

DALLA REPUBBLICA DEI PARTITI ALLA REPUBBLICA DEI CITTADINI

Sergio Fabbrini

1. Premessa

Che il nostro sia un tempo di cambiamenti sono in pochi oggi a dubitarlo. Il referendum del 9 e 10 giugno 1991 epitomizza questo cambiamento, e la voglia diffusa che lo sostiene. La democrazia italiana sta attraversando un momento di svolta, come mai era successo dalla fine della seconda guerra mondiale. La rivoluzione «rumorosa» del 1968, divenuta poi «silenziosa» nei decenni successivi, sta ritornando ad essere un nuovo «vociferante». Ma oggi, contrariamente ad allora, la richiesta è formulata in termini chiari e convincenti: passare dalla «repubblica dei partiti» alla «repubblica dei cittadini». Cioè, la richiesta è quella di costruire anche in Italia una democrazia aperta, una democrazia che sovrattutto realmente la sua ragione d'essere: quella di garantire alternative programmatiche e politiche. Ma perché si è avuta in Italia una democrazia senza alternative? O meglio, una democrazia i cui sovrani erano i partiti e non i cittadini? Vediamo di identificare alcune di queste ragioni.

2. La repubblica dei partiti

E' diventata una sorta di abitudine nazionale quella di considerare i partiti come indispensabili per fare funzionare le istituzioni politiche e amministrative, sia a livello centrale che locale. Ci siamo oramai abituati a vedere i partiti in tutti gli ambiti istituzionali del nostro sistema, non solo quello politico, ma anche quello sociale ed economico, per non parlare poi dei sotto-sistemi informativo ed educativo (scolastico-universita-

rio). Eppure, così non è in molte altre democrazie occidentali, nelle quali anzi le varie istituzioni amministrative, informative, culturali, sociali ed economiche si caratterizzano per l'orgogliosa difesa della loro autonomia dalle ingerenze partigiane e, quindi, per la tenace difesa dei criteri di professionalità e di razionalità che orientano i loro interni processi decisionali.

E', naturalmente, alla storia che dobbiamo rivolgerci, per capire la particolarmente degenerata occupazione partitocratica delle nostre istituzioni repubblicane. Di nuovo, nell'immediato dopo-guerra i partiti sono gli unici «attori politici» in circolazione, o comunque gli unici dotati di una nuova autorità istituzionale, cioè di un'autorità che abbia la necessaria legittimazione per avviare la sostituzione di un potere con un altro. Così, e ciò è comprensibile, essi si danno delle regole istituzionali (ed in particolare elettorali: come il proporzionalismo puro e il voto di preferenza) capaci di preservare il loro ruolo e, quindi, di irrobustire il loro controllo sul nascente sistema politico. Regole, tra l'altro, che fanno dei partiti universi reciprocamente chiusi e che, purtuttavia, garantiscono loro una posizione oligopolistica nel mercato politico, anche se al loro interno si sviluppano fazioni e correnti portatrici di interessi tra di loro disomogenei. Il particolare clima di tensione internazionale che si verrà a determinare alla fine degli anni quaranta (e che solamente un eufemismo, almeno dopo la guerra di Corea, potrà considerare di «guerra fredda») finirà per congelare la situazione dei rapporti politici all'interno del nostro sistema di partiti, collocando definitivamente ad un ruolo di mera opposizione il maggior partito della sinistra, fiero difensore — peraltro — del «campo socialista», nonostante i carri armati sovietici per le strade di Budapest nel 1956.

Ora, la *ratio* delle regole che vengono promulgate il 1 gennaio 1948 è quella di dare vita ad un sistema parlamentare minuziosamente rappresentativo e, quindi, come tale capace di garantire gli interessi organizzativi di tutti i partiti, quelli destinati a governare sempre e quelli destinati a rimanere sempre all'opposizione. Ma un sistema con queste caratteristiche si veniva a definire, sia dalla sua fase fondativa, come un sistema a «governo debole»; o meglio come un sistema in cui (a causa sia dell'impossibilità delle alternanze che delle stesse garanzie usufruibili dai partiti) la formazione di un governo finiva per costituire l'esito di una scelta «in negativo», obbligando partiti di natura diversa a coalizzarsi intorno ad un centro (rappresentato dalla Dc), non potendosi prevedere coalizioni alternative. La natura «debole» del governo è dovuta, dunque, al suo carattere di disomogenea coalizione, interpartitica e infrapartitica, e alla conseguente pratica dei veti incrociati. Anche se ciò non impedirà l'assunzione di decisioni strategiche nelle fasi iniziali delle formule politiche realizzate, nondimeno tale debolezza non consentirà di promuovere co-

erenti e di lungo periodo governi di programma. Per di più, la ristrutturazione, con la riforma regionale della fine degli anni sessanta, di un condominio governativo che associava anche il Pci (pur se collocato a livello di governi locali) nell'area della responsabilità decisionale, finiva per rendere ancora più bizantino il circuito governativo, con l'abolizione di fatto della distinzione tra governo ed opposizione.

Dunque, nell'immediato dopoguerra e poi negli anni cinquanta, i partiti politici, e quelli di governo in primo luogo, presiederanno alla formazione delle istituzioni della nuova repubblica sulla base di strategie fortemente partigiane: coerenti, peraltro, con le pratiche che si erano consolidate nella stessa esperienza fascista, in cui l'appartenenza partitica era una condizione per l'accesso a responsabilità e compiti istituzionali. Così, l'efficienza, sin da subito, non appare essere una preoccupazione del ceto di governo: piuttosto, le istituzioni statali vengono identificate come un retroterra di risorse cui attingere per fare avanzare le posizioni di un gruppo di potere e per danneggiare quelle di altri gruppi di potere. Si è venuto così a formare, in Italia, uno dei più inefficienti tra gli apparati burocratico-amministrativi dei paesi democratici, impermeabile ad ogni razionalizzazione, oltre che ad ogni riforma, e continuamente inteso dai partiti (e dalla Dc in particolare) come «spoglia meritata» del proprio dominio politico.

Per di più, lo stesso personale «dirigente» di tali istituzioni statali, appunto per larga parte di estrazione partitica, si è rivelato scarsamente interessato ad affermare una propria autonomia dai partiti d'origine, in nome di una qualche forma di «spirito di corpo» dell'istituzione in cui si trovava ad agire. Ed è questo, come è noto, un fenomeno che connota, e continua a connotare, anche la stessa classe politica: si pensi ai parlamentari, e alla loro dipendenza dalle segreterie dei rispettivi partiti, la maggioranza dei quali collocati nel ruolo umiliante del «peone», proprio perché privi di qualsivoglia autonomia istituzionale dalle oligarchie dirigenti dei loro partiti di appartenenza. Ma, di nuovo, questa situazione rinvia alle regole istituzionali che presiedono alla selezione della classe politica sia di quella partitico-amministrativa che di quella partitico-parlamentare.

Così, la preoccupazione rappresentativa della democrazia italiana è venuta a coincidere con l'interesse dell'insieme dei partiti alla stabilità della loro posizione istituzionale: ed è qui che vanno probabilmente ricercate le ragioni della deriva partitocratica che essa ha dovuto quindi registrare. Da questo punto di vista, il nostro sistema politico è stato uno dei sistemi più stabili tra quelli delle democrazie occidentali, proprio perché l'occupazione partitica delle istituzioni è riuscita a garantire una continuità degli interessi a cui esse hanno finalizzato la loro azione, al di là del continuo alternarsi di combinazioni diverse della stessa coalizione go-

vernativa («stessa» nel senso di coalizione a permanente centralità democristiana, i cui mutamenti sono relativi ai differenti partiti con cui si allea quel «centro», o alle gerarchie in cui quel «centro» pone i suoi alleati). Quindi non è stata la stabilità che è mancata al sistema politico italiano (nonostante il rapido susseguirsi di crisi di governo), bensì la capacità innovativa: capacità che può darsi, appunto, solamente nelle condizioni di una democrazia aperta, in cui schieramenti alternativi si contendono il controllo dell'esecutivo e, proprio per questa ragione competitiva, sono stimolati costantemente a rinnovare programmi, strategie, personale politico e assetti istituzionali.

Ora, a partire dagli anni sessanta, l'accentuazione dell'occupazione partitica (ed in particolare degli immutabili partiti di governo) delle istituzioni statali ha costituito la risposta della classe politica alle richieste di autonomia avanzata da settori influenti della società civile. Privi di riequilibri istituzionali, i partiti hanno finito per assumere una configurazione sempre più «statalistica», divenendo, proprio in quanto tali, articolazioni del potere statale nella società, piuttosto che lo strumento per trasferire interessi e preferenze sociali all'interno dello stato: basti pensare alla legge sul finanziamento pubblico delle loro attività della seconda metà degli anni settanta, di forte impronta oligarchica e partitocratica. Così, le richieste di democratizzazione avanzate dalla società civile vengono assunte e declinate dal sistema partitico in funzione di un ulteriore rafforzamento del proprio controllo delle istituzioni: di nuovo, basti pensare alla cosiddetta «riforma» del sistema radio-televisivo, con la relativa costituzione di una commissione parlamentare di vigilanza sulla Rai, che traduce la richiesta di una informazione indipendente (avanzata da vasti settori della pubblica opinione negli anni settanta) nei termini di un passaggio dal «vecchio» sistema monopolistico (a base Dc) ad un «nuovo» sistema oligopolistico (a base partitocratica).

Il problema, si faccia attenzione, non è solo di tipo morale: certamente, questo aspetto ha la sua rilevanza, specie nel caso di una classe politica così permeabile alle pressioni particolaristiche come quella italiana. Il problema è, di nuovo, di tipo istituzionale: in una democrazia bloccata, il sistema partitico può trasformare le stesse feroci critiche al suo potere in un alibi per l'ulteriore allargamento di quest'ultimo. Ed è opportuno parlare di «sistema dei partiti» e non solo di «partiti di governo» perché, in questo caso, anche i partiti di opposizione (l'allora Pci) non sono riusciti a sottrarsi (per insipienza culturale oltre che per interesse organizzativo) a tale perverso meccanismo. Così, ad esempio, le richieste di democratizzazione furono coniugate dal Pci nei termini di un rafforzamento delle sue posizioni all'interno del gioco del sistema dei partiti, con esito appunto generalmente partitocratico, e non nei termini di una ridu-

zione del potere dei partiti a vantaggio sia della società che delle istituzioni.

Naturalmente, l'equilibrio partitocratico non poteva essere facilmente accettato all'interno della sinistra comunista, anche perché quell'equilibrio faceva pagare al Pci un prezzo troppo alto per le briciole di torta che esso aveva mangiato. Le sconfitte elettorali e il mutato clima internazionale alla fine degli anni ottanta hanno finito, inevitabilmente, per favorire una ridefinizione dell'identità di quel partito e, con essa, dell'identità stessa della democrazia italiana.

Ora, il punto che qui interessa rilevare è il seguente: questa democrazia di partiti (per molto tempo, tra l'altro, ritenuta come «eccezionalmente progressiva» da parte di esponenti della sinistra) ha finito per configurarsi come una democrazia tutt'altro che particolare. Anche nei suoi aspetti negativi, essa è risultata coerente con uno dei due modelli dominanti di organizzazione della democrazia occidentale: quello «consensuale», appunto, a cui si contrappone quello «maggioritario». Se così è, allora la riforma della democrazia italiana si presenta, non come riformulazione di un modello, bensì come passaggio da un modello ad un altro, una volta che si assume il modello «maggioritario» come più evoluto rispetto a quello «consensuale». Vediamo meglio la problematica relativa ai due modelli di democrazia.

3. Repubblica dei partiti e modelli di democrazia

La distinzione tra democrazia maggioritaria e democrazia consensuale ha un carattere principalmente idealtipico. Tuttavia, anche se la realtà dei sistemi politici si presenta come più articolata, tale distinzione consente di individuare con sufficiente chiarezza i principali aspetti politico-istituzionali che connotano differenzialmente l'un tipo di democrazia rispetto all'altro.

Il modello di democrazia maggioritaria, noto generalmente come modello di Westminster (per la sua origine inglese e per il fatto che le democrazie britanniche ne costituiscono la rappresentazione più coerente), rinvia ad un'organizzazione politico-istituzionale nella quale il potere esecutivo è fortemente accentrato, il sistema partitico ha una natura bipolare e il sistema di governo è sensibilmente unitario e centralizzato. L'accentramento del potere esecutivo significa che i governi sono generalmente monopartitici a maggioranza risicata e che ricevono formalmente la fiducia da un parlamento (organizzato in bicameralismo asimmetrico con preponderanza della Camera bassa) che, nei fatti, essi però ampiamente controllano. Così, la natura bipolare del sistema partitico rinvia

all'esistenza di un'unica (o, almeno, di una fondamentale) dimensione di frattura al suo interno, quella tra destra e sinistra, a sua volta esprimibile attraverso un sistema elettorale di tipo appunto maggioritario (cioè, si faccia attenzione, che favorisce, a prescindere dalla formula adottata, la formazione di maggioranze e minoranze politiche). Infine, il sistema di governo unitario e centralizzato presuppone il riconoscimento formale (nella carta costituzionale o nelle consuetudini) della sovranità del parlamento, accompagnato sovente dalla proibizione al ricorso alle modalità di rappresentanza diretta delle preferenze dei cittadini, quali il referendum.

Naturalmente, tali aspetti politico-istituzionali connotano un particolare tipo storico di democrazia maggioritaria, quello appunto che si è realizzato in Inghilterra e nei paesi, in particolare la Nuova Zelanda, influenzati direttamente dalla sua esperienza. Essi non sono necessariamente costitutivi del tipo ideale di democrazia maggioritaria, che ha potuto realizzarli anche in paesi che si sono organizzati sul piano politico-istituzionale con modalità talora differenti da quelle sopra richiamate. Ad esempio, il modello maggioritario si è conciliato con un'organizzazione federale dello Stato nazionale, come negli Stati Uniti, in Germania Federale o in Canada. Oppure, come nel caso della Francia della Quinta Repubblica, esso è riuscito a funzionare coerentemente anche in un sistema che prevede addirittura la divisione dell'esecutivo, tra un presidente, eletto direttamente dai cittadini ed un primo ministro, investito della fiducia parlamentare, anche se formalmente nominato dall'inquilino dell'Eliseo. Così, infine, quel modello è riuscito felicemente ad adeguarsi a differenti formule elettorali (dal sistema nominale a maggioranza assoluta; a quello a maggioranza semplice; a quello a doppio turno con premio esplicito od occulto di maggioranza; a quello a doppio voto), tutte però capaci di indirizzare la competizione politica ed elettorale verso esiti, più o meno netti, di bipolarismo.

Il modello di democrazia consensuale, che connota molte piccole democrazie dell'Europa continentale — come la Svizzera, il Belgio, l'Olanda — ma anche una grande democrazia come quella italiana, rinvia evidentemente ad una organizzazione politico-istituzionale strutturata intorno a criteri differenti rispetto a quelli della democrazia maggioritaria. In questi paesi, generalmente, il potere esecutivo è condiviso da diverse forze politiche, il sistema partitico non è mai bipolare e il sistema di governo prevede preferibilmente un ampio decentramento politico-amministrativo sul piano territoriale. La condivisione del potere esecutivo significa che il governo è necessariamente coalizionale e frequentemente espressione di una grande coalizione. Per di più, tra esecutivo e legislativo esiste una secca separazione formale e informale dei poteri e il legislativo è organizzato in un bicameralismo equilibrato informato al principio del-

la massima garanzia istituzionale delle minoranze. Così, l'esistenza di una molteplicità di partiti riflette sia l'evoluzione di uno spazio politico cosiddetto multidimensionale (cioè di una struttura differenziata di assi di divisione politica: destra e sinistra, Nord e Sud, centro e periferia, etnia ed etnia, Stato e Chiesa) che l'azione di un sistema elettorale di tipo proporzionale. Infine, la struttura decentrata del sistema di governo è finalizzata a garantire, attraverso i dispositivi dell'autonomia territoriale, la diversità delle esperienze etniche, linguistiche, religiose e culturali che hanno costituito gli ingredienti della vicenda dello Stato nazionale.

Anche in questo caso, naturalmente, il tipo ideale di democrazia consensuale differisce, per alcuni aspetti, dai vari tipi storici che l'hanno realizzata. Ad esempio, il grado di decentramento del sistema di governo è assai ridotto in una democrazia consensuale unitaria come la Norvegia, oppure nella stessa Italia, mentre è notoriamente elevato in una democrazia consensuale federale come la Svizzera. Così, la condivisione del potere esecutivo assume caratteristiche istituzionali diverse in una democrazia decisamente parlamentare come quella italiana o israeliana, rispetto ad altre democrazie, sempre consensuali, che prevedono, in coerenza con il loro regime semi-presidenziale (si pensi alla Finlandia o al Portogallo), sia l'elezione diretta del presidente della repubblica che l'elezione a suffragio universale del parlamento. Oppure, tale condivisione può assumere caratteristiche istituzionali diverse: diretta partecipazione al governo centrale dei maggiori partiti (come in Israele), ovvero, come è avvenuto in Italia almeno dalla fine degli anni Sessanta, coinvolgimento del maggiore partito d'opposizione, escluso dal governo centrale, nei governi regionali e negli organismi di gestione dell'assemblea parlamentare. E, infine, lo stesso multipartitismo può avere caratteristiche diverse, per il numero dei partiti concorrenti e per la distanza «ideologica» tra di essi, in democrazie che continuano a strutturarsi intorno a fratture di tipo etnico-linguistico (come in Belgio), rispetto a democrazie nelle quali più rilevante è (è stata) la frattura di tipo politico-religioso (come in Italia).

Insomma, la distinzione tipologica qui schematicamente ricordata consente di collocare più precisamente la vicenda della democrazia italiana all'interno di un modello di democrazia (appunto: *consensuale*) che è stato e continua ad essere pienamente adottato da diversi paesi democratici. O meglio, rovesciando il punto di vista, il modello di democrazia consensuale si è rivelato, e continua a rivelarsi, come il modello più adeguato per organizzare il sistema politico di paesi che hanno attraversato una particolare vicenda nazionale, e che comunque continuano a sperimentare una vicenda nazionale sensibilmente diversa da quella conosciuta dal paese-archetipo della democrazia moderna, appunto l'Inghilterra. Ed è su questo che occorre ragionare, non prima però di aver precisato le condizioni e le caratteristiche politiche dei due modelli.

4. Modelli di democrazia: condizioni e caratteristiche

L'individuazione delle condizioni politiche (o, più precisamente, socio-politiche) che hanno sostenuto e continuano a sostenere i due modelli costituisce un passaggio necessario per giungere quindi alla ragionata *valutazione* degli stessi. Limitiamoci alla discussione delle tre condizioni indispensabili (quelle relative alle caratteristiche della società nazionale, dei partiti e della cultura politica) che più efficacemente possono rimarcare le ragioni della distinzione tipologica appena delineata.

Il modello maggioritario di democrazia presuppone (ha presupposto storicamente) l'esistenza di una società relativamente omogenea e mobile, nella quale la principale frattura di divisione enfatizza la diversità degli interessi più che delle culture, la contrapposizione sulle condizioni materiali più che sulle identificazioni ideologiche. Anche in questo caso, naturalmente, è opportuno utilizzare con prudenza il concetto di «società omogenea»: l'evoluzione storica e la connotazione attuale della stessa società inglese è stata e continua ad essere largamente condizionata da conflitti di classe e sociali poco o punto riconducibili alla mera dimensione sindacale o redistributiva. Comunque, appare altrettanto indubbio che la principale frattura che ha accompagnato lo sviluppo del modello di Westminster è stata quella tra gli interessi della destra e della sinistra, frattura che, in alcuni periodi, si è venuta ad intrecciare con divisioni linguistiche e territoriali di un certo rilievo. Una società omogenea e mobile è plausibile che sia destinata a favorire uno sviluppo di partiti «non distanti politicamente»: ed è ciò che in buona sostanza è avvenuto nella vicenda delle democrazie anglosassoni, dove la competizione tra conservatori e progressisti ha finito per enfatizzare le posizioni di centro dell'elettorato, la cui conquista, da parte di uno dei due partiti, era e continua ad essere indispensabile per risolvere positivamente, a favore dell'uno o dell'altro, quella competizione.

E' bene precisare che tale rilevanza del centro dell'elettorato non ha generato, come spesso erroneamente si ritiene, una competizione partitica confusa e indistinta, e comunque essa non è la causa di tale possibile esito della competizione partitica. La vicenda delle democrazie anglosassoni, e di quella inglese in particolare, registra l'esistenza sia di periodi di forte e netta contrapposizione politico-programmatica tra i due partiti (ad esempio, il periodo 1945-'50, oppure il periodo thatcheriano) che di periodi di più incerta competizione: il punto è che le ragioni della distinzione competitiva vanno ricercate altrove (nella natura delle sfide ambientali o nella qualità delle *leaderships* dei partiti), piuttosto che nella presunta necessità di conquistare il cosiddetto *median voter*.

Certamente, ed arriviamo così alla terza condizione, anche la più radicale delle contrapposizioni politico-programmatiche tra i due partiti si

fonda, nel modello maggioritario, su una comune cultura politica, o meglio sull'accettazione da parte dei principali attori politici di quell'insieme essenziale di valori, principi e regole del gioco che sostanzia l'«inalienabile» patrimonio democratico del paese. Così, il radicalismo e il moderatismo della competizione politica hanno trovato il loro esito, per così dire, naturale nella contrapposizione programmatica tra i due principali partiti, e non in qualche modello opposto di società a cui richiamarsi. Di più, l'esistenza di quel consenso di fondo *sulla democrazia* ha consentito, in presenza di condizioni soggettive e obiettive favorevoli, il pieno svolgimento del conflitto politico proprio perché gli attori non erano condizionati da quelle «remore anti-sistema» che così prepotentemente hanno spinto, ad esempio, i partiti comunisti delle democrazie consensuali verso esiti compromissori nella quotidiana azione politica. Naturalmente, l'esistenza di quel consenso, se ha alleggerito l'azione degli attori (in particolare dei partiti di origine operaia), ha contemporaneamente funzionato come argine non scritto della stessa competizione, divenendo una sorta di fattore di auto-regolazione delle modalità e dei fini di quest'ultima.

Di converso, nelle democrazie consensuali, la società si presenta come disomogenea e statica, attraversata da fratture profonde e multiple, e al cui interno le dimensioni dei gruppi tendono a riprodursi in modo identico nel tempo. In queste società, la mobilità sociale e territoriale è scarsa, spesso ostacolata dalle divisioni etniche, linguistiche e religiose, oltre che sociali e di classe. Ne consegue che il sistema di partito che ha organizzato, essendone a sua volta espressione rappresentativa, questa molteplicità ha finito per evolvere in una direzione, non solo multidimensionale, ma anche fortemente ideologica. D'altronde, una società siffatta poteva sopportare solamente l'adozione di sistemi elettorali di tipo proporzionalistico, capaci di favorire la rappresentanza anche dei più minuti interessi, pena l'incrinatura della stessa coesione nazionale. Proprio per questo i partiti delle democrazie consensuali sono generalmente caratterizzati dalle visioni ideologiche, culturali, religiose di cui sono portatori, piuttosto che da uno specifico programma di governo, radicale o moderato che sia. In altri termini, questi partiti sono «politicamente distanti» tra di loro, in quanto espressione di valori inconciliabili, se non di opposte visioni del mondo.

Ne consegue, naturalmente, che le democrazie consensuali non possono disporre di una cultura politica nazionale condivisa: al contrario, quest'ultima è generalmente frammentata, antagonistica, disomogenea. Il patto tra i partiti, e quindi tra i gruppi e le classi e le aree territoriali, su cui si reggono costituzionalmente queste società nazionali, è un patto che ha deboli fondamenta culturali, e in quanto tale implica la costruzione di un elaborato dispositivo di garanzie. La costituzione deve essere non solo scritta ma minuziosa e articolata (insomma l'opposto della carta

d'intenti essenziale e stringata approvata a Filadelfia nel 1787); il parlamento non è la sede esclusiva della sovranità, la quale risiede prima di tutto nei cittadini, che possono esercitarla direttamente anche attraverso referendum (istituto, questo, praticamente sconosciuto nelle democrazie maggioritarie: l'unico referendum tenuto nella storia inglese è stato quello del 1975, in cui l'elettorato si espresse a favore della permanenza della Gran Bretagna nella Comunità economica europea). Insomma, queste democrazie si presentano come dei *patchworks*, la cui coesione interna costituisce un punto d'arrivo piuttosto che un punto di partenza, conseguibile attraverso una continua opera di mediazione e compromesso che non deve però intaccare la molteplicità inconciliabile di valori e di interessi esistenti.

Ora, sulla base di così differenti condizioni socio-politiche, i due modelli hanno finito *pour cause* per produrre due logiche di movimento diverse del sistema politico. Per ciò che qui è d'interesse, la differenza tra le due logiche può essere così sintetizzata: nelle democrazie maggioritarie (quelle più vicine al tipo storico di Westminster) la dialettica politica è stata (e continua ad essere) tra governo ed opposizione, mentre nelle democrazie consensuali è tra maggioranza e minoranza. In proposito, allora, due sono le caratteristiche fondamentali da tenere in considerazione: nelle democrazie maggioritarie esiste non solo la possibilità dell'alternanza al governo tra i due poli (partiti) dello schieramento politico, ma anche la possibilità (dovuta a quella *ratio* della competizione elettorale che enfatizza le posizioni di centro) che gli interessi dell'opposizione siano in qualche modo riflettuti dalle posizioni di *policy* del governo.

Se così è, il pieno controllo del governo da parte di un partito non è vissuto come una minaccia agli interessi rappresentati dal partito all'opposizione: sia perché esistono meccanismi istituzionali (sistema elettorale e sistema di governo) che garantiscono il virtuale mutamento dei rapporti di forza; e sia perché il partito al governo non può, pena la sua sicura futura sconfitta elettorale, perseguire politiche che gli alienino le simpatie e il sostegno di quegli elettori «non collocati» che potrebbero fare slittare le loro preferenze verso il polo dell'opposizione. Sostanzialmente differente è il problema del governo in una democrazia consensuale: qui nessun partito, da solo, riesce ad essere maggioritario, e anche se riuscisse a divenirlo (come la Dc negli anni Cinquanta) difficilmente potrebbe governare da solo senza suscitare sospetti, timori, diffidenze.

Dopotutto, proprio l'inconciliabilità esistente tra le forze politiche rende poco credibile l'idea che gli interessi della minoranza possano comunque essere rappresentati, in qualche modo, dalla maggioranza. Pertanto, ogni partito politico è geloso della propria rappresentanza, per necessità o per calcolo, accentuando così la differenza di principio tra sé e gli altri parti-

ti. Inevitabilmente, in queste democrazie, la garanzia delle posizioni acquisite costituisce un principio inviolabile, con l'esito istituzionale che tutti governano e tutti si oppongono. O meglio, in queste democrazie l'opposizione politica si sviluppa all'interno stesso del governo o della maggioranza, lasciando ai partiti «anti-sistema» che si collocano al loro esterno la funzione (non di rado principalmente simbolica) dell'opposizione ideologica.

Così, la nostra è stata una democrazia più o meno coerentemente consensuale, espressione di uno sviluppo politico nazionale che ha favorito un'integrazione basata di più sullo Stato che sulla società civile.

5. La repubblica dei cittadini

Ora, se riportiamo le caratteristiche che l'Italia è venuta acquisendo negli ultimi due decenni con quelle che sono alla base della democrazia consensuale, allora è facile rendersi conto che essa non è più adeguata al paese che noi oggi abitiamo. L'Italia è cambiata sensibilmente, almeno a partire dal 1968, ed è cambiata talmente che abbiamo assistito tra il 1989 e il 1990 alla scomparsa della sua principale frattura ideologica. Così, le sub-culture di riferimento dei principali partiti sono state significativamente erose dai processi di urbanizzazione ed industrializzazione, anche se continuano a mantenere comunque una loro «funzione orientativa» del conflitto politico. La mobilitazione cognitiva di almeno due generazioni di elettori ha favorito l'affermazione di un voto di opinione, in particolare nelle aree urbane, voto che spesso ha assunto forti tratti anti-partitici (e che quindi si è canalizzato verso liste con tale connotazione).

Tutto bene? No certamente. Siccome questi processi di modernizzazione sono avvenuti in modo politicamente sregolato, essi hanno finito per favorire la nascita di almeno due società, due cittadinanze, due Italie. Da una parte, la società delle passioni, quella connotata da gruppi che si mobilitano su valori (qualità della vita, qualità dell'ambiente, qualità della democrazia), e che si fanno orientare da questi ultimi anche sul piano delle loro scelte elettorali. Dall'altra parte, la società dei micro-interessi corporativi, quella connotata da gruppi che si mobilitano sui particolarismi e sugli egoismi, e che hanno finito per irrobustire, e non solo al sud, l'area del voto di scambio. Queste due società, entrambe prodotte di una trasformazione epocale, danno sostanza a due possibili, e inconciliabili, esiti del processo di cambiamento. Ed è a questa ambivalenza che va commisurata la riforma istituzionale della democrazia italiana: le nuove istituzioni debbono infatti consentire l'affermazione della società delle passioni, e l'addomesticamento di quella dei micro-interessi, se si vuole che la maturazione delle società italiane coincida, anche, con un incremento del suo grado di civilizzazione.

Dopo tutto, da sempre, la politica è costretta a muoversi tra passioni o ideali, ed interessi: anzi, ad essa è stato affidato proprio il compito di trovare un equilibrio tra le une e gli altri. Per fare questo, la politica ha dovuto elaborare regole, proprio per garantire che la competizione tra ideali e interessi avvenisse secondo modalità prevedibili e in direzioni desiderabili. Ed è stato il compito storico della «politica di sinistra» quello di formulare regole che consentissero di selezionare gli interessi in base alla loro coerenza con ideali che si ritenevano sostanziassero il «bene comune». E non a caso, là dove la «politica della sinistra» è stata storicamente influente (come nei paesi nord-europei) si sono avute, ad esempio, esperienze di *welfare state* universalistico, esperienze sconosciute, in quei termini, in paesi invece, come gli Stati Uniti, in cui quella stessa «politica di sinistra» è stata storicamente meno influente.

Ma se le regole organizzano e danno significato alla politica, esse sono anche, contemporaneamente, il collante tra istituzioni ed etica. La problematica delle regole non è di tipo ingegneristico, bensì di etica politica. Le regole incorporano una visione della società, se non una speranza sul suo sviluppo possibile. E poiché le istituzioni costituiscono l'organizzazione formale di principi regolativi, cioè delle regole, l'individuazione delle «buone regole» significa «buone istituzioni»; cioè istituzioni che consentono al bene «di tutti» di affermarsi sul bene «di pochi», al bene pubblico di affermarsi sul bene privato. E' attraverso le istituzioni che chi non ha risorse può riequilibrare il potere e l'influenza di chi ne ha troppe. Le istituzioni possono divenire, debbono divenire, le principali alleati dei cittadini, contro le varie signorie degli interessi oligarchici, di partito o di mercato.

Chi dice di volere cambiare la politica non è disposto, però, a cambiare alcuna regola, va visto, come minimo, con sospetto. Le regole istituzionali vanno cambiate proprio perché attraverso tale cambiamento è possibile creare le condizioni di una transizione pacifica da un modello di democrazia ad un altro. Cioè ad un modello di democrazia che prevede una riduzione del potere delle oligarchie di partito, a cui non deve seguire però un incremento del potere delle oligarchie di mercato. Insomma, nel conflitto storico tra partiti e mercato deve inserirsi l'«interesse» dei cittadini, un «interesse» così efficacemente sostenuto sul piano istituzionale da essere capace di ridimensionare il potere di entrambe quelle oligarchie, de-legittimando le loro pretese «egemoniche».

Ma se definiamo la «repubblica dei cittadini» come quella in cui i cittadini dispongono del principale potere attraverso cui si sostanzia la loro sovranità, *il potere di decidere chi va al governo e chi all'opposizione*, allora è evidente che una siffatta repubblica abbisogna necessariamente di partiti politici, cioè di strumenti attraverso cui realizzare quel potere di

decisione. Ma, e questo è il punto, tali partiti debbono assumere caratteristiche assai diverse da quelle che attualmente li connotano. Insomma, si deve trattare di partiti con un potere limitato, ma riqualificato, nelle istituzioni e nella società, caratterizzati dalla loro capacità di elaborazione programmatica e di indirizzo, piuttosto che dalla loro attitudine alla gestione amministrativa della cosa pubblica.

Le modalità attraverso le quali avverrà il passaggio alla democrazia delle alternanze, cioè al modello maggioritario di democrazia, sono e saranno determinanti per stabilire se tali alternanze avranno una fondazione programmatica piuttosto che personale, si baseranno su scelte razionali dei cittadini piuttosto che su loro irrazionali reazioni alle immagini prefabbricate di leaders e di gruppi dirigenti. *Noi siamo esattamente a questo punto.* E per questa ragione è bene non perdere di vista la posta in gioco. Un passaggio di repubblica, basato su una forte e mobilitata azione dei cittadini, su una responsabile e matura opinione pubblica, su un qualificato e responsabile dibattito tra partiti, è destinato a produrre un esito qualitativamente diverso, della crisi della nostra democrazia consensuale, rispetto ad un passaggio di repubblica basato su una cittadinanza demobilizzata e connotato dai «colpi di mano» o dagli «sbregli costituzionali» di leader istituzionalmente e politicamente irresponsabili.

Perché, alla fin fine, sono due le principali ipotesi di trasformazione della nostra consumata democrazia. La prima è di tipo *neo-plebiscitario*, ed ha come obiettivi: quello di favorire l'ulteriore segmentazione corporativa della società; quello di neutralizzare il ruolo e le funzioni di tutte le strutture intermedie tra cittadini e potere, come i partiti, i gruppi organizzati e lo stesso parlamento; quello, di conseguenza, di promuovere legami diretti, e il più delle volte simbolici, tra le «masse» e il leader, tra la gente e il detentore del potere; e quello, infine, di affermare l'assoluta centralità della leadership governativa nelle società avanzate, proposta come sede e principio della ricomposizione di una società divisa. Che ne siano consapevoli o meno, i partigiani di questa ipotesi hanno assunto come loro interlocutore privilegiato quella «società dei micro-interessi», per la quale la politica è poco più di un mercato, cioè un sistema di relazioni mercantili. Di qui la divisione dei compiti tra società e politica: alla prima il compito di arricchirsi, come e quanto può e vuole, alla seconda il compito di non disturbare quell'arricchimento, di garantire il suo sviluppo sregolato, magari in nome della cosiddetta «modernità».

La seconda ipotesi è di tipo *neo-istituzionalista*, ed ha come obiettivi: quello di regolamentare, e fortemente vincolare, la frammentazione corporativistica della società; attraverso una riqualificazione esterna ed interna degli strumenti della intermediazione politica, messi in grado di funzionare come «ponti» di un più complesso e libero circuito sociale e

istituzionale; quello, quindi, di rilanciare le funzioni di governo, e non solo di rappresentanza, del sistema, intese però come realizzazione di opposte e competitive opzioni programmatiche e politiche; e quello, infine, di collocare, all'interno del nuovo circuito decisionale, l'azione del leader, del capo del governo, dotato della sufficiente legittimità popolare per contrastare gli interessi particolaristici, esterni ed interni alla sua coalizione di supporto. Evidentemente, l'interlocutore privilegiato di tale ipotesi è rappresentato dalla società delle passioni, cioè da due gruppi di cittadini che sono già oggi mobilitati per costruire una democrazia aperta, trasparente e responsabile.

E' inutile aggiungere che tali ipotesi sono tutt'altro che teoriche. Dietro di esse si sono aggregate corpose forze politiche, secondo linee di divisione, tuttavia, imprevedibili e mobili. E, nondimeno, secondo linee di divisione che attraversano tutti i partiti, grandi e piccoli, vecchi e nuovi, consolidati ed alternativi. Ma, d'altronde, una fase di passaggio non poteva non produrre un rimescolamento delle carte, una ridefinizione trasversale degli schieramenti. E, di nuovo, i referendum elettorali hanno costituito un'occasione straordinaria per fotografare la confusione e la ricchezza della transizione. Quando i cittadini si sono mostrati in grado di prendere in mano l'iniziativa politica, allora il sistema politico nel suo complesso è stato scrollato come un albero da frutta, e tale pressione ha messo in luce l'esistenza di inaspettati «istinti conservatori» all'interno di forze diverse, dai comunisti di Rifondazione, ai verdi del sole che ride, ai socialisti della governabilità ad ogni costo, ai democristiani del potere che non logora. Ecco perché l'iniziativa diretta dei cittadini è indispensabile: perché essa può garantire che il passaggio ad una nuova repubblica avvenga, non solo al di fuori, ma smascherando i «giochi di palazzo», con i loro corollari trasformistici.

Per questa ragione, è necessario dedicare grandi energie all'auto-educazione della cittadinanza delle passioni, società che una comunità come la vostra per molti versi emblemizza. Dunque, educate e auto-educatevi ad una nuova cultura della democrazia, ad una nuova concezione del bene pubblico. Ma fatelo con attenzione e con severità diffidando dei pasticcioni e dei parolai, specialmente se si presentano sotto la veste di «uomini o donne di cultura», che sembrano affollare, come sempre è avvenuto, anche questo tempo di cambiamenti. Fatevi guidare dalla ragione dei diritti, quella che non vi fa mai dimenticare che la democrazia è stata pensata per gli uomini, e non viceversa. E' soprattutto per gli uomini più deboli, per i cittadini che non hanno mai avuto potere. Insomma, fatevi guidare da quella ragione che rende insopportabile l'arroganza e l'arbitrio, la prepotenza e l'insensibilità. Da quella ragione che, davvero, sa farsi alimentare da un bisogno insopprimibile di giustizia. ■