'art. 49, cfr. Teresi, *Le riforme istituzionali*, Torino, 1989, p. 55 seg.

interna dei partiti; del resto anche se questo indirizzo negli ultimi anni tende ad attenuarsi, il più delle volte è difficile eseguire le sentenze che interferiscono nella vita interna dei partiti, ad esempio annullando i deliberati del congresso o accertando il diritto all'iscrizione di un aspirante ingiustamente escluso.⁴²

Tutto ciò rende per il momento puramente accademiche una serie di questioni poste dall'art. 49; ne accenniamo alcune.

Il punto di partenza di una riflessione in materia è che per la disposizione in esame i partiti sono associazioni di cittadini. Sembra che dunque esclusa l'iscrizione indiretta; non sarebbe così ammessa ad esempio, l'adesione di un sindacato al partito, se ciò dovesse comportare l'automatica iscrizione di tutti gli appartenenti. Questo assetto particolare del resto è estraneo all'esperienza dell'Italia repubblicana, anche se in diversi casi sussistono legami molto stretti tra partiti ed associazioni collaterali e l'art. 49 non esclude che la carica ricoperta in una di queste associazioni o anche nello stato o in un altro ente pubblico comporti di diritto la partecipazione ad un organo direttivo del partito.

Al contrario di quanto avviene per altre disposizioni costituzionali che garantiscono diritti di libertà, il termine cittadino viene dai più inteso in senso stretto, anche per quanto attiene all'accesso alle cariche interne:⁴³ questa interpretazione strettamente letterale viene giustificata con la considerazione che è in gioco l'esercizio di un diritto politico. Peraltra si è sostenuto, a mio avviso correttamente, che l'iscrizione di stranieri non è garantita, ma neppure vietata dalla Costituzione; allo stato della normativa ordinaria gli stranieri possono dunque iscriversi, ma leggi future o i diversi statuti potrebbero disporre il contrario.

Il diritto di iscrizione dà comunque luogo a molte questioni: la libertà di associazione, in generale, comporta anche la libertà di scegliere con chi associarsi e quindi quella di rifiutare le adesioni non gradite (si pensi ad esempio ad un circolo ricreativo); per i partiti tutto ciò assume coloriture particolari. Concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale significa operare non attraverso un gruppo chiuso, ma aggregando il consenso popolare su una linea politica: i destinatari

⁴² Prospettive concrete si hanno invece quando l'intervento del giudice investe atti di partito che riguardano il procedimento elettorale, *cfr.* Mor, "Presentazione delle candidature alle elezioni regionali e contenzioso all'interno dei partiti", in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 2542.

⁴³ Il presidente Pertini escluse dalle consultazioni per la formazione del governo il segretario di un partito, perché non cittadino italiano.

sono tutti coloro che sono disponibili ad impegnarsi a sostengo dell'indirizzo proposto. Sussiste un'evidente differenza con una società commerciale, il cui soci non intendono dividere con altri i profitti.

D'altro canto, però, l'adesione di coloro che non condividono la linea comune potrebbe pregiudicarne la realizzazione ed essere strumento di infiltrazioni da parte di forze politiche rivali. In altri termini la discriminazione politica che è assolutamente esclusa in altri casi, non è del tutto fuori luogo nei partiti. Affermare ciò non significa certo ammettere che il potere di accettare o di respingere le iscrizioni, come pure quello di disporre l'esclusione di iscritti, possa legittimamente essere utilizzato per rafforzare le posizioni del gruppo dominante all'interno del partito. Le garanzie dirette ad evitare questa disfunzione sono però molto modeste: stante la difficoltà di sottoporre queste questioni alla magistratura ordinaria, tutto si risolve all'interno dei diversi partiti. I relativi statuti prevedono procedure, organi di controllo, ricorsi analoghi a quelle esistenti nel diritto statale, ma tutto è vanificato dalla natura politica della struttura: all'interno di un partito non essendovi spazio per una separazione dei poteri ed una magistratura indipendente comparabili a quanto è garantito nell'ordinamento statale, gli organi della giustizia interna sono poco idonei a contenere gli abusi del gruppo al potere.

Del pari controverse sono le conseguenze da trarsi dalla qualificazione dei partiti come associazioni: secondo una prima opinione da ciò deriverebbe l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 18 Cost., appunto per le associazioni, tesi questa contrastata da altri autori, i quali ritengono che la disciplina costituzionale dei partiti sia integralmente compresa nell'art. 49. Raffrontando peraltro le due disposizioni, se ne evidenzia il carattere complementare; resta escluso anche per i partiti che l'iscrizione sia sottoposta ad autorizzazione, il che del resto è suggerito dalla stessa formulazione dell'art. 49 che la riferimento ad un associarsi "liberamente". Eventuali esigenze specifiche, che sorgessero con riferimento ai partiti, possono comunque essere affrontate ai sensi dell'art. 98 co. 2 Cost., che consente di stabilire con legge "limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero".

Il divieto di associazioni che perseguono fini politici con organizzazioni militari, per la sua stessa formulazione e per il fine perseguito non può non applicarsi anche ai partiti. Infine di divieto di associazioni

segrete⁴⁴ ed il collegamento del diritto di associarsi al perseguitamento di fini non vietati ai singoli dalla legge penale concorrono a chiarire la portata del vincolo al metodo democratico previsto per i partiti: non ci si può mettere in astratto ad inventare parametri su cui giudicare la democraticità dei partiti, ma questa si sostanzia nel rispetto degli obblighi penalmente sanzionati imposti ai cittadini singoli che intendano agire per determinare la politica nazionale.

Sempre in ordine al metodo democratico sussistono valutazioni diverse, a seconda che il vincolo in questione sia riferito solo all'azione svolta dal partito per influenzare la politica nazionale (*democrazia esterna*)⁴⁵ o anche la sua organizzazione interna (*democrazia interna*); certamente pressoché tutti i partiti ostentano la massima democrazia interna, ma non è certo una novità degli ultimi anni che di fatto la cooptazione si sostituisce all'elezione e che i partiti sono più strutture oligarchiche che democratiche.⁴⁶

Che i costituenti volessero escludere qualsiasi controllo statale sulla democrazia interna⁴⁷ appare chiaramente dai lavori preparatori e del resto è coerente col timore delle diverse parti di essere messe fuori legge, in caso di vittoria degli avversari. Non manca peraltro chi sostiene l'opposta lettura della norma, richiamandosi alla considerazione che soggetti della partecipazione sono i cittadini e che i partiti possono essere veicolo[~] di partecipazione solo se la democrazia interna è effettiva; ma tale conclusione può anche essere rovesciata, se consideriamo che il partito deve garantire agli elettori la realizzazione della linea politica proposta e che per fare ciò occorre una disciplina interna non sempre conciliabile con il massimo di democrazia; del resto essendo il partito uno strumento di lotta, deve potersi dare una struttura interna idonea allo scopo.

Un ultimo argomento può essere tratto dalla disciplina della libertà di associazione; in sostanza il Costituente ha seguito un indirizzo libe-

⁴⁴ Del resto la legge 23 gennaio 1982, n. 17, sullo scioglimento delle associazioni segrete riguarda esclusivamente associazioni che svolgono attività politica.

⁴⁵ La Lega Lombarda nella sua fase iniziale ha riservato diritti particolari ai soci fondatori, al fine di difenderne il movimento da infiltrazioni esterne.

⁴⁶ Più che citare Michels e Duverger vorrei ricordare un autore svizzero, Auer, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, Basilea, 1984, p. 61, il quale sottolinea come la democrazia presupponga una rete di associazioni intermedie della società civile che sembrano avere come caratteristica comune la mancanza di democrazia.

⁴⁷ Fu infatti cambiata la prima formulazione di quello che sarebbe divenuto l'art. 49, "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente e democraticamente in partito politico".

rale: tutto quanto ai cittadini non è penalmente vietato fare da soli, può essere fatto anche attraverso associazioni. Questo principio generale non può essere abbandonato proprio in campo politico e conseguentemente il metodo democratico si sostanzierà in prevalenza nell'adozione di metodi d'azione politica che non comportino il compimento di reati. Di fatto ciò riguarderà in prevalenza l'azione esterna del partito (rinuncia alla violenza come metodo di lotta), ma vi possono essere anche ricadute interne: la Costituzione non garantisce i falsi che vengono commessi per raggiungere o consolidare il potere all'interno dei partiti.

Pur non nascondendo la problematicità di ogni conclusione si può sottolineare come anche in questo caso il diritto debba contemperare le diverse esigenze: non solo la libertà, ma anche un minimo di correttezza nella vita politica interna; ciò attualmente non avviene, stante la mancanza di una disciplina adeguata. Se ne vede un esempio nell'esperienza degli ultimi anni, in cui diversi dirigenti per promuovere il rinnovamento ed il rilancio del rispettivo partito, hanno proposto di azzerare il tesseramento, di riesaminare una ad una tutte le adesioni, anche al fine di eliminare le iscrizioni di comodo (a volte, si dice, perfino semplici nomi tratti dall'elenco telefonico), realizzate per rafforzare il peso dei gruppi al potere.

3. La normativa ordinaria sui partiti: i partiti come associazioni non riconosciute

La scelta costantemente mantenuta di non disciplinare la vita interna dei partiti non ha impedito che si emanasse tutta una normativa minore diretta a favorirne in vario modo l'attività, in particolare per quanto riguarda il regime tributario nonché i rapporti di lavoro e previdenziali.⁴⁸

Al di là di questi aspetti particolari resta un dato di fondo: l'assenza di una disciplina organica fa sì che i partiti di fatto siano associazioni non riconosciute, al pari di altri soggetti rilevanti nella vita pubblica (i sindacati,⁴⁹ altri gruppi politici, molte associazioni religiose). Di fatto nulla esclude che questi soggetti richiedano il riconoscimento statale al fine di ottenere la personalità giuridica, ma ciò, almeno per quanto

⁴⁸ Cfr. Bettinelli, "Alla ricerca del diritto dei partiti", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 1001.

⁴⁹ Per i sindacati è rimasto inattuato l'art. 39 che prevedeva l'attribuzione della personalità giuridica come onere per la partecipazione alla stipulazione di contratti collettivi con efficacia *erga omnes*.

riguarda i partiti, non avviene, appunto per evitare i controlli conseguenti.

Questa situazione dà luogo a difficoltà operative, dal momento che le scarse norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute non sono idonee per la gestione di realtà complesse quali sono divenuti i partiti in genere ed in particolare quelli maggiori; una prima è data dal contrasto tra la realtà politica (e le norme legislative) da un lato e dall'altro la struttura organizzativa; questa generalmente si articola in una serie di associazioni (sezioni, federazioni, partito nazionale) che nascondono la realtà unitaria, rendendo problematico individuare quale soggetto sia legittimato con riferimento ai diversi rapporti.

Altre difficoltà sono aggirate mediante lo scorporo di alcune attività (ad esempio quelle editoriali), affidate a società variamente collegate. Con diversi artifici dunque si supera così la contraddizione derivante dal fatto che i nuovi sovrani, i partiti, vestono "panni privati".⁵⁰

4. *La disciplina del finanziamento*

Solo per quanto riguarda la gestione finanziaria a partire dal 1974 sussiste una disciplina organica dei partiti, più volte modificata ed integrata, senza pervenire fino ad ora ad un assetto soddisfacente.

Le linee portanti di questa normativa sono: previsione di un finanziamento pubblico; divieto di ulteriori finanziamenti da parte di organi della pubblica amministrazione, enti pubblici, società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20%; obbligo di pubblicità per i contributi di altri soggetti; in particolare quelli superiori a 5 milioni di lire devono essere dichiarati alla Presidenza della Camera dei deputati ed indicati in allegato al bilancio del partito (se disposti da società devono anche essere deliberati dall'organo sociale competente ed iscritti in bilancio).

Scopo dichiarato di questa disciplina⁵¹ è quello di moralizzare la vita pubblica⁵² liberando i partiti dalla "necessità" di ricorrere a finanza-

⁵⁰ Cfr. Galgano, "Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici", in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 389.

⁵¹ In realtà, come osserva Traverso, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano, 1988, "i partiti, non diversamente dal Sovrano nello Stato assoluto, si sono arrogati e hanno esercitato un potere di imposizioni fiscale nei confronti dei cittadini italiani e del loro Stato".

⁵² Cfr. Alagna, "Partiti politici (finanziamento dei)", in *Novissimo digesto italiano, Appendice*, vol. V, Torino, 1984, p. 748.

menti illeciti; tale scopo è in larga misura fallito, non essendo venuto meno l'interesse ad ottenere finanziamenti aggiuntivi, anche perché le spese della politica crescono in modo vertiginoso, sia per ragioni oggettive, sia per la tendenza pressoché generalizzata a dilatare le dimensioni degli apparati e a promuovere iniziative faraoniche.

Nel contempo i controlli, come si vedrà, sono scarsamente efficaci, anche perché in concreto può essere difficile distinguere i contributi privati del tutto leciti da quelli che costituiscono reato ai sensi della legislazione comune. Ad esempio può essere difficile per un giudice accettare a quale titolo un imprenditore ha corrisposto una certa somma ad un partito, se quale liberalità derivante dalla condivisione della relativa linea politica,⁵³ oppure perché, ad esempio, vi è stato costretto da un'amministratore locale di quel partito con la minaccia di un danno ingiusto (concussione) o infine perché i due si sono accordati sul prezzo per il compimento o l'omissione di un determinato atto (corruzione). Certamente il fenomeno è molto diffuso, come ha evidenziato una serie di inchieste giudiziarie di quest'anno.

Tornando al finanziamento pubblico, una prima forma è costituita dal concorso nelle spese elettorali in occasione delle elezioni politiche, regionali e dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo. Al di là delle espressioni usate dal legislatore, però, il contributo non è correlato alle spese sostenute, ma solo ai voti. La somma stanziata a questo titolo, infatti, è ripartita dal Presidente della Camera dei deputati per il 20% in parti uguali tra i diversi partiti e per la restante parte in misura proporzionale ai voti. Sono ammessi al riparto esclusivamente i partiti che abbiano avuto candidati eletti (un'eccezione è prevista, ma solo con riferimento alle elezioni politiche per i partiti che abbiano ottenuto il 2% dei voti).

Accanto a questo finanziamento ve ne è un secondo, a cadenza annuale, corrisposto ai gruppi parlamentari “a titolo di contributo per l'espli- cazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti”: anche qui lo stanziamento è ripartito per una quota in parti uguali e per la restante in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi. Questi sono tenuti a rimettere ai relativi partiti una quota non inferiore al 90% del contributo riscosso.

Il meccanismo può apparire assurdo e macchinoso: non sarebbe più semplice corrispondere direttamente la quota garantita ai partiti e de-

⁵³ Senza dire che la comunanza di intenti tra partito e finanziatore può essere indotta dal timore di perdere il contributo se si adottasse una linea politica sgradita.

mandare ai gruppi solo il potere di decidere cosa trattenere della restante parte? La spiegazione credo vada ricercata nella volontà di eludere l'art. 100 Cost. che sottopone al controllo della Corte dei conti il bilancio degli enti a cui lo stato contribuisce in via ordinaria, dunque con continuità. Siccome si voleva escludere questo controllo, imbarazzante per molti, si è ricorsi ad un duplice artificio: il finanziamento pubblico ordinario passa attraverso i bilanci delle due camere (non sottoposte al controllo della Corte dei conti) e formalmente non ha come destinatari i partiti, se non per quanto riguarda il concorso nelle spese elettorali; questo però non viene corrisposto tutti gli anni, ma "solo" 3 o 4 su 5! C'è da sperare che prima o poi si dia un'interpretazione più seria dell'art. 100.

Anche in ordine al contributo per l' "attività funzionale" non esiste alcun controllo circa l'utilizzazione del contributo, che dunque di fatto potrebbe essere distratto a fini diversi: l'unica garanzia, peraltro del tutto inconsistente, è data dalla pubblicazione dei bilanci, ma questi sono redatti in termini tali da non fornire un quadro significativo della situazione.⁵⁴

Mette conto segnalare, infine, che ambedue le forme di finanziamento pubblico riguardano esclusivamente i partiti che hanno avuto successo, il che pone in condizione di inferiorità le forze politiche nuove ed emergenti.⁵⁵ A loro volta i partiti ammessi al finanziamento non sono in una condizione di uguaglianza, dal momento che il riparto è prevalentemente correlato al rispettivo seguito elettorale, sia pure con corrette dirette a garantire un minimo uguale per tutti.

Infine i finanziamenti pubblici sono in ogni caso corrisposti agli organi nazionali dei partiti, il che contribuisce a rafforzarse il centralismo di questi, indebolendo le relative articolazioni periferiche.⁵⁶

Alla luce di questi rilievi si apprezza la proposta avanzata a suo tempo di adottare un sostegno pubblico dell'attività dei partiti fornendo loro servizi in natura, anziché contributi in denaro.⁵⁷

⁵⁴ Cfr. Rinaldi, *Il bilancio del partito politico*, Milano, 1984.

⁵⁵ Cfr. Gambino, *Partiti politici e forma di stato*, Napoli, 1977, p. 140 seg. La stessa critica viene rivolta anche al finanziamento pubblico previsto in altri paesi, cfr. Neumann, in Sivini, *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971, p. 61.

⁵⁶ Cfr. Neumann, *op. luogo cit.*; Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, 1990, pp. 36, 121; Gambino, *op. ult. cit.* p. 140 seg.

⁵⁷ Cfr. Cheli, "Il finanziamento pubblico dei partiti", in *Studi senesi*, 1973; Lanchester, *op. cit.*, p. 37. ,

In conclusione la legislazione sul finanziamento è regolarmente applicata nella parte in cui prevede la corresponsione di un finanziamento pubblico, peraltro probabilmente insufficiente. Sono invece poco rispettate le limitazioni e gli oneri di pubblicità. A questo proposito la normativa vigente prevede due meccanismi diretti a tenere sotto controllo il fenomeno: sono previste sanzioni penali, peraltro di non age, ole applicazione, dal momento che quanti sono a conoscenza del reato hanno interesse ad occultarlo. Comunque le inchieste giudiziarie del 1992, alle quali si è fatto più volte cenno, riguardano anche violazioni della legge sul finanziamento pubblico dei partiti.

Il secondo meccanismo si incentra sui bilanci, la cui regolarità è controllata dai presidenti dei due rami del parlamento, avvalendosi di un comitato tecnico. In caso di inottemperanza agli obblighi o di irregolarità, l'erogazione dei contribuiti è sospesa fino a regolarizzazione avvenuta. Ove con sentenza passata in giudicato si sia accertata la percezione di contributi in violazione dei divieti stabiliti dalla legge, il contributo statale viene decurtato in misura doppia.

Di fatto dino ad oggi questo meccanismo non ha funzionato⁵⁸ per la difficoltà di accettare i presupposti di legge e forse anche perché i presidenti di assemblea parlamentare, per quanto organi super partes, sono pur sempre caratterizzati politicamente e sono portati a muoversi con molta circospezione.⁵⁹ Come si è già segnalato, poi, i bilanci sono redatti in modo tale da non consentire una valutazione significativa della situazione, cosicché anche la loro pubblicazione assume un rilievo del tutto marginale.

III. I SISTEMI DI GOVERNO ED ELETTORALI NAZIONALI E LOCALI. INTERAZIONI COL SISTEMA DEI PARTITI

1. *Governi parlamentari e proporzionale*

Non occorre entrare nelle dispute teoriche sulle interazioni tra i sistemi da un lato di partito e dall'altro di governo ed elettorali, per cons-

⁵⁸ Tra i casi più clamorosi, rimasti senza conseguenze, vi fu quello dei finanziamenti erogati a diversi partiti da Michele Sindona, bancarottiere morto suicida in carcere dopo essere stato condannato in primo grado quale mandante di un omicidio, *cfr.* alcuni brani tratti dagli atti della commissione parlamentare d'inchiesta in Trifaglia, *Mafia, politica e affari*, Bari, 1992, p. 202 seg.

⁵⁹ I membri del comitato tecnico, ad esempio, sono stati nominati su designazione dei partiti; solo nel 1992 i presidenti di Camera e Senato hanno preferito chiedere delle designazioni agli ordini professionali.

tatare che la normativa in materia è in larga misura diretta proprio a influenzare il modo di essere e di operare dei partiti. Questa problematica non può essere esaminata limitando l'analisi a quanto avviene al centro, dato che in Italia le stesse forze politiche agiscono sia al centro, sia in periferia e la classe politica nazionale è strettamente integrata con quelle locali: in effetti l'elezione al parlamento e la nomina nel governo sono spesso precedute da cariche eletive locali, in una sorta di "cursus honorum" che si sviluppa parallelamente all'interno del partito e nelle istituzioni. Nel contempo le posizioni negli enti locali, ricoperte direttamente o più spesso mediante persone vicine (il cumulo delle cariche è limitato fortemente dalla legge) rafforza il potere dei politici nazionali sia all'interno del partito, sia soprattutto nelle competizioni elettorali, costituendo un modo per acquisire voti di preferenza.

L'analisi deve quindi investire in modo complessivo tutti i livelli per i quali sono previste elezioni popolari e per i quali sono costituiti esecutivi che ricavano la loro legittimazione dal basso e cioè Comuni, Province e Regioni; ciascuno di questi enti ha un consiglio che esprime una giunta ed un presidente dalla giunta (nel Comune un sindaco). I Comuni maggiori sono a loro volta divisi in quartieri (la denominazione ufficiale è circoscrizioni), con consigli ad elezione diretta.

Anche se per ciascun tipo di ente è previsto un diverso sistema elettorale, questi sono sostanzialmente molto simili. Solo nei Comuni fino a 5.000 abitanti si applica un sistema maggioritario.⁶⁰ In tutti gli altri casi e così pure nelle elezioni politiche il riparto dei seggi è proporzionale, peraltro secondo due diversi meccanismi: le elezioni circoscrizionali, comunali (nei centri oltre i 5.000 abitanti), regionali, della Camera dei deputati e dei rappresentanti italiani nel Parlamento europeo avvengono con scrutinio di lista e voto di preferenza. Per il Senato ed i Consigli provinciali, invece, la proporzionale opera sulla base dei voti ottenuti dai diversi gruppi di candidati in collegi uninominali.

La democrazia italiana è dunque fondata sulla proporzionale, con una forte caratterizzazione indotta dalla presenza del voto di preferenza in pressoché tutte le elezioni maggiormente importanti.⁶¹

A questo assetto si è giunti per assestamenti successivi, senza che esistessero specifici vincoli costituzionali. In effetti i Costituenti se adotta-

⁶⁰ Attraverso referendum popolare si vorrebbe ora estendere il sistema maggioritario a tutti i Comuni.

⁶¹ Si tenga presente, a questo proposito, che il sistema maggioritario dei comuni più piccoli pure si basa sul voto di preferenza e che i consigli provinciali hanno funzioni piuttosto limitate.

rono leggi elettorali proporzionali, non vollero irrigidire questa loro scelta recependola nella Costituzione;⁶² infatti questa, secondo l'interpretazione prevalente⁶³ neppure implicitamente impone l'adozione della proporzionale.⁶⁴

L'omogeneità delle soluzioni adottate per le elezioni ai diversi livelli, salvo l'eccezione dei Comuni minori, è dunque il risultato non di vincoli costituzionali, ma di scelte politiche reversibili. Già il decreto⁶⁵ del 1946 con cui furono ricostituite le amministrazioni comunali elette prevedeva i due sistemi tuttora vigenti, maggioritario per i comuni minori, proporzionale per gli altri: solo il discriminio era fissato più in alto, ai 30.000 abitanti.

Successivamente la normativa sulle elezioni amministrative si è sviluppata in parallelo⁶⁶ con quella delle politiche, sia quando all'inizio degli anni '50 il Parlamento adottò per le Province e i Comuni maggiori soluzioni maggioritarie, sia quando, dopo l'insuccesso dei partiti governativi nelle elezioni del 1953, estese progressivamente l'ambito d'applicazione della proporzionale.⁶⁷

Questa concordanza di indirizzi ai diversi livelli evidenzia come il legislatore si sia lasciato guidare più da considerazioni di politica generale, che da valutazioni attinenti alle esigenze specifiche dei diversi livelli di governo: il che non esclude, ovviamente, che oggi siano ipotizzabili soluzioni differenziate.

⁶² Cfr. Luciani, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, p. 19 seg.

⁶³ Cfr. da ultimo Luciani, *op. cit.*, p. 35 seg.

⁶⁴ Il vincolo ad adottare sistemi proporzionali è invece contenuto negli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, cfr. art. 3 St. Sicilia; 6 St. Sardegna; 16 St. Friuli-Venezia Giulia; 19 St. 1948 Trentino-Alto Adige (ora cfr. art. 25). La diversità tra la costituzione e gli statuti speciali, che pure sono leggi costituzionali, si spiega con l'attribuzione a queste Regioni di potestà legislativa in materia, il che appunto non consentiva alla forze politiche nazionali di garantire il mantenimento in vigore di sistemi proporzionali senza irrigidire questa scelta in norme di grado costituzionale o senza prevedere un aggancio alla normativa prevista per il Parlamento. È significativo sotto questo profilo che il solo statuto valdostano (cfr. art. 16, ora modificato dalla I.cost. 12 aprile 1989 n. 3) nulla disponga in proposito, ma appunto fino alla riforma del 1989 questa era l'unica Regione ad autonomia differenziata che non disponesse di potestà legislativa circa l'elezione del proprio consiglio.

Sui limiti della relativa potestà legislativa cfr. Gabriele, "Elezioni regionali", in *Encycl. giur. Treccani*, p. 4 seg.

⁶⁵ Cfr. D. Livo Lgt. 7 gennaio 1946 n. 1.

⁶⁶ Cfr. Mor, "Statuti regionali, partecipazione e sistema elettorali", in *Studi sassaresi*, 1970-71, p. 508 seg.

⁶⁷ Con riferimento alla legge elettorale regionale, cfr. Fisichella, "Conseguenze politiche della legge elettorale regionale in Italia", in *Riv. it. scienza pol.*, 1971, p. 153 seg.

Per quanto riguarda il sistema di governo, l'elemento comune tra lo Stato e gli enti territoriali è costituito dall'essere l'esecutivo espressione della maggioranza assembleare e questo è il punto che ai nostri fini interessa, ben al di là di pur significative differenze di disciplina quali l'elezione delle giunte da parte del consiglio (mentre formalmente il governo nazionale è nominato dal Presidente della Repubblica), la sfiducia costruttiva prevista solo per le giunte locali, lo scioglimento obbligatorio dei consigli comunali e provinciali in caso di crisi di durata superiore ai 60 giorni, l'attribuzione a questi consigli e generalmente anche a quelli regionali di competenze deliberative che vanno ben oltre l'adozione degli atti normativi e del bilancio.

Comunque, fino al 1992, in nessun caso gli esecutivi erano eletti direttamente dal popolo: proposte del genere, in discussione da anni, hanno avuto uno sbocco positivo solo nella Regione Sicilia che con propria legge ha disposto l'elezione diretta dei sindaci dell'isola.⁶⁸

2. *Le coalizioni locali*

Se ora cerchiamo di vedere come questo assetto normativo interferisca col sistema dei partiti, il primo dato da evidenziare è che sui vari palcoscenici gli attori sono sempre gli stessi: da un lato solo nei comuni minori possono aver successo anche candidature non di partito, d'altro lato all'incirca il 90% degli elettori vota per lo stesso partito nelle elezioni nazionali e in quelle locali.⁶⁹ Il carattere politico di queste ultime è accentuato dal loro svolgimento in uno stesso giorno, il che contribuisce a far sì che siano in primo piano i temi della politica nazionale, anche se non viene eletto contemporaneamente il Parlamento.

In questo contesto unitario la posizioni di potere nazionale e locale si assommano e si moltiplicano, sia per i partiti, sia al loro interno per le diverse correnti; del resto la conquista di amministrazioni locali è uno strumento importante per il successo nelle successive elezioni politiche e per il rafforzamento della propria posizione all'interno del partito. Peraltra in Italia sussiste un regime di ineleggibilità piuttosto rigido per cui, ad esempio, i sindaci dei comuni con più di 20.000 abitanti non possono essere candidati nelle elezioni politiche.

⁶⁸ Cfr. Legge reg. Sicilia 26 agosto 1992, n. 7.

⁶⁹ Su questi problemi cfr. Corbetta-Parisi, "La specificità del voto amministrativo", in Parisi, *Luoghi e misure della politica*, Bologna, 1984, p. 32 seg.; Gambino, *Sistemi elettorali e governo locale*, Roma, 1991, p. 23. In parte comunque le differenze di voto hanno una causa tecnica (ad esempio la mancata presenza di alcuni partiti minori nelle elezioni in comuni medio-piccoli).

Comunque il sistema proporzionale consente anche ai partiti minori di essere rappresentati e a volte di avere un ruolo determinante ai diversi livelli: nella Camera dei deputati sono presenti anche eletti in liste che hanno ottenuto l'1,5% dei voti;⁷⁰ negli altri collegi rappresentativi operano di fatto delle soglie di esclusione, derivanti dal numero di seggi da assegnare: così, ad esempio, il consiglio di un comune con popolazione compresa tra i 100.000 ed i 250.000 abitanti ha 50 componenti e quindi difficilmente vi sono rappresentate forze politiche che non abbiano attenuto almeno il 2% dei voti; tale soglia si abbassa e si alza rispettivamente per i comuni più popolosi e per quelli minori.

Un ulteriore dato rilevante è che costantemente i rapporti di forza tra i partiti mutano nelle diverse parti d'Italia: alcune regioni (ad esempio il Veneto) sono a preponderanza democristiana, altre a maggioranza di sinistra. In alcuni comuni e province uno stesso partito ha fino ad ora sempre conseguito la maggioranza assoluta, in altri, ed è stato il caso di tutte le cinque città maggiori si è verificata quell'alternanza⁷¹ tra opposti schieramenti che non ha mai avuto modo di manifestarsi nel Paese; in queste vicende ha giocato a volte un ruolo determinante l'indisciplina o il cambiamento dell'affiliazione politica di alcuni tra gli eletti, fenomeni questi che nella politica nazionale fino ad ora non sono stati particolarmente rilevanti. Non mancano infine enti locali nei quali a più riprese la formazione di una maggioranza è risultata molto difficile se non impossibile, con conseguenti scioglimenti a ripetizione dei rispettivi consigli.

A proposito di formazione delle maggioranze di coalizione locali occorre inoltre segnalare come la questione spesso rappresenti un problema nazionale e come progressivamente in periferia si sia superata la "conventio ad excludendum": fino all'inizio degli anni '60 la DC ha realizzato una rigida chiusura a sinistra anche nelle amministrazioni locali, salvo alla fine del periodo qualche anticipazione dell'inserimento dei socialisti in maggioranza; quando poi quest'ultimo evento si realizzò al centro, fu accompagnato da forti pressioni sul P.S.I. perché rompesse le alleanze locali con i comunisti in tutti i casi in cui era possibile costituire una maggioranza alternativa con gli altri partiti alleati di governo. Solo si tollerò il permanere pressoché generale di liste di sinistra

⁷⁰ Dei correttivi alla proporzionale disposti dalla legge elettorale per la camera di fatto escludono forze politiche minori (ed a volte anche ben maggiori del limite indicato) se queste non sono molto forti in un collegio.

⁷¹ Tale alternanza non è comunque completa, in quanto pressoché sempre alcuni partiti della vecchia maggioranza concorrono a formare quella nuova.

nei comuni fino a 5.000 abitanti nei quali opera il sistema maggioritario.⁷²

Negli anni '70 ed 80 la situazione è cambiata ulteriormente: vengono costituite maggioranze di sinistra anche dove vi sarebbero i numeri per formare giunte omogenee rispetto al governo nazionale, mentre a volte i democristiani localmente si alleano con i comunisti, confinando all'opposizione i socialisti. Tutto ciò spesso determina gravi contrasti tra le direzioni nazionali dei partiti interessati.

3. Una democrazia mediata?

Nel contesto delineato da ultimo possono essere apprezzate le critiche divenute frequenti a partire dagli anni '80 in ordine all'applicazione in Italia di sistemi di governo parlamentare in presenza di assemblee multipartite elette con sistemi proporzionali: l'elettore con il voto determinerebbe solo i rapporti di forza all'interno delle assemblee, ma non influirebbe sulla formazione del governo, dovendosi limitare a distribuire le carte per una partita che sarà giocata da altri.⁷³

Questo rilievo non descrive correttamente il funzionamento del sistema politico nazionale, almeno fino alle elezioni del 1992: per tutti i periodi in cui i due maggiori partiti hanno escluso una loro collaborazione di governo, il voto di buona parte degli elettori ha avuto un significato univoco. Anzi se non tutti, molti parlamenti repubblicani sono stati eletti essendo note in precedenza le alleanze che si sarebbero costituite, o meglio che si sarebbero perpetuate dopo le votazioni. Se alcune forze politiche hanno preferito non chiarire preventivamente le proprie intenzioni, non si può dire che gli elettori non fossero in grado di sapere per cosa votavano: l'incognita non accettata era semmai costituita solo dal comportamento che sarebbe stato tenuto dai partiti da essi non votati, nonché dall'individuazione delle persone che avrebbero costituito l'esecutivo. In effetti quest'ultimo aspetto è molto rilevante, perché la lotta tra i vari leaders di partito per le cariche più prestigiose ha sempre costituito in Italia uno delle maggiori cause di instabilità.

⁷² Ed è significativo che l'“apertura a sinistra” fu accompagnata dell'estensione del sistema proporzionale ai comuni con popolazione compresa tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti, proprio al fine di consentire ai socialisti di rompere l'alleanza con i comunisti in questi comuni.

⁷³ Tale critica è ricorrente nelle opere del Duverger, cfr. ad esempio, *Le système politique français*, Parigi, 1990, pp. 602-3 e le critiche di Luciani, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 65 seg.

Questa valutazione è sempre meno vera in periferia, anche perché qui i sistemi di alleanza tra partiti sono più labili;⁷⁴ anzi qui la critica riferita appare troppo benevola: l'elettore non solo non decide e si limita a distribuire le carte, ma non è neppure in grado di sapere dove sarà giocata la partita. Accade sempre più frequentemente le forze politiche diano vita a questa o quella combinazione, in questo o quell'ente, per ragioni che nulla hanno a che fare con la realtà locale, ma solo in vista di un assetto di potere complessivo o quale compensazione per combinazioni realizzate altrove:⁷⁵ frequentemente dopo le elezioni è unica la trattativa tra i partiti per la costituzione delle maggioranze in enti diversi ed non è raro che nella formazione di una giunta intervengano i vertici nazionali dei partiti.⁷⁶ Può quindi accadere che un elettore sia nell'impossibilità di esprimere un voto utile per opporsi alla nomina di un certo uomo politico al vertice di un ente o per impedire la presenza di una forza politica in maggioranza: le intese tra i partiti possono essere tali da rendere impossibile questi eventi, quali che siano le alleanze alle quali si darà vita.

Del resto dati oggettivi evidenziano che la crescita o la diminuzione del potere politico esercitato localmente dai diversi partiti⁷⁷ non è necessariamente correlato al numero dei seggi conseguiti nelle elezioni, proprio perché la forza contrattuale delle diverse parti è in larga misura determinata da altri elementi: la presidenza del consiglio, ad esempio, può essere pagata con l'accettazione del partner di governo in alcune giunte regionali o locali.

⁷⁴ Su queste problematiche cfr. Motta, *Partiti e coalizioni*, Bolonga, 1992, p. 90 seg.

⁷⁵ Cfr. Mor, "Considerazioni sul sistema di governo dei comuni tra 1.142/1900 e statuti", in *Le regioni*, 1991, p. 401 seg.; D'Andrea, "Riforme elettorali ed elezione diretta del sindaco", in *Il diritto della regione*, 1989, pp. 884-5; Graziano, Girotti, Bonet, "I partiti come strutture di controllo", in *Le relazioni centro-periferia*, Archivio ISAP, 1984, vol. I, p. 371.

⁷⁶ A volte, lo ricorda Motta, *op. cit.*, p. 175, su sollecitazione degli organi locali di qualche partito (minore); l'intervento degli organi centrali, secondo Graziano, Girotti, Bonet, *op. cit.*, p. 353 riguarda peraltro più la formazione della giunta che non le scelte programmatiche.

⁷⁷ È emblematico quanto è avvenuto tra il 1980 ed il 1987: secondo i dati riferiti da Corbetta-Parisi, "Rapporto sulle trasformazioni della rappresentanza partitica e delle coalizioni di governo locale", in *Reg. gov. loc.* 1987, pp. 14, 15, 33: in questo periodo la popolazione complessiva dei comuni amministrati dalla D.C. è cresciuta dal 49,3% al 70,4%, mentre la corrispondente percentuale del P.C.I. è calata dal 47,9% al 28,8%; si noti in presenza per il primo partito di un calo nel numero dei consiglieri, per il secondo di una posizione stazionaria. Minori sono stati invece e mutamenti conseguenti alle elezioni del 1990, cfr. Agosta-Mastropaoletti, "Partiti, coalizioni e poteri locali. Le amministrazioni comunali prima e dopo il voto del 1990", in *Reg. gov. locale*, 1991, pp. 238, 267.

4. *Il voto di preferenza*

Restano da considerare le conseguenze del voto di preferenza che, come si è già accennato, connota il sistema dei partiti italiani unitamente alla proporzionale e come quest'ultima da qualche tempo gode nel mio paese di una fama sempre peggiore. Sembra quasi che l'istituto non sia più in grado di realizzare il contemperamento della scelta politica per un partito, con quella per la persona, per divenire quasi solo un veicolo di corruzione.⁷⁸

In effetti l'ampio spazio lasciato al voto di preferenza esaspera la lotta all'interno dei diversi partiti, fino a trasformare in taluni casi la competizione elettorale da competizione tra i partiti, in competizione all'interno di questi, in cannibalismo politico; dà spazio ai gruppi di interesse, agevolandone l'accesso agli organi decisionali; induce un'incontrollabile aumento delle spese elettorali, il che provoca la diffusione della corruzione politica. Le conseguenze sembrano essere particolarmente gravi nelle elezioni per la Camera dei deputati e dei consigli regionali, quando i collegi comprendono parecchi milioni di cittadini, il che rende impossibile la conoscenza dei candidati da parte degli elettori; ma distorsioni preoccupanti si verificano anche negli enti locali, ove un ridottissimo numero di amministratori assume decisioni che coinvolgono direttamente rilevanti interessi.

Certamente esistono differenze significative tra le diverse forze politiche:⁷⁹ ad esempio per molti anni il voto di preferenza comunista è stato controllato dall'apparato del partito, mentre in campo democristiano furono maggiormente influenti le organizzazioni religiose ed i gruppi di pressione; d'altro lato del voto di preferenza si è sempre fatto più uso al sud che non al nord⁸⁰ mentre non è del tutto scomparso il

⁷⁸ Cfr. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, 1990, p. 38; D'Amato, "Il voto di preferenza", in *Rass. It. sociologia*, 1962, p. 205 seg.; Ciaurro, "La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico", in *Il politico*, 1977, pp. 53-4; Pasquino, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982, p. 60.

⁷⁹ Cfr. Pasquino, *Restituire lo scettro*, cit., 35.

⁸⁰ Cfr. Ciaurro, "La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico", in *Il politico*, 1977, p. 53; Barbera, "Con pesi e contrappesi, in Jacobem, *Un'altra repubblica?*, Roma-Bari, 1988, p. 18; D'Amato, "Il voto di preferenza", in *Rass. it. sociologia*, 1962, p. 205; D'Amato, *Il voto di preferenza in Italia*, Milano, 1964. Come rileva Scaramozzino, op. cit., p. 297 nelle elezioni regionali del 1990 gli elettori delle sei regioni meridionali hanno espresso il 53% dei voti di preferenza esprimibili, quelli delle regioni del nord-ovest solo il 16,5 il fenomeno riguarda tutti i partiti e viene spiegato dall'autore prevalentemente in rapporto alla maggiore personalizzazione delle competizioni elettorale.

voto di preferenza d'opinione o d'appartenenza: solo si evidenzia che questo in molte realtà è soprattutto dal voto di scambio⁸¹ o da quello conquistato a seguito di campagne propagandistiche tanto costose da costituire di per ciò solo concause non irrilevanti della corruzione politica; questa del resto si manifesta anche nei brogli, più frequenti ed efficaci proprio per quanto riguarda le preferenze.

Tutto ciò ha già avuto un primo sbocco concreto nel referendum popolare del 1991 che ha eliminato la possibilità di esprimere più preferenze nelle elezioni per la Camera dei deputati. Può essere interessante ricordare che il quesito sottoposto agli elettori conteneva una pluralità di domande relative da un lato al numero delle preferenze, d'altro lato alle modalità di espressione di queste e che la Corte costituzionale si espresse per l'ammissibilità riconoscendo un nesso unitario alla volontà dei promotori di "ridurre le possibilità di brogli e pratiche elettorali non corrette".⁸²

Nelle prime elezioni tenutesi con la preferenza unica, quelle del 1992, si è peraltro constato che, se non si pongono sotto controllo anche le spese elettorali,⁸³ l'innovazione produce solo alcuni degli effetti sperati; ciò suscita parecchio scetticismo: in un paese in cui l'evasione fiscale è molto diffusa appare impresa disperata conoscere e limitare le entrate e le spese dei candidati. Peraltro, almeno in parte, questo scetticismo non è giustificato: quanto meno due tra i veicoli più costosi di pubblicità, le inserzioni sulla stampa e gli spots televisivi, sono infatti facilmente verificabili nella loro entità materiale se non nei costi effettivi.

Prima di chiudere sul punto può essere interessante ritornare su un'affermazione precedente: il voto di preferenza dà spazio a tutti i gruppi organizzati ed in particolare a quelli di interesse. Questo effetto è accentuato dall'articolazione dell'assemblea elettiva in commissioni e ciò particolarmente alla Camera dei deputati e nei consigli regionali. In effetti la costituzione consente alle commissioni parlamentari di appro-

⁸¹ La distinzione tra voto d'appartenenza (ad esempio di cattolici per la DC), d'opinione e di scambio è comune nella letteratura politologica, cfr. ad esempio, Corbetta-Parisi-Schadee, *Elezioni in Italia*, Bologna, 1988, p. 342; meno comune è il riferimento all'appartenenza anche per le preferenze, ma il fenomeno non mi sembra trascurabile: basti pensare, ad esempio, al seguito che candidature di persone impegnate in organizzazioni ecclesiastiche racolgono all'interno di certi ambienti.

⁸² Cfr. Corte costituzionale, 8 febbraio 1991 n. 47; Giorgis, *I referendum elettorali*, Torino, 1991, pp. 78-9.

⁸³ La limitazione delle spese elettorali costituì un punto sul quale all'interno della Commissione Bozzi si era riscontrata un' "area di convergenza", cfr. Teresi, *Le riforme istituzionali*, Torino, 1989, p. 104.

vare leggi senza passare per il plenum ed anzi di fatto la maggior parte delle leggi sono approvate in questo modo. Ora un gruppo che controlla un numero limitato di voti, presentando proprie liste, non è in grado di ottenere neppure un seggio; non è detto che il suo appoggio a questo o quel partito sia rilevante nella ripartizione dei seggi, ma chiunque controlli anche solo qualche centinaio di preferenze è un potenziale sostenitore determinante suscettibile di divenire interlocutore privilegiato di molti candidati. Per questa via gruppi esigui riescono ad avere i "loro" deputati, se poi questi sono assegnati alla commissione più rilevante per il gruppo stesso, la posizione di potere si consolida ulteriormente: da un deputato su 630 si passa ad uno su 50 e questo, si badi, sulla base di un numero di voti di molto inferiore al quoziente necessario per vedere eletto un proprio candidato.⁸⁴ Se poi si sposta l'attenzione sui gruppi di pressione più consistenti,⁸⁵ il discorso assume ben altro rilievo, come dimostra ad esempio il caso della Coldiretti.⁸⁶

Una vicenda analoga si ripete nei consigli regionali: qui le commissioni non possono approvare leggi, ma sono coinvolte continuamente nel procedimento di emanazione di rilevanti atti amministrativi di competenza della giunta.

Al di là di questi meccanismi istituzionali emergono due modi di essere dell'intera vita politica del mio paese: la rimozione dei contrasti attraverso la mediazione ed il compromesso; la ricerca del consenso mediante l'erogazione di benefici concreti a specifiche categorie di cittadini, anziché con proposte politiche che coinvolgano l'intera collettività;⁸⁷ ed è proprio queste "leggine" di spesa che hanno costituito uno

⁸⁴ Cfr. Mor, "Il cittadino e i sistemi elettorali applicati in Italia", in *Vita e pensiero*, 1982, 21.

⁸⁵ Alcuni tra i gruppi più forti esercitano in prevalenza la loro influenza al di fuori del Parlamento, cfr. Mattina, *Gli industriali e la democrazia*, Bologna, 1991, p. 207.

⁸⁶ Secondo Lanza, "L'agricoltura, la Coldiretti", in Morlino, *Costruire la democrazia*, Bologna, 1991, p. 88, il rapporto tra questa organizzazione ed il Parlamento riguarda in prevalenza la Camera dei deputati; lo studio è condotto con riferimento alle prime tre legislature ed evidenzia come con un numero di candidati eletti variabile tra 23 e 35 la Coldiretti abbia avuto da 10 a 14 propri deputati nella commissione agricoltura, della quale espresse costantemente anche uno dei due vicepresidenti. Mattina, *Gli industriali e la democrazia*, Bologna, 1991, p. 265 evidenzia come minore fu la presenza della Confindustria nella commissione i industria e commercio. L'influenza esercitata fu comunque maggiore di quanto i numeri non lascino intendere, anche l'influenza politica degli industriali non passa in via prioritaria per il parlamento, cfr. p. 207.

⁸⁷ Su quest'ultimo aspetto cfr. Amato, "Relazione di sintesi", in *Le assemblee e le leggi delle regioni*, cit., p. 419.

dei principali fattori che hanno provocato il dissesto della finanza pubblica.

5. Prospettive di riforma; la normativa "di contorno"

In Italia fino a non molti anni fa la grande maggioranza delle forze politiche e buona parte degli studiosi tendeva a non rimettere in discussione né il sistema di governo parlamentare, né la proporzionale; molti anzi erano fermamente convinti che l'adozione di soluzioni diverse sarebbe stata molto pericolosa per la sopravvivenza stessa della democrazia. Ora sembra essere divenuta dominante l'opposta convinzione, che se non si abbandona o quanto meno se non si limita fortemente la proporzionale e se non si modifica il sistema di governo, non solo non si realizzerà una democrazia compiuta, ma si rischia il caos o involuzioni autoritarie.

Nel vecchio come nel nuovo giudizio vi è una certa dose di esagerazione e se un tempo si sottovalutavano le esperienze positive di molti sistemi non parlamentari e non proporzionali ora si tende a dimenticare che quasi tutti gli stati europei hanno un governo parlamentare e che questo in diversi casi ha avuto grande successo proprio con un parlamento eletto con la proporzionale.

Comunque non è possibile in questa sede fornire anche solo un catalogo delle proposte in discussione, che investendo sia lo Stato, sia gli altri enti territoriali, perseguono l'obiettivo comune di incidere sul sistema dei partiti e di ridurre le interferenze di questi nei confronti dell'apparato pubblico. Fino ad ora, però, se il consenso in ordine alla necessità di una profonda riforma è ampio e se numerose sono state le soluzioni prospettate, queste si neutralizzano l'un l'altra, anche perché le diverse forze politiche sono attentissime ad opporsi strenuamente a qualsiasi modificazione dell'assetto attuale che in qualche modo le possa danneggiare.

Proprio per sbloccare la situazione sono stati richiesti due referendum popolari che attraverso l'abrogazione di alcune disposizioni contenute nelle rispettive leggi elettorali vorrebbero estendere il sistema maggioritario a tutti i Comuni e realizzare l'elezione di buona parte dei sentori mediante collegi uninominali con elezione in esse del candidato più votato (i restanti seggi sarebbero attribuiti mediante un riparto proporzionale). Sembra inoltre che il Parlamento vada orientandosi a favore dell'elezione diretta del sindaco, come del resto ha già fatto la Regione Sicilia.

In dottrina si è anche segnalato come conseguenze positive rilevanti potrebbero essere ottenute, anche senza modificare radicalmente i sistemi elettorali vigenti, intervenendo sulla legislazione elettorale "di contorno"⁸⁸ relativa alla presentazione delle candidature, all'uso dei contrassegni di partito, allo svolgimento in un unico turno delle votazioni relative a diversi enti, alla limitazione delle spese elettorali e all'accesso al mass media, al cumulo delle candidature e delle cariche clettive.

La proposta appare importante: un accordo su alcuni almeno di questi temi può essere più facile, che non l'introduzione di un sistema elettorale del tutto nuovo, rispetto al quale comunque si porrebbe ancora il problema di adeguare la normativa "di contorno". D'altro canto l'abbandono della proporzionale presenta il rischio di ostacolare la formazione di forze politiche nuove. In effetti il rinnovamento della vita politica, almeno secondo alcuni, passa proprio per questa strada, più che non attraverso la rifondazione delle forze politiche tradizionali e vi è il timore che l'introduzione di sistemi maggioritari, bloccando questo processo, possa costituire l'estremo tentativo operato dalle forze politiche attuali per perpetuare il proprio potere.

In effetti la normativa vigente con i suoi silenzi oltre che con alcune disposizioni provoca diverse distorsioni. Innanzitutto rispetto alle forze nuove ed ai gruppi politici locali sono favoriti, perfino nelle elezioni nei comuni con più di 5.000 abitanti, i partiti presenti in parlamento e all'interno di questi gli organi centrali,⁸⁹ rispetto alle articolazioni territoriali: l'uso del contrassegno di partito, anche nelle elezioni amministrative, è appunto nella disponibilità dei soli dirigenti nazionali; questi per di più secondo la legislazione nazionale devono essere necessariamente coinvolti nella presentazione (e quindi nella scelta) dei candidati, ancora una volta anche nelle elezioni amministrative,⁹⁰ se

⁸⁸ Cfr. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, 1990, pp. 122-3.

⁸⁹ Cfr. Lanchester, "Quarant'anni di legislazione elettorale in Italia", in *Panorami*, 1981 (1), 112 e in *Rappresentanza, responsabilità*, cit., p. 18; Ciaurro, "La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico", in *Il politico*, 1977, p. 51; Mor, in Cajelli, Ferrari, Mor, Zucchetti, *I Consigli circoscrizionali*, Milano, 1978, p. 236 seg.; id., "Elezioni", in *Guida per le autonomie locali* '78, p. 277; id., "Presentazione delle candidature alle elezioni regionali e contestioso all'interno dei partiti. Qualche considerazione sulle elezioni trentine del 1983", in *Giur. cost.* 1988, pp. 2539-40.

⁹⁰ Ciò appare inopportuno se non incostituzionale per violazione ingiustificata del principio di uguaglianza, cfr. gli autori citati nella nota precedente: in effetti appare strano che in un'elezione comunale sia asentato dall'onere di raccogliere le sottos-

si vuol omettere di raccogliere le sottoscrizioni di elettori, richieste invece ai partiti non presenti in parlamento.

D'altro canto la normativa vigente non disciplina in alcun modo le procedure attraverso le quali i partiti ed i gruppi politici scelgono i candidati da presentare: essendo rimesso tutto all'autonomia dei partiti e non essendosi i relativi statuti dati carico adeguatamente del problema, nessuna trasparenza è assicurata a queste decisioni che ovviamente condizionano il rendimento del sistema.

Al contrario in altri ordinamenti il legislatore è intervenuto a disciplinare questa fase iniziale del procedimento:⁹¹ si pensi alle primarie statunitensi⁹² o all'obbligo previsto dalla legislazione tedesca di discutere le candidature in assemblee di partito.⁹³ Non ci si nasconde che anche queste soluzioni hanno dei limiti,⁹⁴ ma c'è da chiedersi se lavorando in questa direzione non sarebbe più agevole promuovere direttamente quel miglioramento della qualità dei candidati che quanti propongono riforme più radicali (ad esempio l'adozione di sistemi maggioritari attraverso collegi uninominali) pensano di raggiungere appunto mediante sistemi nuovi, rispetto ai quali, comunque si riprodurrebbe il problema della trasparenza nella selezione delle candidature.

Allo stesso modo diverse tra le riforme in discussione perseguono l'obiettivo di eliminare il voto di preferenza o di ridurne lo spazio, al fine di contenere la corruzione politica indotta dalle crescenti spese elettorali;⁹⁵ ma questo obiettivo potrebbe essere perseguito direttamente, attraverso una limitazione delle spese, il che attualmente non avviene

crizioni un partito nazionale che in quel comune non ha mai avuto nemmeno un candidato eletto e non il gruppo politico locale che ha vinto le ultime elezioni.

⁹¹ Favorevole ad una tale disciplina è anche Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, parte speciale, Padova, 1992, pp. 360-1.

⁹² L'introduzione delle primarie in Italia come osserva La Palombara, *Democrazia all'italiana*, Milano, 1988, pp. 327-8, indebolirebbe i partiti e ridurrebbe la stabilità di una classe politica che si rinnova per cooptazione. In alcuni partiti, rileva Cavalli, *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, 1992, p. 270, darebbe spazio a tutta una serie di organizzazioni collaterali.

⁹³ Per le elezioni del Bundestag, cfr. gli art. 21 e 27 della relativa legge, tutti i membri del partito che siano elettori sono coinvolti nella scelta dei candidati, o direttamente o attraverso delegati.

⁹⁴ Cfr. ad esempio, Loewenstein, *Le forme della cooptazione*, Milano, 1990, p. 130 seg. Moschella, *Sistema elettorale e costituzione reale*, Cosenza, 1986, p. 90 teme che le primarie riprodurrebbero i guasti del voto di preferenza.

⁹⁵ Cfr. Lanchester, *op. ult. cit.*, p. 38; Barbera, *Una riforma per la repubblica*, Roma, 1991, p. 187.

neppure quando i controlli⁹⁶ sarebbero semplici: si pensi ad esempio alla pubblicità sulla stampa periodica e sulle televisioni private.

In sostanza da un complesso di norme (oltre a quelle ora ricordate si possono menzionare anche quelle sul finanziamento pubblico dei partiti, sull'accesso gratuito alle trasmissioni elettorali della radiotelevisione di stato, sullo svolgimento contestuale delle votazioni in enti diversi) rafforza il centralismo dei partiti nazionali e contribuisce alla omologazione dei sistemi politici periferici rispetto a quello centrale, risultati questi che svuotano di contenuti effettivi le autonomie territoriali.

IV. LA DISCIPLINA INDIRETTA

1. Condizionamenti esterni al sistema politico

Per concludere il quadro si deve ora cercare di evidenziare come da tutta una serie di disposizioni costituzionali e legislative derivino condizionamenti al modo di essere e di agire dei partiti; si cercherà qui di tracciarne uno schizzo sintetico, tenendo distinti i limiti esterni al sistema politico, dai condizionamenti derivanti da questo.

Innanzitutto, dunque, la Costituzione pone dei confini all'attività politico-partitica, il primo dei quali è una conseguenza della garanzia dei diritti della persona umana: le interferenze sono generalmente riservate all'autorità giudiziaria, mentre la disciplina con legge ammessa nei limiti espressamente previsti dalla Costituzione, è sottoposta costantemente al controllo della Corte costituzionale; la politica partitica entra quindi in gioco solo marginalmente, anche in alcuni settori nei quali la valenza collettiva del diritto è evidente.

Lo Stato non può ingerirsi nelle questioni attinenti all'organizzazione delle confessioni religiose (di quella cattolica, come delle altre), può solo concorrere a regolare mediante concordato o intese i rapporti reciproci (*cfr.* art. 7-8 Cost.). Meno rigide sono due altre limitazioni: la libertà dell'arte e dell' scienza si sostanzia anche nel diritto delle istituzioni di alta cultura di darsi ordinamenti autonomi (l'art. 33 Cost. che lo dispone comincia ad essere attuato solo in questi anni), ma ciò avviene nei limiti stabiliti dalla legge dello stato; nel contempo l'art. 39 consente alle parti sociali di stipulare contratti collettivi di lavoro,

⁹⁶ Si pensi alle campagne pubblicitarie sulla stampa periodica e attraverso le televisioni private.

ma ciò non esclude che la legge, quindi una decisione delle forze politiche, si sostituisca a questi.

In alcuni campi, in particolare in quello economico, il limite derivante dai diritti della persona si configura diversamente, dai momento che sono ammesse interferenze da parte della pubblica amministrazione ed il giudice interviene solo in seconda battuta, se ne è richiesto delle parti: l'iniziativa economica può essere sottoposta ad autorizzazione e controlli amministrativi, esclusi invece, ad esempio, per la libertà di associazione o per quella di manifestazione del pensiero. Peraltro l'attenuazione della garanzia giurisdizionale è compensata dall'attivazione della tutela collettiva e da condizionamenti sistematici: le forze politiche devono fare i conti con i diversi interessi organizzati e nella scelta delle misure da adottare devono necessariamente adeguare fini e mezzi in una misura non comune in altri settori della vita sociale; ad esempio se si vuole difendere la stabilità della moneta, non è possibile finanziare il disavanzo pubblico con l'emissione di carta moneta, mentre il Parlamento nel promuovere lo sviluppo delle zone depresse è più condizionato di quanto non lo sia nello stabilire l'ordinamento della pubblica istruzione.

Un secondo limite esterno al sistema politico deriva dall'ordinamento internazionale: negli anni '40 hanno giocato un ruolo determinante le decisioni delle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale e l'adesione dell'Italia alla NATO. Successivamente ed in misura progressiva i vincoli derivano dal processo di integrazione europea. Ormai l'Italia è uno stato membro di uno stato federale in fieri: il processo ha subito una battuta d'arresto con la crisi monetaria di quest'anno e può essere che non giunga a termine, comunque rilevanti trasferimenti di sovranità già ora operano ed interi settori dell'economia, in particolare l'agricoltura, sono governati più da Bruxelles che da Roma.

Altri limiti, invece, sono interni all'organizzazione dei pubblici poteri, che presenta settori sottratti dal costituente alla dominazione partitica. Vengono in gioco innanzitutto gli istituti della democrazia diretta: in Italia l'unico con una certa efficacia è il referendum abrogativo, attivabile su richiesta di 500.000 elettori. La sua portata effettiva può essere vagliata tenendo conto non solo delle poche norme abrogate per questa via, ma anche degli effetti indiretti: diverse vecchie leggi sono state modificate dal Parlamento per evitare un referendum, altre non sono state adottate nel timore della reazione popolare.

Di fatto promotori del referendum sono stati via organizzazioni religiose, partiti d'opposizione, sindacati, movimenti politici monetamatici e perfino partiti governativi. I partiti sono stati presenti non solo come promotori, ma anche nel contribuire a formare l'opinione del corpo elettorale sul voto da esprimere. In ogni caso, però, essi non sono riusciti a raggiungere tutto il proprio elettorato e quindi i favorevoli all'abrogazione di una legge sono sempre stati parecchi più o meno degli elettori dei partiti che avevano espresso adesione a questa scelta.

A volte anzi il referendum è stato utilizzato in funzione antipartito, con scarso successo nel 1978 quando fu respinta la proposta di abrogare la legge sul finanziamento pubblico dei partiti, con un risultato positivo nel 1981 quando furono abrogate le norme che consentivano di esprimere più preferenze nella elezione della Camera dei deputati, contro la ferma opposizione del secondo partito della maggioranza governativa, il PSI che propagandò l'astensione per far fallire il referendum.

Il referendum nato comunque come strumento di controllo nei confronti delle forze politiche, per verificare cioè se su una singola questione la maggioranza del popolo approva la scelta compiuta dalla maggioranza parlamentare (il referendum sul divorzio), tende ad essere utilizzato in altra funzione, per risolvere mediante il voto popolare la crisi di indecisione che si determina quando i partiti non riescono ad accordarsi su una soluzione. Ciò può avvenire per iniziativa dal basso (i referendum elettorali) o per decisione delle stesse forze politiche (il referendum sulla responsabilità dei giudici). In quest'ottica si propone da diverse parti l'introduzione di altri tipidi referendum ed in particolare di quello propositivo.

Comunque per le forze politiche i rischi di vedersi abrogata una legge da un referendum sono modesti; del tutto reale è invece il pericolo di una dichiarazione di incostituzionalità o di essere chiamati a render conto del proprio operato avanti il giudice civile, penale ed amministrativo; in particolare gli art. 28 e 113 Cost. garantiscono senza eccezioni i diritti di ottenere dai funzionari pubblici il risarcimento dei danni provocati ai terzi, nonché quello di ricorrere contro gli atti della pubblica amministrazione.

L'indipendenza della Corte costituzionale dai partiti è costruita attraverso la sua struttura composita, l'insindicabilità dei suoi componenti, il divieto di rielezione al termine del mandato di 9 anni: in effetti i giudici sono eletti per un terzo dal parlamento in seduta comune, per un terzo dalle supreme magistrature e per l'ultimo terzo dal Presidente

della Repubblica. Si può ipotizzare che alcuni giudici restino sensibili alle esigenze dei partiti che li hanno designati (e la designazione partitica è normale quanto meno per i giudici eletti dal parlamento). Comunque però fino ad ora la Corte ha sempre conservato un notevole grado di indipendenza, anche se ciò costituisce la risultanza di equilibri molto delicati: sarebbe sufficiente che il Presidente della Repubblica, come in alcuni casi è avvenuto, fosse sensibile alle indicazioni del governo per avere una Corte pregiudizialmente ben disposta nei confronti della maggioranza parlamentare.

L'indipendenza della magistratura ordinaria⁹⁷ è costruita invece attraverso l'attribuzione al consiglio superiore della magistratura dell'amministrazione dei giudici; il consiglio appunto è eletto per 2/3 dai magistrati stessi e per 1/3 dal parlamento in seduta comune. Ciò non elimina le interferenze politiche, dal momento che i magistrati sono organizzati in associazioni di diversa tendenza ideologica, più vicine a questo o a quel partito. Sono peraltro molto ridotte le interferenze dei partiti in quanto tali sia sulla magistratura giudicante, sia sugli uffici del pubblico ministero; quest'ultimo aspetto è molto importante perché la non dipendenza dal governo del magistrato che esercita l'azione penale impedisce che si crei una sfera di impunità per i politici.

A questo risultato si è giunti gradualmente; innanzitutto il Consiglio superiore fu concretamente attuato solo nel 1958 e per molto tempo i magistrati, specie quelli più elevati in grado, si mostrarono piuttosto ben disposti nei confronti delle esigenze del governo. Inoltre solo con difficoltà si sono progressivamente ridotti i limiti che la magistratura penale incontra nei confronti dei politici.

In effetti fino al 1989 i ministri per i reati ministeriali potevano essere sottoposti a processo solo se messi in stato d'accusa dal parlamento; ciò accadde una sola volta, il che è del tutto spiegabile in un sistema a governo parlamentare, in cui la maggioranza dei parlamentari, mettendo in stato d'accusa i ministri, metteva sotto inchiesta sé stessa. Tutto è cambiato con la legge costituzionale n. 1 del 1989, emanata a seguito di un referendum popolare, che aveva evidenziato l'apposizione del paese al sistema precedente: i ministri sono giudicati dalla magistratura ordinaria, a meno che la camera alla quale essi appartengono, a maggioranza assoluta espressa a scrutinio segreto, non rifiuti l'autorizzazione a procedere, ove reputi che "l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero

⁹⁷ Problemi particolari si pongono per i giudici amministrativi, tributari e militari.

per il perseguitamento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo".

Del pari in via d'attenuazione è il privilegio dei parlamentari (non anche degli eletti nelle regioni e negli enti locali), di non poter essere sottoposti a processo penale senza l'autorizzazione a procedere della camera alla quale appartengono.⁹⁸ La norma in passato ha dato luogo a numerosissimi abusi e molte richieste di autorizzazione a procedere sono state rifiutate immotivatamente o sono rimaste sensa risposta. Ciò ha dato luogo ad un vasto movimento d'opinione contrario all'istituto e le camere elette nel 1992 non solo hanno concesso rapidamente diverse autorizzazioni a procedere, ma hanno avviato una revisione costituzionale diretta a modificare la disciplina dell'istituto.

2. *Tra limiti esterni ed interni: la pubblica amministrazione e le autonomie territoriali*

Ai confini del sistema politico si ritrovano le problematiche attinenti alla pubblica amministrazione: secondo l'art. 97 Cost. i pubblici uffici sono organizzati in modo di assicurarne il buon andamento e l'imparzialità, quindi essi dovrebbero essere al di fuori delle interferenze partitiche, anche se sottoposti alla direzione di organi politici e chiamati ad applicare leggi frutto di decisioni politiche. Non ci si può nascondere però che per quarant'anni si è proceduto in Italia ad una politicizzazione indiscriminata degli apparati amministrativi; questo indirizzo è stato giustificato come compiuta attuazione del principio democratico ed è stata accentuato innanzitutto dall'intervento pubblico nell'economia, attuato mediante enti pubblici e società a controllo pubblico, molto più manipolabili dell'apparato burocratico tradizionale. Proprio in questo settore si comincia a vedere un mutamento di indirizzo con la creazione di alcune amministrazioni indipendenti e con l'avvio di un processo di privatizzazione, che ha comportato quanto meno una limitazione delle lottizzazioni (la versione italiana del sistema delle spoglie esteso a diversi partiti).

⁹⁸ Cfr. art. 68 Cost. Secondo questa disposizione, inoltre, i parlamentari (e ex art. 122 anche i consiglieri regionali) sono insindacabili per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni. La revisione costituzionale di cui si dà conto nel testo non investe questa garanzia che viene generalmente ritenuta necessaria per l'indipendenza dei parlamentari.

Un secondo veicolo di politicizzazione fu costituito dal decentramento territoriale degli anni '70,⁹⁹ che ha comportato anche l'attuazione di un servizio sanitario nazionale affidato alle cure delle classi politiche locali: in effetti fino ad ora regioni, enti locali e unità sanitarie locali sono più politicizzati dello Stato. La situazione comincia a cambiare negli ultimi anni, in concomitanza con la riforma della sanità pubblica¹⁰⁰ resa necessaria dal dissesto della stessa, e dal nuovo ordinamento delle autonomie locali che demanda ai funzionari di carriera la gestione concreta, pur riservando agli amministratori elettivi l'indirizzo ed il controllo. L'attuazione della riforma incontra peraltro molte resistenze.

3. Condizionamenti interni al sistema dei partiti

Spostando ora l'attenzione sui condizionamenti derivanti dalla disciplina del sistema politico, il primo deriva dal pluralismo stesso dei partiti: l'assenza di meccanismi diritti a favorire soluzioni maggioritarie fa sì che nel mio paese venga accentuato il profilo sincronico, anziché quello diacronico del pluralismo: le diverse forze politiche concorrono contestualmente, sia pure in misura diversa nell'assunzione delle decisioni, mentre non si alternano al governo in tempi successivi. Al di là delle regole giuridiche, spesso mancanti, questa interazione tra le diverse forze politiche si svolge secondo prassi consolidate, che peraltro possono essere messe in discussione continuamente dagli attori. Credo dunque che sia poco corretto descrivere la maggior parte delle "regolarità" della politica in termine di costituzione materiale o di consuetudine o anche solo di convenzioni costituzionali, se non si vuole con questo termine indicare solo un accordo, espresso o più facilmente tacito, che peraltro può essere rescisso alla prima occasione.

L'unica regolarità costante, quanto meno da quando la D.C. ha perso il controllo assoluto del governo¹⁰¹ sembra dunque essere quella della

⁹⁹ Cfr. Mor, "Centralismo e autonomie territoriali negli ultimi dieci anni: dallo stato burocratico allo stato dei partiti", in *Studi in onore di A. Amorth*, Milano, 1982, p. 369 seg.

¹⁰⁰ La legge n. 111 del 1991 ha demandato l'amministrazione delle unità sanitarie locali ad amministratori, di fatto pressoché sempre designati dai partiti, ma la cui idoneità all'esercizio delle funzioni è stata preventivamente accertata. Ciò vale anche ad accentuare la responsabilità, in quanto i precedenti comitati di gestione, composti da rappresentanti dei diversi partiti locali, sono stati sostituiti appunto da amministratori unici.

¹⁰¹ Prima la regolarità era costituita dall'occupazione integrale del potere da parte del partito di maggioranza.

lottizzazione: ciascuna posizione di potere di un partito viene compensata con un'altra posizione speculare di potere dei partners, mentre i seggi negli organi collegiali vengono ripartiti tra i diversi partiti.

L'interazione tra partiti, come si è già visto, coinvolge centro e periferia: le forze politiche che concorrono a formare la maggioranza di governo, sono limitate dal fatto di essere emarginate in intere zone del paese. D'altro lato le autonomie territoriali interagiscono con il sistema dei partiti: se per un verso il decentramento ha potenziato il peso degli apparati locali, per un altro il carattere accentrativo di diversi partiti ha ridotto il peso effettivo delle autonomie. I due processi producono effetti contrastanti che in parte si elidono vicendevolmente. Comunque il superamento dello stato accentrativo ereditato dai regimi precedenti e l'attuazione progressiva della scelta costituzionale a favore delle autonomie territoriali ha fatto acquistare un certo spazio alle classi politiche locali, anche se non nella misura auspicata da quanti hanno proposto questa riforma.

4. Condizionamenti derivanti dalla disciplina del sistema politico

Un ultimo ordine di considerazioni attiene alla disciplina giuridica dei diversi poteri pubblici, configurata in modo tale da facilitare od escludere la presa dei partiti su di essi (questa seconda ipotesi è già stata considerata in precedenza).

La presa fino ad ora è stata massima nei confronti degli organi ad elezione popolare diretta, che costituiscono di fatto gli snodi attraverso cui le interferenze partitiche permeano tutta la vita pubblica. Come si è già ricordato il divieto di mandato imperativo è svuotato di contenuto dalla disciplina di partito, peraltro più rigida in parlamento che non negli altri organi rappresentativi; comunque tale divieto conserva un minimo di efficacia, perché l'eletto non può essere privato della carica fino al termine della legislatura o allo scioglimento anticipato dell'intera assemblea.

Sarebbe comunque riduttivo ricostruire i rapporti tra gli eletti ed i rispettivi partiti in termini di pura dipendenza, anche perché spesso i primi occupano una posizione influente nei partiti: questi non sono entità separate rispetto ai gruppi parlamentari e consiliari, esistendo diverse sovrapposizioni.

Nel contempo gli eletti (un po' meno i senatori ed i consiglieri provinciali per i quali non opera il voto di preferenza) spesso devono avere

un certo riguardo anche per le esigenze dei gruppi di interesse che li hanno appoggiati.

Le eventuali aspirazioni di indipendenza dell'eletto nei confronti del partito possono comunque essere accentuate alla segretezza del voto: nell'esperienza repubblicana si è ripetuto più volte il fenomeno dei franchi tiratori, parlamentari di maggioranza che nel segreto dell'urna votano contro il governo, fino a provocarne le dimissioni. Al contrario il voto palesi induce una maggiore disciplina.

Nella tradizione italiana prefascista si faceva ampio spazio al voto segreto, ma la Costituzione non ha ripreso la regola contenuta nell'art. 63 dello Statuto del 1848 in forza del quale l'approvazione finale delle leggi veniva data necessariamente a voto segreto; la Costituzione ha rimesso a questione ai regolamenti parlamentari, limitandosi a disciplinare alcune situazioni: ad esempio i voti sulla fiducia al governo sono sempre palesi, mentre l'elezione del Presidente della repubblica è a voto segreto.

Di fatto fino al 1988 i regolamenti parlamentari hanno dato ampio spazio al voto segreto (che, ad esempio, continuava ad essere necessario alla Camera per l'approvazione finale delle leggi), ma questo indirizzo fu appunto rovesciato con le modificazioni del 1988, che ora consentono il voto segreto solo in alcuni casi tassativamente indicati.

Diversa è invece la situazione per il governo ed il Presidente della repubblica: il primo non ha alcuna garanzia di stabilità, il che lo espone a condizionamenti costanti da parte dei partiti, fin dalla fase iniziale della sua formazione. Anzi l'obbligo per il governo appena nominato di presentarsi entro 10 giorni alle camere per richiedere la fiducia rafforza ulteriormente questa influenza.

Nell'elezione del Presidente della repubblica ad opera del parlamento integrato dai delegati regionali la segretezza del voto e la possibilità di procedere ad un numero indefinito di scrutini consentono e forse favoriscono la formazione di maggioranze anomale, anche perché i parlamentari di uno stesso partito non votano compatti. Nel contempo la durata della carica (7 anni), l'irresponsabilità (salvi i limiti dell'alto tradimento e dell'attentato alla costituzione), la prassi mai contraddetta della non rielezione alla scadenza, fanno sì che il Presidente possa essere indipendente nei confronti dei partiti e della maggioranza che lo ha eletto. Anzi la stabilità della carica in un sistema politico che progressivamente è divenuto più instabile ha contribuito a rafforzarne la posizione rispetto a gli altri organi costituzionali ben al di là di quanto non accada generalmente nelle repubbliche parlamentari.

Gli accenni all'elezione del Presidente della repubblica introducono un ulteriore ordine di considerazioni: le norme costituzionali sul voto segreto, la richiesta di maggioranze qualificate, l'attribuzione di poteri incisivi alle minoranze finiscono per caratterizzare il sistema dei partiti, dando spazio a quelli d'opposizione. Lo si vede in particolare ad esempio nell'elezione di pressoché tutti i Presidente della Repubblica, in cui sono stati determinanti uno o più partiti d'opposizione.

D'altro canto l'art. 138 della Costituzione che consente di sottoporre a referendum popolare le leggi di revisione costituzionale non approvate a maggioranza di 2/3 ha fin qui indotto i partiti di maggioranza a negoziare con l'opposizione più forte, quella di sinistra, qualsiasi modifica costituzionale (tranne che nel 1988 ciò è generalmente avvenuto anche per le modifiche dei regolamenti parlamentari, per i quali è richiesta la maggioranza assoluta).

Più in generale l'apporto delle minoranze alla legislazione è stato costante e decisivo: fino al 1988 il voto segreto ha favorito la confluenza dei voti di parlamentari di maggioranza nell'approvazione di emendamenti presentati dall'opposizione; prima e dopo di tale anno la maggior parte delle leggi italiane è stata approvata in commissione, ma ciò non è consentito dall'art. 72 Cost. se vi si oppone 1/10 dei componenti l'assemblea, il che attribuisce ai partiti che raggiungano una tale consistenza una grossa forza contrattuale.

Tutto ciò ha contribuito a far sì che la democrazia in Italia si sia sviluppata con un forte carattere consociativo, ma si tratta pur sempre di una consociazione parziale ed anomala, dal momento che la minoranza pressoché integralmente è stata discriminata dalla *conventio ad excludendum*. Negli ultimi anni comunque il quadro comincia a cambiare: da un lato la *conventio* è in via di superamento, dall'altro lato le critiche al consociativismo italiano aumentano. In quest'ottica si collocano sia la riduzione del voto segreto disposta dalle modifiche regolamentari del 1988, sia la disponibilità del maggiore partito d'opposizione, il PDS, rispetto all'adozione di sistemi elettorali che favoriscano la formazione di solide maggioranze.

V. CONCLUSIONI

Anche se tracciare un quadro della situazione politica italiana non costituiva lo scopo di questa relazione, da diversi riferimenti sono emerse situazioni di malessere che, se non superate, possono portare ad una

crisi del sistema. Non mancano peraltro motivi di speranza, primo tra tutti che i valori della democrazia e della libertà sono pressoché unanimemente condivisi in Italia: quarant'anni di democrazia hanno consolidato la scelta di campo compiuta dai costituenti. Del resto anche le soluzioni più innovative fino ad ora prospettate (trasformazione dell'Italia in uno stato federale, adozione di un sistema di governo presidenziale o di sistemi elettorali maggioritari) non pongono in discussione quei valori.

Ragionando puramente in stratto, il rinnovamento potrebbe essere realizzato dalle stesse forze politiche e dalla stessa classe al governo da quarant'anni, oppure potrebbe venire dall'esterno, dai poteri ed organi dello Stato non controllati dai partiti o dal basso, dai cittadini; quali che siano gli attori, il metodo potrebbe consistere sia in riforme istituzionali, sia un mutamento di comportamento all'interno della normativa attuale: come si è già ricordato il sistema di governo parlamentare è quello tipico di buona parte degli Stati europei ed in diverse realtà funziona efficacemente anche se la camera èeletta con un sistema proporzionale. La prospettiva di un rinnovamento a quadro istituzionale immutato non è esclusa, solo che cessi la disponibilità di molti ad accettare pratiche deteriori, mentre se questa palingenesi non si verifica, ben può essere che la migliore riforma istituzionale non produca i risultati sperati.

Molti italiani sono scettici sulle possibilità di un mutamento ad opera della stessa classe politica e le ragioni non marcano, a cominciare dalla constatazione che un ricambio all'interno delle forze politiche tradizionali appare molto difficile. Quanto meno due considerazioni inducono però a non rigettare del tutto questa prospettiva.

Innanzitutto l'Italia repubblicana ha realizzato dei progressi enormi e non mi sembra corretto attribuire alla classe politica l'intera responsabilità per tutte le disfunzioni, senza riconoscere ad essa alcun merito per quanto di buono è stato realizzato. Dunque la classe politica è meno cattiva di quanto non si voglia far credere. D'altro canto fino ad ora quando un problema è giunto al punto di rottura, il sistema è riuscito a reagire. Negli utilimi anni qualche spunto in questo senso si è realizzato, anche in campo istituzionale.

Si può inoltre ipotizzare che i pubblici poteri non controllati dai partiti reagiscano efficacemente alle disfunzioni del sistema: anche in passato ciò è avvenuto e a più riprese la Corte costituzionale e la magistratura hanno esercitato una sorta di supplenza rispetto alle inadempienze del parlamento e della pubblica amministrazione, in particolare

nell'adeguare la legislazione alla costituzione repubblicana e nell'attuare la parte programmatica di questa. Nel 1992 la crisi dei partiti tradizionali è stata accelerata da tutta una serie di interventi della magistratura penale che sta reagendo con una durezza purtroppo non sempre riscontrabile in passato contro i finanziamenti illeciti ai partiti e moltissimi casi scandalosi di concussione e corruzione di pubblici amministratori.

Infine soggetto del rinnovamento potrebbe essere il popolo, fondamentalmente in tre modi diversi: innanzitutto opponendo una resistenza maggiore di fronte ad ogni abuso di potere (ed in effetti anche le inchieste giudiziarie possono ottenere un risultato utile solo se si muovono in una società civile disposta a collaborare); inoltre promuovendo riforme istituzionali attraverso referendum abrogativi (si sono ricordati i referendum elettorali), o infine modificando il proprio comportamento elettorale: si può ipotizzare una migliore utilizzazione del voto di preferenza nel selezionare la classe politica, lo spostamento del voto dall'uno all'altro dei partiti esistenti, la costituzionale dei partiti nuovi.

Di fatto fino agli ultimi anni la mobilità elettorale è stata modesta ed il sistema rimase dominato dai partiti già presenti nel 1946, che peraltro in larga misura si riconnettono a quelli presenti nella Camera all'avvento del fascismo: le forze nuove (soprattutto radicali e verdi) giocarono un ruolo significativo, ma marginale.

Le cose cambiano negli anni '90, ma già prima si era manifestato un altro sintomo di disaffezione nei confronti delle forze politiche tradizionali: la percentuale degli elettori che non esprime un voto valido (astenuti+schede nulle+schede bianche), mantenutasi attorno al 90% degli aventi diritto al voto fin al 1976, è poi cresciuta progressivamente fino al 16,7% del 1992.¹⁰²

¹⁰² La considerazione delle schede nulle accanto a quelle bianche deriva dall'abitudine italiana di annualare la scheda, anziché lasciarla senza segni, al fine di evitare manipolazioni da parte dei componenti il seggio.

L'astensionismo richiederebbe un discorso molto lungo: ci limitano ad alcuni riferimenti. L'obbligatorietà del voto è sempre stata sanzionata in modo risibile (annotazione nel certificato di buona condotta della mancata espressione del voto), ma ora anche questa sanzione è caduta. Peraltro l'obbligatorietà è stata a lungo sentita dalla popolazione, cfr. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, 1980, p. 44: non recarsi alle urne esige lo sforzo necessario per superare un'abitudine radicata; l'astensionismo, come osserva La Palombara, *Democrazia all'italiana*, Milano, 1988, p. 179 non ha in Italia e all'estero lo stesso significato. Sulla portata del fenomeno cfr. Mannicer-Sani, *Il mercato elettorale*, Bologna, 1987, p. 33 seg. Peraltro l'aumento del fenomeno non è tutto spiegabile in termini di disaffezione: ad esempio a partire dal 1979 non vengono più cancellati dalle liste elettorali gli immigrati all'estero.

Parallelamente vanno emergendo partiti nuovi: una prima avvisaglia si era avuta nelle elezioni regionali del 1990,¹⁰³ ma il fenomeno è esplosivo nelle elezioni politiche del 1992, quando una frazione oscillante tra 1/4 ed 1/5 degli elettori¹⁰⁴ ha votato per un partito nuovo ed in particolare per le Leghe, che assumendo un atteggiamento di dura contestazione nei confronti dei partiti tradizionali, hanno sfiorato il 10% dei voti e hanno ottenuto la maggioranza relativa in alcune circoscrizioni del Nord.

Se dunque fino ad anni recenti era verificabile anche in Italia la constatazione di un autorevole politologo, secondo cui il sistema dei partiti politici europei riflette con poche eccezioni le fratture degli anni venti,¹⁰⁵ all'inizio degli anni novanta sembra che si vada approfondendo una nuova frattura, quella tra i partiti tradizionali e la società civile.

È difficile prevedere la sbocco di questa crisi: dunque mi limiterò dunque ad una considerazione. Nel paese c'è voglia di rinnovamento, ma è infondata la visione di chi contrappone una classe politica corrotta ad una società civile sana. I politici non sempre taglieggiano cittadini inerti; più spesso si formano convergenze di interessi in cui la corruzione dei politici (ma non tutti i politici sono corrotti) è il prezzo pagato da chi intende compiere abusi ed illegalità. E la società italiana è pervasa da abusi ed illegalità.

Il rinnovamento, dunque, può venire solo se la parte sana del paese e della classe politica riusciranno ad unirsi: l'avversario non va cercato da una parte solo, ma ovunque si dia spazio alla delinquenza organizzata, alla corruzione, alla dissipazione del denaro pubblico, tra gli amministratori pubblici, come tra gli imprenditori ed i comuni cittadini.

¹⁰³ Come ricorda Galli, *I partiti politici*, Milano, 1991, p. 361, in tali elezioni i soggetti politici nuovi passarono dal 3 al 14% dei voti.

¹⁰⁴ La percentuale muta a seconda che si consideri o meno partito nuovo rifondazione comunista.

¹⁰⁵ Sull'applicazione delle teorie di Rokkan all'Italia cfr. Cotta, "Continuità e discontinuità nei sistemi politici europei", in Calise, *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992, p. 210 seg.