

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Teoria e storia dei movimenti e dei partiti politici

**La genesi della forma moderna di partito
e le conseguenze: la crisi del
Bicameralismo in Italia**

RELATORE

Prof.ssa Vera Capperucci

CANDIDATO

Francesca Cocomero

Matr. 067622

ANNO ACCADEMICO 2013 / 2014

INDICE

Introduzione	2
1. CAPITOLO PRIMO – DUE SISTEMI A CONFRONTO.....	5
1.1. Definizione della moderna forma di partito	5
1.2. La genesi del partito moderno in Gran Bretagna.....	8
1.3. La genesi del partito moderno in Europa Continentale	18
2. CAPITOLO SECONDO – IL CASO ITALIANO	23
2.1. L’anomalia italiana: un Paese senza alternanza	23
2.2. Un antesignano: il connubio cavouriano	29
2.3. Dal trasformismo come sistema al bipolarismo polarizzato	32
3. CAPITOLO TERZO – LA CRISI DEL BICAMERALISMO OGGI	45
3.1. Le origine storiche del bicameralismo	45
3.2. Quali disfunzioni esistono.	53
3.3. Le prospettive di riforma	59
Conclusioni	66
Riferimenti bibliografici.....	70
Sitografia	73

INTRODUZIONE

Dalla volontà manifestata dalle società del XIX secolo ad essere adeguatamente rappresentate, proviene l'esigenza degli individui ad auto-organizzarsi in strutture tramite le quali presentare le proprie istanze all'interno del sistema politico. Queste nuove compagini sociali, quale nuovo canale di raccordo tra paese reale e paese legale, si fanno carico, dunque, delle rivendicazioni, della volontà e delle spinte di rinnovamento della società, organizzando quest'ultima in raggruppamenti sempre più specializzati in ambito politico, economico e sociale, e classificati sotto il nome di "partito politico". Il raggiungimento della sua forma moderna non ha conosciuto un iter univoco nella storia europea dell'Ottocento: al contrario, nelle regioni anglosassoni e in quelle continentali, in virtù delle discordi tradizioni politiche e dei diversi sistemi di riferimento, il percorso di formazione ha battuto strade tendenzialmente opposte. L'Italia ha costituito un caso particolare rispetto alla nascita e allo sviluppo del moderno partito politico, inizialmente originatosi a livello extraparlamentare come risposta al rifiuto della classe dirigente liberare a rappresentare le istanze dell'intera popolazione. La profonda distanza tra "paese legale" e "paese reale", dunque, si è concretizzata nella formazione di partiti considerati "estremi", nei confronti dei quali il sistema a sua volta si è chiuso, ponendo le premesse della tendenza "trasformista", contraddistinta dalla totale assenza di alternanza al potere, che avrebbe minato la struttura del nostro ordinamento sin dagli ultimi anni dell'Ottocento.

Obiettivo del lavoro è, dunque, quello di indagare le cause e le modalità attraverso le quali in Italia si sarebbe affermata questa prassi politica, definita da molti "anomala", per la quale, al tradizionale assetto bipolare proprio dei sistemi parlamentari di matrice anglosassone, si sarebbe sostituito un modello tripolare:

un modello, cioè caratterizzato dalla formazione di inamovibili maggioranze di centro e dalla progressiva formazione di aree di dissenso “estreme”, private della possibilità di essere incluse nell’area della governabilità. Si esamina, inoltre, il modo tramite cui questa “anomalia bipartitica” si sarebbe convertita in “anomalia bicamerale”, dando origine alla “crisi del bicameralismo” le cui disfunzioni sono, ancora oggi, oggetto di numerosi progetti di riforma.

A questo scopo, il lavoro è stato suddiviso in tre capitoli. Nel primo capitolo, sono state chiarite le questioni terminologiche e contenutistiche che accompagnano lo studio del moderno partito politico: prendendo le mosse dalle teorie di Easton, Panebianco, Duverger, Michels, Montero, Gunther, Downs e Weber, si è arrivati a definire il partito come *un’istituzione destinata ad intervenire nella decisione politica come canale di regolamentazione dell’obbligazione politica*. Poste le premesse metodologiche, si è passati ad analizzare il caso dell’origine del partito in Gran Bretagna, nato all’interno del Parlamento come naturale risposta del sistema alle spinte modernizzanti che arrivavano dal basso. Attraverso i tre fondamentali sviluppi della legge elettorale stabilite dai *Reform Act* tra il 1832 e il 1885, è possibile tracciare una parabola evolucionistica della storia dei partiti che prende le mosse dalle iniziali formazioni politiche dei Whigs e dei Tories, “gruppi “fluidi”, caratterizzati dalla particolarità di non essere rigidamente confinati all’interno di specifiche ideologie, e arriva fino alla formazione dei partiti conservatore e liberale, nati rispettivamente nel 1834 e nel 1839. Inquadrato il caso politico inglese, si è passati a ricostruire la genesi della moderna forma di partito in Europa continentale, in particolare in Francia, Germania e Italia. La differenza fondamentale nello sviluppo dei partiti politici nelle due tipologie di sistema è da ricollegare al diverso tipo di frattura che attraversò rispettivamente il mondo anglosassone e quello continentale. Partendo dall’analisi del caso offerto dalla Rivoluzione Francese, si può notare come in questi Paesi il partito si sviluppi su un terreno molto più accidentato. Sotto la spinta della Rivoluzione, in Italia e in Germania, la percezione di un profondo scollamento tra classe politica e base sociale aveva generato in quest’ultima il desiderio di potersi coalizzare contro un

sistema dal quale si sentiva esclusa. È da questa specifica volontà che il primo modello di partito si organizza, sottoforma propriamente extraparlamentare.

Il secondo capitolo, partendo dallo studio del rapporto fra potere e consenso, esamina il caso dell'assenza di alternanza tra maggioranza e opposizione in Italia. L'analisi muove dal fenomeno del cosiddetto "trasformismo", inaugurato da Agostino Depretis nel 1882, che affonda le proprie radici nel discusso connubio articolato dal conte di Cavour esattamente trent'anni prima, nel 1852. In seguito, questo fenomeno dalla caratteristica "tutta italiana", viene approfondito nei suoi aspetti salienti, all'interno di un periodo compreso tra elezioni politiche del 1913, contraddistinte dal primo suffragio "quasi" universale, e la fine della cosiddetta Prima Repubblica, causata dal terremoto istituzionale del 1992-1994. La prassi centrista, connaturata nella struttura e nel funzionamento del sistema politico italiano degli ultimi cinquant'anni, ha così dato vita ad un ordinamento di tipo "polarizzato", all'interno del quale la lotta si radicalizza, preservando, da un lato, il sistema bipolare da ogni rischio di mutazione in senso trasformista, ma, dall'altro, impedendone il funzionamento regolare, conferendo alla dialettica politica le movenze e le retoriche dello "scontro tra civiltà".

Il terzo capitolo, infine, si occupa delle cause e delle conseguenze che si determinano nel momento in cui l'anomalia bipartitica si converte in anomalia del sistema bicamerale, determinandone la crisi. Dopo un breve excursus storico sull'evoluzione degli ordinamenti bicamerali nei principali Paesi occidentali, quali Inghilterra, Francia e Stati Uniti d'America, sono state analizzate l'origine, le attuali disfunzioni e le prospettive di riforma del bicameralismo italiano, con una particolare attenzione al processo di formazione e specializzazione del Senato, nonché al suo rapporto con la Camera dei Deputati.

DUE SISTEMI A CONFRONTO

1.1 Definizione della moderna forma di partito politico

Compito di quanti scendono in campo nell'arena politica è quello di rappresentare i cittadini che esprimono liberamente le propria preferenza. *Condicio sine qua non* delle moderne democrazie pluraliste, il concetto di rappresentanza è la naturale risultante dell'incontro tra diverse e spesso contrastanti ideologie politiche, che ricercano un proprio canale di legittimazione ed espressione. La classe politica si propone di creare un legame tra società e istituzioni, tra paese reale e paese legale, in uno scambio continuo di proposte, promesse, rivendicazioni. Ci si chiede, però, chi possano essere i detentori di questo mandato "dal basso", come riconoscerli, quali siano le loro caratteristiche.

Secondo la definizione politologica classica, il partito rappresentava il «collettore del consenso sociale verso le istituzioni». È interessante notare come l'accezione attribuita al sostantivo "consenso" non presupponga un significato negativo: ogni partito, promotore di qualsivoglia ideologia politica, che rispetti le regole del gioco politico di quel determinato sistema o che, al contrario, voglia modificarle, è investito della responsabilità di rappresentare le istanze dei propri elettori, tramite il loro consenso.

Comincia in seguito a cambiare il modo in cui si guarda ai partiti: divenendo essi funzione dei sistemi politici, è risultato necessario studiarli perfezionando i sistemi di analisi, sia in relazione al periodo di formazione, che alle

caratteristiche interne e al rapporto con il sistema politico entro cui svolgono le proprie funzioni.

Domenico Fisichella nel suo *Lineamenti di scienza politica* prende le mosse dal pensiero di David Easton, il quale definisce un sistema politico come un «insieme di interazioni tra le unità che lo compongono e sono incluse nel sistema stesso»¹. Da ciò si evince che quello politico, non agisce come sistema chiuso in se stesso, ma è circondato da un ambiente esterno da cui è sottoposto a stimoli e a cui risponde. Il dialogo che si instaura tra sistema politico e ambiente circostante si muove lungo il modello “*input-conversione-output-feedback*”, per cui il sistema, sottoposto agli stimoli esterni (input), li converte, elaborando risposte (conversione), che emette verso l’ambiente (output), il quale potrà o meno modificare, nei confronti del sistema, gli stimoli inizialmente proposti (feedback).

L’approccio struttural-funzionalista, definisce anche le singole funzioni messe in atto dal sistema politico, quali: l’articolazione degli interessi, attraverso cui individui e gruppi formulano domande al sistema politico; l’aggregazione di questi interessi, tramite cui si convertono le domande in scelte politiche alternative; la comunicazione politica, mediante la quale si trasmettono messaggi e informazioni; la socializzazione politica, processo per il quale le culture politiche vengono conservate o mutate; il reclutamento politico, tramite cui vengono ricoperti ruoli politici. Oltre l’aspetto sociale, tuttavia, l’ingranaggio del sistema politico opera anche sul terreno normativo, attraverso la formulazione, l’applicazione e l’amministrazione giudiziaria delle leggi.²

Inquadrate le funzioni del sistema entro cui operano, è possibile analizzare il ruolo che al suo interno giocano i partiti politici.

Sul piano teorico-interpretativo manca, ad oggi, una definizione univoca di partito politico, dovuta alla difficoltà di individuare un criterio condiviso di analisi: esso, infatti, viene studiato come fazione, come gruppo di pressione, sindacato, cartello, istituzione. Angelo Panebianco sostiene che il “fenomeno partitico” debba essere studiato come realtà a sé stante, in modo tale da metterne

¹ D. Fisichella, *Lineamenti di scienza politica*, Carocci editore, Roma 2010, p. 101.

² A questo proposito, si veda sempre D. Fisichella, *Lineamenti di scienza politica*, cit.

in evidenza il ruolo, che sia parlamentare o extraparlamentare, di opposizione o di governo, sistemico o antisistemico³; Duverger, che nelle sue opere ha rovesciato l'approccio analitico alla storia dei partiti, ha posto maggiormente l'attenzione sul ruolo che compete al partito all'interno dei sistemi democratici, sottolineando la stretta relazione tra evoluzione delle forme organizzate del consenso e trasformazione dei regimi politico-istituzionali⁴. Accanto a queste due letture, esiste un complesso e consistente dibattito in cui ha prevalso ora l'approccio organizzativo di Michels⁵, ora quello funzionalista di Montero e Gunther⁶, ora quello della cosiddetta "scelta razionale" elaborato Downs, secondo il quale il partito non sarebbe altro che un mezzo per raggiungere il potere⁷.

Una definizione più accurata passa, dunque, inevitabilmente attraverso una sintesi dei diversi approcci, che consenta di combinare l'analisi di ciò che il partito è, cioè la sua dimensione interna, con ciò che il partito fa, la sua dimensione esterna. Il modello di partenza è rappresentato, dunque, dall'idealtipo weberiano di forma partito, cioè il modo in cui la sfera pubblica si organizza e si articola mediante strutture (attori politici) che riuniscono le parti sociali trasformandole in istituzioni⁸. Ne deriva, consequenzialmente, una prima moderna definizione, secondo cui il partito è *un'istituzione destinata ad intervenire nella decisione politica come canale di regolamentazione dell'obbligazione politica*⁹. Per comprendere il significato di questa definizione, occorre esaminarne i singoli termini: il partito è un'*istituzione*, in quanto esso si percepisce come parte attiva del processo decisionale, in grado di agire come entità sovraordinata e così riconosciuta dagli individui stessi; capace di intervenire nella *decisione politica*, in grado, cioè, di differenziarsi dai semplici gruppi di interesse e di pressione, partecipando al momento elettorale; come canale di regolamentazione dell'*obbligazione politica*, rappresentando la diretta

³ Per un approfondimento dal punto di vista analitico e politologico, si veda P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, p.31.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

conseguenza dell'ottenuto consenso sociale e agendo come cinghia di trasmissione tra società civile e istituzioni.

Perché i partiti possano rispondere alla definizione derivata dall'idealtipo di forma-partito, è necessario che si ponga in essere il contesto politico e culturale garantito dalle moderne democrazie pluraliste e le condizioni che esse offrono, quali l'idea di rappresentanza e dell'accettazione del dissenso, non solo riconosciuto, ma anche tollerato e tutelato; una nuova laicizzazione della politica, di base razionale e non più religiosa e, di conseguenza, una legittimazione elettorale della sovranità, accompagnata dalla sapiente divisione dei tre poteri fondamentali.

1.2 Genesi del partito moderno in Gran Bretagna

Definiti i caratteri fondamentali e costitutivi dei moderni partiti politici, si comprende la ragione per cui il primo Paese in cui essi fecero la propria comparsa fu la Gran Bretagna.

Secondo Giovanni Orsina, l'Inghilterra si contraddistingue per aver raggiunto, molto prima degli altri Stati e più efficacemente, un alto livello di avanguardia politica e sociale, grazie ad una genesi graduale e non traumatica del suo moderno sistema politico¹⁰. La storia inglese dell'Ottocento e del Novecento, infatti, non conosce i traumi e le profonde spaccature sociali che, al contrario, hanno caratterizzato il resto dell'Europa, e che a lungo hanno generato paradossali conseguenze sulla struttura dei sistemi politici dei restanti Paesi continentali.

Agli esordi del XIX secolo, tra il 1789 e il 1815, la Gran Bretagna aveva già acquisito tre fondamentali caratteri politici.

In primo luogo, mentre nel continente si consumavano gli effetti della Rivoluzione Francese, che divideva fautori di un nuovo ordine politico e sostenitori del ritorno alla monarchia assoluta, la Gran Bretagna aveva già posto fine al problema del rapporto tra sovrano e Parlamento passando anch'essa attraverso due processi che avrebbero segnato le tappe della modernità: la Grande

¹⁰ A questo proposito, si veda G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, Saggio.

Rivoluzione, prolungatasi dal 1642 al 1660, e la Gloriosa Rivoluzione, del 1688. In entrambi i casi si sarebbe trattato di processi che avrebbero avuto come terreno di scontro la definizione dell'identità religiosa, e non politica, della Gran Bretagna, e che non avrebbero, dunque, prodotto una frattura tra società civile e società politica. Mentre infatti, la Grande Rivoluzione, avrebbe visto contrapposti le comunità anglicane e quelle puritane, la Gloriosa sarebbe derivata dall'imposizione, da parte del sovrano Giacomo II, del cattolicesimo come religione di Stato.

La conseguenza storica di quest'ultima fu l'emanazione, nel 1689, del *Bill of rights*, approvato e firmato da Guglielmo III d'Orange, successore di Giacomo II. Il documento, oggi considerato come il cardine del sistema costituzionale inglese, prevedeva diverse limitazioni nei confronti della Corona a favore del Parlamento, imposte in vista di un sapiente riequilibrio dei poteri.

Gaetano Quagliariello, nel suo saggio *Partiti: modello anglosassone e continentale*, constata come, nella Gloriosa Rivoluzione, «si sia registrata una sconfitta della politica intesa come progettualità, a favore di altre esigenze, di natura piuttosto sociale e politica»¹¹. Questa considerazione aiuta a spiegare il motivo per cui «la società inglese abbia sedimentato un organicismo di fondo che non è stato scalfito dal conflitto politico»¹². Infatti nell'isola, «le divisioni politiche hanno assunto una portata [...] sovrastrutturale»¹³, che permette al tessuto sociale di resistere a qualsiasi tipo di frattura.

Nel momento in cui, nel 1789, si apre l'età contemporanea, l'Inghilterra può dunque vantare un Parlamento elettivo ormai «accettato e consolidato, una monarchia che pochissimi mettono in discussione, e un sistema di regole che disciplinano i rapporti tra l'una e l'altra»¹⁴. Più sorprendentemente, è anche previsto che «la maggioranza in Parlamento possa negare la fiducia al governo scelto dal re»¹⁵. È un meccanismo, questo, del tutto nuovo e rivoluzionario, che anticipa ampiamente il successivo sviluppo nell'area continentale.

¹¹ Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, Saggio, contenuto nel volume collettaneo *Solidarietà, economia di mercato e società aperta*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998, p. 75.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Cfr. G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, cit, p. 2.

¹⁵ Ibidem.

In secondo luogo, dagli avvenimenti del Seicento, la Gran Bretagna eredita anche l'idea che il «mondo politico debba dividersi in partiti»¹⁶. Animata dalle prime contestazioni popolari, il modello parlamentare inglese viene perfezionato secondo una struttura bipartitica, dando vita a due primi raggruppamenti: i Whigs e i Tories. Ai loro esordi, in particolare, queste due formazioni presentavano l'interessante particolarità di non essere rigidamente confinati all'interno di un'idea o ideologia specifiche e distintive; al contrario, i deputati erano prima di tutto «rappresentanti della parte del regno dalla quale provenivano»¹⁷, non appartenevano né ad uno schieramento né all'altro, oppure «vi si avvicinavano a seconda della convenienza e delle contingenze»¹⁸. Erano, cioè, delle “famiglie politiche”, partiti cosiddetti “fluidi”, sprovvisti di un'organizzazione extraparlamentare. Il loro stesso riferimento ad una cultura di destra o di sinistra, proveniva esclusivamente dalle postazioni occupate in Parlamento: a destra la Camera Alta, in cui dominavano indiscussi i Tories, il Court Party; a sinistra la Camera Bassa, o dei Comuni, in cui era presente un maggior numero di Whigs, il Country Party.

Terzo carattere che contraddistingue l'evoluzione politica e sociale della Gran Bretagna ottocentesca è la nascita di uno spirito di contestazione popolare, conseguenza della scia di effetti che la Rivoluzione Francese aveva prodotto. La società, dunque, si fa più attenta e interessata alla politica, non si sente più rappresentata dall'élite aristocratica parlamentare, in quanto aspira a ricoprire un ruolo attivo e propositivo nel processo decisionale del Paese. Fino a quel momento, infatti, gli esponenti dei ceti popolari non erano ammessi a votare per il Parlamento, né tantomeno a esservi eletti. È proprio dal cuore di questa fascia sociale, che prepotente emerge il desiderio di «contestare [...] i principi, i presupposti, le procedure della politica “ufficiale”»¹⁹. Questa esigenza di ribellione si concretizza, così, in manifestazioni di piazza, slogan, canti e caricature, strumenti che permettono di coinvolgere quell'ampia massa di società che ancora non possiede un livello adeguato di alfabetizzazione.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit., p. 75.

¹⁸ Cfr. G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, cit., p. 2.

¹⁹ Ivi, p. 3.

²⁰ Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit., p.75.

La portata della grande trasformazione della struttura politica inglese può essere esaminata sulla base di tre grandi riforme elettorali, i *Reform Act*, succedutesi dal 1832 al 1885.

Fin dal principio, infatti, l'Inghilterra si è distinta per essere stata la patria del sistema elettorale maggioritario, il Paese nel quale, cioè, questo sistema si era presentato nella sua forma più pura. Ciononostante, ai suoi esordi, il sistema maggioritario «non rispondeva ad alcuna razionalità di tipo illuministico»²⁰, non si occupava, cioè, della «giustizia dei numeri»²¹. Presentando molti caratteri di «illogicità, contraddittorietà, inadeguatezza rispetto alla realtà storica»²², questo meccanismo andava a ledere il diritto di rappresentanza di alcune fasce di cittadini. In particolare, il caso che più incarnava il perpetrarsi di queste «ingiustizie sociali» era quello della ripartizione dei seggi. Protagonisti, i cosiddetti «borghi putridi», cittadine un tempo fiorenti, ma ormai ridotte a mucchi di massi disabitati, che continuano ad eleggere un proprio rappresentante in Parlamento, laddove i centri urbani, cresciuti rapidamente a seguito della rivoluzione industriale e abitati da decine di migliaia di persone, non disponevano nemmeno di un singolo deputato, oppure erano sottorappresentati.

Il primo Reform Act, approvato nel 1832, avrebbe risolto alcune delle più gravi mancanze di quel sistema. Nonostante la legge elettorale non muti nei suoi caratteri fondamentali (maggioritaria a collegio uninominale a doppio turno), la riforma rendeva più omogenee e razionali la regolamentazione del diritto di voto, modificando i requisiti di reddito e di istruzione. Questa misura permetteva di allargare la base di legittimazione del potere, in maniera non consistente ma significativa, anche sul piano simbolico: sull'intero territorio del Regno Unito, la popolazione votante passava così dal 5 al 7%.

In particolare, la riforma «recuperava» 143 deputati, togliendoli a 88 fra borghi putridi e piccole cittadine, e ridistribuendoli nelle aree più

²⁰Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit, p.75.

²¹ Ibidem.

²² Cfr. G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, cit, p. 3.

clamorosamente sottorappresentate – Birmingham, Manchester, Leeds, Sheffield, Londra, la Scozia e l'Irlanda»²³.

Sul piano parlamentare, la Grande Riforma contribuiva a garantire un rafforzamento strutturale e identitario degli schieramenti politici contrapposti. I liberali e i conservatori iniziavano a definirsi a seguito della decisione del Re Guglielmo IV di licenziare il suo primo ministro Whig sostituendolo con un Tory. Nel 1834, dunque, i Tories si riunivano intorno a Robert Peel, leader abile e brillante che, con il Tamworth Manifesto del dicembre dello stesso anno, dava vita al primo Partito conservatore, che poneva le sue basi ideologiche nel conservatorismo moderno. Analogamente, i liberali davano vita ad una alleanza, il patto di Lichfield House, con i deputati irlandesi, che costituirà, nel 1839, sotto la guida di John Russell, il primo Partito liberale. Nonostante la spinta modernizzante, i due raggruppamenti si presentavano ancora radicati esclusivamente nella dimensione parlamentare, privi dunque di strutture organizzative esterne. Una conferma, in questa direzione, viene anche dal fatto che, non essendo prevista la disciplina del vincolo di mandato, deputati di uno stesso schieramento votassero in maniera difforme o si coalizzassero con deputati dello schieramento opposto. Queste dinamiche vanno ricondotte al fatto che in Gran Bretagna «rimane ancora forte l'idea che il singolo parlamentare debba rimanere indipendente nelle sue scelte»²⁴. Non è un caso, dunque, che anche dopo il 1832 la gestione del potere politico rimanesse concentrata nelle mani di un'oligarchia ristretta e tanto omogenea da rendere impossibile divisioni interne come conseguenze di divergenze politiche. Ciononostante, tra la fine degli anni Trenta e l'inizio dei Quaranta, anche l'Inghilterra sarebbe stata attraversata da un'ondata consistente di agitazioni che avrebbero avuto come protagoniste le masse popolari e che avrebbero consentito la formazione di spazi e forme di dissenso nuovi.

Il Cartismo, un movimento assai complesso e fortemente osteggiato dal potere pubblico politico, la cui vicenda si sarebbe prolungata dal 1838 al 1848. Il movimento avrebbe coinvolto prevalentemente la *working-class*, la classe

²³ Ibidem.

²⁴ Ivi, p. 4.

lavoratrice, in un'ampia mobilitazione a favore dell'introduzione del *People's Charter*, «un documento nel quale sono richieste riforme politiche dal chiaro significato democratico: il suffragio universale; l'abolizione dei requisiti economici richiesti a chi desideri essere deputato; il pagamento di un'indennità per i deputati, che consenta anche alle persone meno abbienti di andare in Parlamento; la segretezza del voto alle elezioni, che impedisca alle persone di posizione sociale elevata di controllare, ed eventualmente punire, le scelte degli elettori di condizione inferiore; la cadenza annuale delle elezioni per la Camera dei Comuni»²⁵. A favore di questi temi, i Cartisti presentarono tre petizioni, rispettivamente nel 1839, 1842 e nel 1848, tutte respinte dal Parlamento a larga maggioranza.

Nello stesso periodo, esattamente nel 1838, John Bright e Richard Cobden fondarono a Manchester la Lega per l'abolizione del dazio sul grano (*Anti-Corn Law League*). A differenza del Cartismo, questa non avrebbe coinvolto contadini e piccoli artigiani, ma avrebbe raccolto invece il consenso delle classi medie e, soprattutto, della borghesia produttiva del nord dell'Inghilterra. L'obiettivo della Lega era di impedire ai grandi granicoltori di arricchirsi a danno dei consumatori, mediante il dazio pagato sulle importazioni di grano proveniente dall'estero, che manteneva in Gran Bretagna il prezzo del grano più alto di quanto non sarebbe stato altrimenti. Secondo i fondatori della Lega, si trattava di un meccanismo «ingiusto e classista: il simbolo di una Gran Bretagna arcaica, dominata dall'aristocrazia, incapace di trattare equamente i cittadini e di lasciare spazio all'iniziativa individuale»²⁶. La libertà doganale, al contrario, è considerata «il fondamento di una civiltà autenticamente liberale, capace di progredire in maniera inarrestabile verso la pace e il benessere»²⁷. Nel giugno del 1846 la campagna avrebbe raggiunto il suo obiettivo: a causa di una devastante carestia scoppiata in Irlanda, il primo ministro conservatore Robert Peel, in carica dall'agosto del 1841, si pronunciò, contro la maggioranza del suo stesso partito, per la definitiva abolizione del dazio sul grano.

²⁵ Ivi, p. 5.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

I successivi anni Cinquanta sarebbero stati caratterizzati da una prolungata tregua politica e sociale. In particolare, i leader del movimento cartista e della Lega «abbandonano le loro velleità “sovversive” e cominciano a integrarsi nel sistema, guardando al parlamento come a uno strumento attraverso il quale possono perseguire i loro obiettivi»²⁸. Questi infatti, avrebbero iniziato a partecipare al momento elettorale, o a legarsi a deputati di orientamento radicale disposti ad abbracciare le loro cause. Al tempo stesso, si sarebbe avviato un processo che avrebbe portato alla introduzione di una nuova riforma elettorale: ciò implicava da un lato che «la rivendicazione di una più profonda democratizzazione del sistema politico s'è ormai trasferita dalle manifestazioni di piazza al Parlamento, dall'altro che la scelta di concedere il diritto al voto anche ai ceti sociali inferiori non è più considerata eccessivamente pericolosa»²⁹. Infatti, durante gli anni Trenta, Quaranta e Cinquanta, ancora «si temeva [...] che il progressivo allargamento del suffragio facesse sempre più venir meno l'origine medioevale delle istituzioni inglesi: più il suffragio si allargava e più i “privilegi” tradizionali e le disparità nella dimensione dei collegi erano avvertiti come inaccettabili»³⁰. Per questa ragione, nel 1867, veniva approvato il secondo Reform Act, che proseguiva il processo di redistribuzioni dei seggi avviato nel 1832 aprendo, così, un periodo di profonda trasformazione della vita pubblica inglese. Infatti, poiché il diritto di voto era legato al reddito, un arricchimento generale del paese aveva permesso a molti più individui di partecipare al momento elettorale (16% della popolazione maschile attiva): questo processo andò, secondo Orsina, profondamente a mutare l'identità dell'elettorato³¹.

A queste trasformazioni il secondo Reform Act, del 1867, avrebbe impresso un'accelerazione notevole. Nonostante presentasse un minore impatto legislativo, perché la legge elettorale non mutava nei suoi caratteri fondamentali, la riforma imponeva alla politica “ufficiale” di rinnovare il proprio linguaggio. A questo fine, specifica Orsina, «acquista un'importanza notevole la contrapposizione

²⁸ Ivi, p. 6.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit., p. 77.

³¹ A questo proposito si veda G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, cit.

storica fra liberali e conservatori»³². I tratti dell'identità politica si perfezionavano: liberalismo e conservatorismo diventavano «parole d'ordine, bandiere, simboli d'identità e di appartenenza capaci di impressionare, coinvolgere e legare a sé nuovi elettori»³³. Questi ultimi, in particolare, chiedevano un rafforzamento delle proposte programmatiche, con le quali i candidati si presentavano alle elezioni. Durante la seconda metà degli anni Sessanta, infatti, aveva preso forma un nuovo “modo di fare politica” che risentiva sia della recente evoluzione istituzionale, che di quella sociale. Era percepita come fondamentale la necessità che ogni singolo elettore potesse riconoscersi nella figura del proprio candidato prima che nella specifica ideologia del partito. Il successo di questa strategia fu determinato da tre variabili fondamentali, profondamente interconnesse tra loro. In primo luogo, tramite l'allargamento del suffragio, la classe politica ha dovuto confrontarsi con una massa di persone molto più numerosa rispetto a quella precedente preparandosi, dunque, a ricevere un maggior numero di istanze, incentrate soprattutto su una più dettagliata offerta programmatica da parte dei partiti. Per soddisfare questa richiesta, la classe politica ritenne necessario non soltanto radicalizzare il confronto con le opposte fazioni, ma dare a questi programmi un volto ben definito, un determinato tono di voce, l'aspetto di un candidato che la gente avrebbe amato e nel quale si sarebbe riconosciuta. Questo processo di “personalizzazione” della politica ha prodotto due grandi *leaders* capaci di impersonare, rendendole visibili e tangibili, le due tradizioni politiche: rispettivamente William Gladstone per i liberali e in Benjamin Disraeli per i conservatori. Gladstone avrebbe adottato uno stile di comunicazione assai semplice e diretto, e usato lo strumento del comizio pubblico in cui proporre temi ricchi di contenuti anche morali, in grado di suscitare nei partecipanti l'impressione di far davvero parte della “grande politica”. Orsina ricorda in particolare la campagna, nell'autunno del 1876, contro le atrocità commesse in Bulgaria dai turchi; e la *Midlothian Campaigns*, del 1876, contro la politica estera di Disraeli. Punti sul vivo, anche i conservatori si sarebbero visti costretti

³² Ivi, p. 7.

³³ Ibidem.

ad usare l'arma dei comizi di cui, i più noti, sono quelli del 1872 a Manchester e al Crystal Palace di Londra³⁴.

L'effetto di questi discorsi pubblici sarebbe stato ampliato e reso più efficace dal ruolo della stampa: i giornali riferivano nei dettagli lo svolgimento dei comizi, concedendo spesso un più ampio respiro alle contrapposizioni locali. La conseguenza diretta del bombardamento mediatico sulla popolazione, si sarebbe tradotta in un incentivo alla nazionalizzazione della politica, che avrebbe uniformato, sull'intero territorio, linguaggio e tematiche della vita pubblica³⁵.

L'aspetto più rilevante che sarebbe derivato da questa riforma può essere individuato attraverso gli effetti prodotti proprio sui partiti. Questi ultimi, consapevoli dell'importanza e della difficoltà di intercettare un elettorato sempre più ampio, e non riconducibile alla sola logica del personalismo o del clientelismo, avrebbero investito nella creazione e nel potenziamento di vere e proprie strutture organizzative parlamentari. Nel 1867, dunque, nasceva a Londra, per iniziativa dei conservatori, la National Union of Conservative and Constitutional Associations (NUCCA): una organizzazione ancora fragile che operava più come un comitato elettorale che come un partito vero e proprio. Nonostante ciò, l'Unione «organizza conferenze, pubblica opuscoli di propaganda, e arriva a coordinare più di quattrocento associazioni locali»³⁶.

A differenza della NUCCA, la National Liberal Federation (NLF) era il «frutto della cultura organizzativa che la frazione estrema del liberalismo, la radicale, ha accumulato negli anni»³⁷. Fondata nel 1877 su iniziativa del leader Joseph Chamberlain a Birmingham, fu però dispregiativamente ribattezzata «“caucus” di Birmingham, con riferimento ai *caucus* americani che sul continente avevano la fama di essere organizzazioni dominate da corrotti e malavitosi»³⁸. Secondo Orsina, la NLF si strutturava come un corpo «fortemente politicizzato»³⁹ e decisamente posizionato alla sinistra del liberalismo. Questa particolare condizione avrebbe finito per determinare delle pesanti frizioni con i

³⁴ A tale proposito, di veda G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, cit.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Cfr. G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, cit, p. 8.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit, p. 78.

³⁹ Cfr. G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, cit, p. 9.

vertici del partito, non ancora disposti ad accettare l'idea che la politica moderna imponesse programmi e riforme a scapito di questioni di alto rilievo morale⁴⁰.

Le prime organizzazioni extraparlamentari rappresentano, secondo Quagliariello, una vera e propria rivoluzione: i partiti sviluppano una propria socialità ed influiscono sulla complessiva evoluzione del costume sociale, assumendo essenzialmente compiti di integrazione sociale, tramite anche cineforum e gite domenicali⁴¹. Tutto ciò non mancò di preoccupare, continua Quagliariello, i commentatori politici del tempo che parlavano di «fine del parlamentarismo inglese classico» e «fine del bipartitismo»⁴². Secondo i critici dell'evoluzione del sistema inglese, «i partiti si sarebbero estremizzati a causa del personale extraparlamentare – i cosiddetti “macchinisti politici” – ed i leaders avrebbero perso il controllo dei rispettivi gruppi parlamentari»⁴³: l'avvento di partiti più estremi e più ideologizzati avrebbe potuto «distruggere quella concordia sui capisaldi del sistema politico che era iscritta nel codice genetico dell'Inghilterra contemporanea»⁴⁴.

La storia, tuttavia, come sottolinea Quagliariello, avrebbe smentito questi foschi scenari: «il partito inglese, infatti, è stato in grado di superare la prova del radicamento sociale, senza modificare le sue caratteristiche di fondo, soprattutto, senza stravolgere le caratteristiche del parlamentarismo classico». La dinamica bipolare, quindi, non soltanto non fu intaccata, ma riprese vigore. Tale esito fu possibile grazie alla raggiunta «compenetrazione tra il partito classico di natura parlamentare e il partito-macchina, imposto dalla modernizzazione della vita politica»⁴⁵, e soprattutto «i partiti avevano potuto convivere con le istituzioni di una società aperta in quanto il conflitto era rimasto nei limiti del sistema e non aveva mai avuto natura di classe»⁴⁶.

Orsina sostiene che questo processo di trasformazione politica fu concluso dagli eventi del triennio 1884-1886 e, in particolare, dall'approvazione del terzo Reform Act tra il 1884 e il 1885. Questa terza riforma avrebbe perfezionato il

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ A tale proposito, si veda G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ivi, p. 79.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit, p. 80.

⁴⁶ Ibidem.

meccanismo di redistribuzione dei seggi, estendendo ai collegi rurali le regole stabilite nel 1867 per quelli urbani e aumentando, di fatto, la percentuale di votanti dal 16 al 28,5%.

Dal punto di vista istituzionale, la riforma avrebbe inciso sulla struttura del bipartitismo, consolidandola e cristallizzandola in maniera definitiva, e rendendo ancora più rigida la distinzione e la differenza programmatica tra liberali e conservatori. Da ciò sarebbe derivata, inoltre, una ancora maggiore radicalizzazione del confronto politico.

Dal punto di vista sociale, invece, dopo il 1886, l'Inghilterra vantava ormai un elettorato di massa, superando in questo modo la secolare distinzione tra politica "ufficiale" e politica popolare, tra Paese Legale e Paese Reale. In gran parte questo risultato era stato garantito dall'importante opera educativa messa in atto dai partiti durante tutta la seconda metà dell'800 e che aveva permesso all'elettorato di mobilitarsi e nazionalizzarsi.

Negli anni Ottanta dell'Ottocento, dunque, la Gran Bretagna aveva raggiunto la piena modernità politica: una condizione nella quale «gli elettori possono condizionare la vita parlamentare e determinare chi debba governare. [...] Il grosso del lavoro di democratizzazione del sistema politico inglese è sostanzialmente compiuto»⁴⁷.

1.3 Genesi del partito moderno in Europa continentale

La genesi della forma moderna di partito in Europa continentale ebbe, a differenza che in Gran Bretagna, uno sviluppo ben più traumatico e accidentato. Nell'approcciarsi al tema, Gaetano Quagliariello, nel suo saggio, utilizza come punto di partenza lo studio delle cause che portarono allo scoppio della Rivoluzione Francese nel 1789 e le conseguenze che ne sarebbero derivate sui nuovi modelli politici ed istituzionali. La differenza fondamentale nello sviluppo dei partiti politici nei due sistemi è da ricollegare al diverso tipo di frattura che attraversò rispettivamente il mondo anglosassone e quello continentale. Mentre la Gran Bretagna era stata investita dalla Grande e dalla Gloriosa rivoluzione

⁴⁷ Cfr. G. Orsina, *La nascita di un sistema politico in gran Bretagna*, cit, p. 11.

limitatamente al terreno religioso, permettendo l'emanazione del *Bill of Rights* e agevolando la comparsa dei primi partiti politici, la Rivoluzione Francese aveva posto una netta cesura nel terreno politico del Paese, dividendo irrimediabilmente società civile ed istituzioni.

La Rivoluzione francese, dunque, «si è inverata contro l'idea di partito»⁴⁸. Vi è, in questo caso, un riferimento ideologico a Rousseau e al suo concetto di “volontà generale”: i rappresentanti del popolo governano in nome della nazione, interpretandola come volontà unica, entità organica e unitaria. Non esiste, nella concezione roussoviana, alcuno spazio intermedio che separi cittadini e Stato, bensì un modo di intendere la rappresentanza che sia “integrale”, che non lasci spazio ai particolarismi né, tantomeno, allo sviluppo di partiti politici. I giacobini, infatti, non riconoscendo la legittimità di altre “istituzioni di fatto” che si opponessero alla loro politica⁴⁹, miravano a rappresentare il tutto e non ammettevano che, in caso di conflitto, un'altra parte potesse essere loro ostile. Ciò ha permesso, abbattuta la monarchia, di instaurare un assetto politico dittatoriale, in cui essi potessero ergersi, in quanto unica parte politica rimasta, a difesa del nuovo ordine. Questa missione era inquadrata all'interno di un disegno che prevedeva l'eliminazione di tutti coloro che vi si opponessero, in lotta al dissenso e al pluralismo, incompatibile con la dittatura.

Il motivo per cui questo modello reggerà, anche nel lungo periodo, è perché la struttura sociale lo permette. In Francia, infatti, i concetti di Stato e Nazione coincidevano e questo comportava una legittimazione molto forte delle istituzioni che si risolveva, a seguito dello “sdoganamento” del pluralismo politico ad opera dei giacobini, in una bassa, invece, legittimazione a livello partitico.

La convergenza dell'idea di Stato, ossia la struttura burocratica e istituzionale, con quella di Nazione, che invece ingloba la totalità del tessuto sociale, rappresenta il più significativo punto di comparazione tra lo sviluppo partitico in Francia e quello in altri Paesi dell'Europa continentale, come l'Italia e la Germania.

⁴⁸ Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit, p. 81.

⁴⁹ A tale proposito, di veda G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit.

Durante la Rivoluzione francese, infatti, Italia e Germania non avevano ancora attraversato il processo di unificazione politica e regionale, avvenuto rispettivamente nel 1861 e nel 1867.

Nei due Paesi, questa particolare disposizione, caratterizzata da un profondo scollamento tra classe politica e base sociale, aveva generato in quest'ultima, sotto la spinta della Rivoluzione e del modello giacobino, il desiderio di potersi coalizzare contro un sistema dal quale si sentiva esclusa. Nel caso specifico dell'Italia, la maggioranza della popolazione contestava l'idea delle forze politiche liberali di imporre, da parte dello Stato piemontese, la propria politica a tutti gli altri Stati che gradualmente avrebbe annesso. L'opposizione nei confronti di questo progetto derivava appunto dal fatto che soltanto una élite, illuminata, ne comprendeva a fondo le trame e le implicazioni. La distanza tra paese legale e paese reale, dunque, continuava inesorabilmente ad allargarsi, spingendo la "cittadella liberale" a chiudersi, arroccandosi sulle sue posizioni, nell'impossibilità di un dialogo.

Ciò avrebbe comportato una diversa natura dei partiti politici: non potendo ritagliarsi uno spazio all'interno delle istituzioni, la società non aveva altra scelta che delegittimarle, dando vita a partiti extraparlamentari. I liberali, dunque, convinti di dover combattere questa "contro-società", diedero vita ad un'operazione di "ortopedia pedagogica" finalizzata alla "correzione" della devianza. Tuttavia, questo meccanismo non farà che allargare la distanza tra società civile e politica, tanto che bisognerà attendere il secondo dopoguerra per poter parlare di vero e proprio partito politico, inteso in senso moderno.

Negli ultimi decenni dell'Ottocento, anche la Germania guglielmina avrebbe attraversato un processo simile. La socialdemocrazia tedesca (SPD), infatti, «si struttura come un sorta di contro-società o [...] come un piccolo Stato nello Stato»⁵⁰. A questo proposito, Quagliariello compie una digressione: spiega che all'interno di un sistema liberale "realizzato", in uno Stato riconosciuto ed accettato da tutti i partiti, non è raro che si sviluppino delle conflittualità poste in essere da alcuni attori che si riconoscono reciprocamente e non mirano ad

⁵⁰ Ivi, p. 84.

abbattere lo Stato, né a sostituirsi ad esso. Dunque, ipotizza, la «SPD sembrerebbe in apparenza negare una concezione liberale delle istituzioni»⁵¹.

Si può constatare, però, come la stessa vicenda della socialdemocrazia tedesca sia stata «partecipe di un processo di liberalizzazione della società»⁵². In particolare, essa ha «consentito che i piccoli spazi che la monarchia assoluta lasciava alla rappresentanza fossero effettivamente sfruttati»⁵³. Infatti, se la SPD fu rivoluzionaria nei fini, auspicando la rivoluzione socialista, non lo fu nei mezzi: riuscì, in equilibrio tra programma minimo e programma massimo, a contribuire allo sviluppo delle istituzioni rappresentative, «rinviando il momento della rivoluzione fino a quando la classe operaia non fosse stata abbastanza forte per derivarla»⁵⁴. La saldatura, infine, tra partito e rivoluzione sarebbe avvenuta solo nel 1917, con la vittoria della rivoluzione bolscevica.

Contribuiva, dunque, a trasferire alle istituzioni dello Stato l'obbligazione delle masse che, in sua assenza, sarebbero rimaste ai margini del sistema: non fu uno schema di società aperta, ma sicuramente contribuì a «liberalizzare la società ed a rafforzare le istituzioni della rappresentanza»⁵⁵.

Dal punto di vista formale, i partiti che presero forma in questo periodo fuori dal Parlamento ebbero una funzione di integrazione sociale, ossia furono una risposta politico-organizzativa allo sviluppo della politica di massa, che comportava la necessità di organizzare e mobilitare nuovi gruppi di elettori precedentemente esclusi dalla competizione politica, un compito rispetto al quale, dunque, i tradizionali partiti di rappresentanza individuale risultavano inadeguati.

A questo punto, Quagliariello giunge alla conclusione per cui, in quelle società politiche, come l'Inghilterra, dove i partiti sono sorti originariamente e rappresentano lo strumento dal quale passa una rivoluzione graduale della società, il conflitto politico è stato più superficiale e controllato e, soprattutto, queste divisioni non hanno messo in dubbio l'organicismo sociale di fondo del Paese. Laddove, invece, i partiti sono stati negati in omaggio ad una concezione

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Cfr. G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit, p. 85.

integrale della rappresentanza della nazione – è questo il caso della Francia – non è stato possibile evitare che le scissioni più profonde si trasferissero sul terreno politico. Infine, nel caso tedesco, ed anche in quello italiano, persino i partiti più estremi ed organizzati come contro-società diventano i mezzi per rinviare il momento della rivoluzione e, nei fatti, apportano il loro contributo allo sviluppo delle istituzioni rappresentative⁵⁶.

⁵⁶ A tale proposito, si veda G. Quagliariello, *Partiti: modello anglosassone e continentale*, cit.

IL CASO ITALIANO

2.1 L'anomalia italiana: un paese senza alternanza

Il particolare sviluppo della moderna forma-partito in Italia, che passa per una progressiva delegittimazione della maggioranza politica liberale, sarebbe stata poi la causa dell'emergere di un sistema viziato da una pericolosa imperfezione: l'accentramento del potere nelle mani di un unico partito (o coalizione di partiti), che avrebbe impedito la naturale alternanza al Governo tra le forze concorrenti.

Come sottolinea Giovanni Sabbatucci, «una delle tante possibili definizioni della democrazia è quella che fa riferimento al rapporto fra potere e consenso»⁵⁷. Il nesso, cronologico e causale, che intercorre tra queste due variabili, differenzia un sistema democratico da uno autoritario: se nel primo, infatti, si governa perché si è ottenuto il consenso, nel secondo si chiede, o si estorce, il consenso dopo aver conquistato il potere.

Uno Stato di diritto, infatti, ostacola un uso partigiano del potere, poiché questa tendenza è di norma controbilanciata da una forza contraria che aspira a diventare titolare di quello stesso potere, minando le basi del governo in carica. Si inverte, così, la definizione secondo cui, nelle vere democrazie, il «potere logora chi ce l'ha»⁵⁸.

Nei sistemi anglosassoni, in genere, vengono posti in essere limiti all'uso degli strumenti istituzionali ai fini della raccolta del consenso e si incoraggia un

⁵⁷ G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, Editori Laterza, Bari 2003, p. 3.

⁵⁸ *Ibidem*.

atteggiamento critico delle opinioni pubbliche nei confronti di chi detiene il potere. Inoltre, la naturale predisposizione dell'elettorato al mutamento «trova nel sistema elettorale un canale capace di tradurla in regolare alternanza di governo»⁵⁹.

Sono, dunque, democrazie non funzionanti o mal funzionanti quelle in cui le condizioni suddette non sono operanti, all'interno delle quali vige, al contrario, il principio per cui «il potere logora chi non ce l'ha»⁶⁰, creando più consenso di quanto non se ne consumi. Di conseguenza, rivelandosi essenzialmente impossibile conquistare il potere dall'esterno, il meccanismo fisiologico dell'alternanza al potere si inceppa, dando luogo a quello che si potrebbe definire un "sistema bloccato".

L'esempio più chiaro di questo "perverso" meccanismo partitico è offerto dall'analisi del caso italiano. Nel nostro paese, infatti, ad eccezione che nel 1876, non si è mai verificata una vera e propria alternanza al potere: che un partito, cioè, ne abbia sostituito un altro a seguito di una vittoria elettorale. In particolare, Sabbatucci sottolinea il fatto che «gli elettori, per quasi un secolo e mezzo, non hanno mai realmente scelto fra due progetti di governo alternativi (l'uno già sperimentato, l'altro da verificare. Sono stati piuttosto chiamati [...] a ratificare una pratica di governo già in atto, oppure a bocciarla [...], senza però disporre degli strumenti per indicare contestualmente una soluzione alternativa»⁶¹. L'inevitabile conseguenza è che ogni raro passaggio di potere da maggioranza ad opposizione ha finito col configurarsi come una "crisi di regime", anziché come un fisiologico avvicendamento tra maggioranze e opposizioni.

Questa tara di fondo del sistema non era avvertita come tale da coloro che riempivano le fila del Parlamento, sia perché ormai la mancata alternanza al potere rappresentava perlopiù la regola, anziché l'eccezione; sia in ragione della stessa cultura politica italiana, più attenta a "puntare il dito" in termini moralistici contro l'italica tendenza al "trasformismo", piuttosto che approfondirne gli aspetti sistemici. Secondo Sabbatucci, è proprio questa mancata consapevolezza ad aver seriamente minato le sorti della democrazia liberale in Italia. Egli è,

⁵⁹ Ivi, p. 4.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ivi, pp. 5-6.

infatti, convinto che l'alternanza sia «un requisito essenziale di una democrazia vitale e funzionante e non una peculiarità anglosassone. [...] È il miglior antidoto che si conosca contro la corruzione e l'arbitrio, [...] una periodica iniezione di fiducia nella democrazia, in quanto dà al cittadino-elettore la sensazione di contare qualcosa»⁶². Il mancato funzionamento della logica dell'alternanza è, dunque, intimamente condizionato da una concezione per cui, tracciando una linea di separazione tra le forze politiche legittimate e forze non legittimate, si escludono pregiudizialmente le seconde dalla possibilità di accedere al governo.

Riflettendo sul concetto di “legittimità”, Sabbatucci ricorda come in tutti i sistemi politici esistano criteri discriminanti in base ai quali alcune forze sono considerate atte a governare, a differenza di altre⁶³. E la natura di questi criteri è tanto diversa (istituzionale o sociale, etnica o religiosa) quanto i modi stessi di combinarli insieme. Ciò che colpisce è che, in questo modo, in ogni sistema rappresentativo esisterà sempre uno scarto tra “un'area della rappresentanza” e “un'area della legittimità”, sempre più ristretta della prima. Quando questo scarto è particolarmente forte ed evidente, il funzionamento del sistema politico rischia di essere compromesso in modo definitivo, soprattutto se si considera che, nei sistemi parlamentari, la presenza e la persistenza di una maggioranza è condizione pregiudiziale per la nascita stessa del governo. Ci si trova in presenza di un caso limite nel momento in cui le forze legittimate non riescono, nemmeno insieme, a formare una maggioranza: è l'esempio della Repubblica di Weimar dopo le elezioni del settembre 1930, quando i partiti fedeli alle istituzioni rimasero sotto il 50% dei voti.

Per fronteggiare il rischio di blocco del sistema, i sistemi politici rappresentativi hanno utilizzato alcuni strumenti di difesa.

Il primo, e più diretto, è rappresentato dalla messa al bando dei partiti antisistema, ossia dalla loro esclusione forzosa dalla competizione elettorale. Si può conseguentemente intuire, però, come questo metodo possa facilmente causare tensioni gravissime tra Stato e società, che vede così svanire la possibilità di essere rappresentata.

⁶² Ivi, p. 7.

⁶³ Cfr. G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit, p. 9.

Un secondo gruppo di strumenti fa leva, invece, su determinati meccanismi elettorali, adibiti a neutralizzare “automaticamente” i partiti concorrenti. Di questi, quello maggiormente efficace si dimostra essere l’esclusione dal suffragio di una parte di cittadini, per cui vengono imposti vincoli di censo, istruzione e capacità. Purtroppo, ricorda Sabbatucci, «a parte ogni considerazione sulla sua scarsa democraticità, il suffragio ristretto non rappresenta una soluzione»⁶⁴. Infatti, il tentativo della classe dirigente di operare, in questo modo, una selezione dei votanti, non permette, però, di definire appieno l’area della legittimità.

Più efficace, rispetto allo scopo, si è rivelata l’esperienza dei sistemi elettorali maggioritari fondati sul collegio uninominale, concepito per penalizzare e conseguentemente eliminare, le forze considerate estreme. Ma, a dispetto dell’obiettivo, nemmeno questo metodo garantisce di per sé l’eliminazione dei partiti in corsa per la conquista del potere. Ad esempio, il sistema anglosassone del collegio uninominale “secco”, trapiantato nell’Italia repubblicana dopo il 1993, «ha dato risultati molto diversi da quelli attesi, non solo per la presenza di una quota proporzionale, ma grazie soprattutto alla capacità dei piccoli partiti di negoziare la distribuzione dei seggi “sicuri” a livello nazionale»⁶⁵.

In realtà, il metodo considerato più sicuro per escludere dal gioco politico i partiti situati sulle ali più estreme del sistema, si dimostra essere quello della formazione di ampie maggioranze di centro, «capaci di proteggere il sistema, tutelandone i valori di fondo e assicurandone la stabilità»⁶⁶. Questa possibilità, però, nasconde una debolezza tanto sottovalutata quanto fatale per il buon funzionamento del processo democratico: il blocco di ogni possibile alternanza.

Il reiterato utilizzo di questo *escamotage* ha, infine, dato vita ad una pratica di governo sistematica, andata evolvendosi nel corso dei decenni, che è stata studiata ed approfondita dai politologi sia sottoforma di virtuoso metodo politico, sia, successivamente, con l’accezione di “vizio di sistema”. Il nome attribuitole fu quello di “trasformismo”, utilizzato per la prima volta nel 1874 da Carlo Alfieri di Sostegno, esponente della destra moderata, in una lettera aperta

⁶⁴ Ivi, p. 13.

⁶⁵ Ivi, p. 14.

⁶⁶ Ibidem.

indirizzata a Francesco De Sanctis. Nella missiva, Alfieri invitava i moderati di entrambi gli schieramenti a non arroccarsi su quelle che definisce le “tradizioni del passato”, al fine di concentrarsi, invece, sulla ricerca di soluzioni concrete ai problemi politici del momento, convertendosi alla «sana dottrina del trasformismo parlamentare»⁶⁷. Successivamente, il termine entrò di diritto nel linguaggio politico italiano tra la fine del 1882 e l’inizio del 1883, quando Agostino Depretis ne fece la parola chiave del discorso che pronunciò a Stradella l’8 ottobre del 1882, inaugurando la nuova linea politica della sinistra in vista delle prime elezioni a suffragio “allargato”, che si sarebbero tenute di lì a poche settimane. La strategia messa in atto dal leader della Sinistra, che consisteva in un accordo stipulato con la Destra moderata di Marco Minghetti, volta ad allargare la base di rappresentanza e alla disgregazione degli schieramenti politici tradizionali, gli avrebbe fruttato non poche critiche. A fronte delle accuse, tuttavia, Depretis si sarebbe giustificato con una frase diventata celebre: «Se qualcheduno vuole entrare nelle nostre file, se vuole accettare il mio modesto programma, se vuole trasformarsi e diventare progressista, come posso io respingerlo?»⁶⁸.

Depretis aveva già esposto questo stesso concetto esattamente sei anni prima, nel 1876, e sempre a Stradella, quando aveva esplicitamente invocato «quella concordia, quella feconda trasformazione dei partiti»⁶⁹ in grado di dare vita ad una solida maggioranza. Tuttavia, la vittoria elettorale conseguita dalla sinistra nel novembre di quello stesso anno, fu così schiacciante da rendere superfluo ogni tipo di accordo con la destra di Minghetti, in un primo (ed unico) esempio di alternanza al potere nella storia politica italiana. Nel 1882, invece, ogni accenno all’alternanza era scomparso. Secondo Sabbatucci, «l’operazione politica avviata da Depretis [...] aveva dunque scopi evidenti di stabilizzazione». Inoltre, il suo accenno alla “trasformazione” non solo alludeva ad un processo in corso già da diversi anni, ma ad una pratica che sottintendeva una connotazione estremamente positiva.

⁶⁷ *Il trasformismo nella politica. Lettera del senatore Carlo Alfieri all’onorevole deputato Francesco De Sanctis*, Firenze 1874, pp. 11-12, citato in G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit.

⁶⁸ Citato in G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit., p. 22.

⁶⁹ *Ibidem*.

Tuttavia, questa connotazione, in poco tempo, risultò capovolta: essa divenne sinonimo di politica senza principi, di amoralità e corruzione. Come sottolinea Paolo Mieli all'interno di un suo articolo per il «Corriere della Sera» del primo novembre 2011, il termine «divenne sinonimo di accomodamento interessato, privo di idealità e di forza, di quell'attitudine alla transazione [...] per la quale i singoli deputati patteggiavano il loro sostegno alla maggioranza in cambio di favori al proprio collegio, o agli interessi di riferimento, in genere agrari, industriali, finanziari»⁷⁰.

In breve tempo, quella di trasformismo fu assunta a categoria tipicamente italiana⁷¹, addirittura a «vizio italico, come segno di un'inclinazione [...] a non prendere troppo sul serio fedi e ideologie, ma anche, in positivo, come manifestazione di uno speciale talento applicato alla capacità di adattamento e di sopravvivenza»⁷².

In particolare, essendo la logica del trasformismo basata sulla mediazione e sull'appianamento delle differenze ideologiche facenti capo a partiti diversi, questa pratica non solo sentenziò la fine di un pur imperfetto modello bipolare che aveva caratterizzato la politica italiana nel primo ventennio postunitario, ma ebbe soprattutto l'effetto di stroncare il dibattito politico all'interno della «grande maggioranza», distorcendo così la funzione propria dell'opposizione. Ciò, ricorda Sabbatucci, «non giovò certamente alla qualità dell'azione di governo, né alla trasparenza dei processi decisionali»⁷³.

Ovviamente, questi fenomeni non possono essere ricondotti ad un mero «carattere nazionale», ma piuttosto possono essere considerati come il risultato di «precise scelte politiche, destinate a condizionare profondamente l'assetto del sistema». Scelte forse opinabili, ma non prive di motivazioni serie: in quel periodo, la fedeltà alle istituzioni delle forze più estreme era tutt'altro che scontata; inoltre, era necessario che l'Italia guadagnasse un posto dignitoso nel quadro internazionale. La scelta trasformista, da questo punto di vista, potrebbe

⁷⁰ P. Mieli, *Italia senza alternanza già nel Risorgimento*, «Corriere della Sera», 1 novembre 2011.

⁷¹ Le analisi a cui G. Sabbatucci fa riferimento sono contenute nel libro di C. Tullio-Atlan, *Populismo e trasformismo*, Feltrinelli, Milano 1989.

⁷² G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit. p. 27.

⁷³ Ivi, p. 30.

anche essere considerata come un “eccesso di prudenza”⁷⁴, una necessità dettata dalla debolezza originaria dello Stato unitario e dalla fragilità insita nelle basi del consenso verso le istituzioni. Non allora un “vizio italico”, ma piuttosto la versione italiana di un modello di governo affermatosi nei regimi parlamentari europei del tardo Ottocento, in alternativa al sistema bipartitico affermatosi, più compiutamente, nei paesi anglosassoni.

2.2 Un antesignano: il connubio cavouriano

All’interno della sua opera *Storia d’Italia dal 1871 al 1915* del 1928, Benedetto Croce studia e commenta la mossa trasformista di Depretis, muovendosi contro l’atteggiamento di indiscriminata condanna alla sua politica. Questa, secondo Croce, non rappresentava altro che «la presa d’atto di un reale venir meno delle antiche distinzioni»⁷⁵ e che, inoltre, «sulle scelte concrete non vi erano fra Depretis e Minghetti divergenze più profonde di quante non ve ne fossero fra Minghetti e Sella o fra Depretis e Cairoli»⁷⁶.

Tuttavia, Croce non riconosceva pienamente i vantaggi del meccanismo dell’alternanza; anzi, sottovalutava gli spiacevoli effetti collaterali della scelta centrista. La svolta del 1882-1883 era da lui interpretata come la reale presa d’atto di un reale cambiamento degli obiettivi strategici dei partiti. Che senso aveva, si chiedeva, «continuare a dividersi tra Destra e Sinistra [...] quando molti tra i principali temi politici sul tappeto [...] vedevano la formazione di schieramenti che oggi definiremmo “trasversali”?»⁷⁷.

In effetti, una situazione analoga si era presentata nel Parlamento del Regno di Sardegna esattamente trent’anni prima, nel febbraio del 1852. Contrario ai condizionamenti della maggioranza del centro-destra che cercava di ostacolare il suo progetto riformatore, il conte di Cavour decise di promuovere un accordo politico tra l’ala progressista della destra e l’ala moderata della sinistra di Rattazzi, che sarebbe poi passato alla storia col nome di “connubio”.

⁷⁴ Cfr. G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit. p. 31.

⁷⁵ B. Croce, *Storia d’Italia dal 1871 al 1915*, Laterza, Bari 1928, pp. 13-26.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit. p. 33.

L'azione di Cavour mirava alla confluenza del Centrodestra e del Centrosinistra su di un programma liberale di difesa delle istituzioni costituzionali e di progresso civile e politico, escludendo completamente dall'azione di governo le ali estreme. Come accadrà poi nel 1882, anche l'ardita mossa cavouriana verrà posta al centro di numerose critiche da parte di chi riteneva, in particolare, che non si potesse prescindere dalle fisiologiche distinzioni fra partiti, programmi e ideali. Tra le più aspre, Sabbatucci ricorda quelle proposte da Cesare Balbo e Cesare Pinnelli, dichiarati ammiratori del modello britannico, e quelle del conte Thaon di Revel che, con chiaro intento polemico, coniò il termine "connubio".

Tuttavia, al contrario del "trasformismo", la parola "connubio" finì successivamente col perdere ogni connotazione peggiorativa, sia in quanto si iscriveva su una linea indiscutibilmente progressista, sia perché rappresentava una tappa fondamentale della storia risorgimentale italiana.

Non tutti, però, condivisero questa valutazione. Lo storico inglese Denis Mack Smith, nella sua fortunata *Storia d'Italia* del 1959, prevede acutamente che il connubio cavouriano non sarebbe stato altro che l'archetipo di quella forma di governo basata sulla grande coalizione di centro che sarebbe, addirittura, sopravvissuta al fascismo. Egli sottolineava che «gli ondeggiamenti opportunistici erano deliberatamente incoraggiati secondo il criterio che l'interesse nazionale doveva prevalere su quelli sezionali. Invece di adottare il sistema bipartitico, i moderati [...] solevano collaborare in ogni governo e la maggioranza governativa si trasformava costantemente a misura che i vari piccoli gruppi confluivano per ragioni tattiche dietro questa o quella fra le personalità di maggior rilievo»⁷⁸. Conclude che, inoltre, la vita politica «si fondava così non tanto sui princìpi, quanto sugli individui, e la storia parlamentare consisteva in una serie di passaggi individuali da un campo all'altro, piuttosto che in lotte di partiti»⁷⁹.

Questo giudizio, riporta Sabbatucci, sarebbe stato contestato da Rosario Romeo nel secondo volume della sua grande biografia di Cavour. Non solo,

⁷⁸ D. Mack Smith, *Storia d'Italia, 1861-1958*, Laterza, Bari 1959, pp. 54-55.

⁷⁹ *Ibidem*.

infatti, avrebbe ricordato che il modello del bipartitismo inglese era ben presente anche nella cultura piemontese del tempo, ma avrebbe anche fatto appello alla “necessità storica” della scelta cavouriana che aveva come unica alternativa un ritorno al potere della destra clericale. Romeo sottolinea che «le maggioranze di centro derivate dall’esperienza del connubio assicurarono quanto meno il graduale assorbimento dei vecchi contrasti nella nuova realtà italiana»⁸⁰.

Romeo, che in questi scritti sembra vividamente richiamare le opinioni di Benedetto Croce, se ne discosta nel momento in cui riconosce «i costi di questa funzione mediatrice, in termini di chiarezza e robustezza della vita parlamentare e di effettiva rispondenza fra le istituzioni e la volontà del paese»⁸¹.

Come Romeo si esprime Adolfo Amodio, l’altro grande biografo di Cavour, il cui merito, secondo lo storico, sarebbe stato quello di aver dato vita ad una vera e propria tradizione parlamentare italiana che assorbisse le ali estreme degli ultracattolici e dei sovversivi.

Negli ultimi decenni, un altro studioso di Cavour, Luciano Cafagna, ha preso spunto da queste considerazioni per argomentare la tesi secondo cui, tanto il connubio quanto il trasformismo, siano stati ottimi esempi di un uso sapiente delle risorse della politica, da mettere in campo contro i rischi di una guerra civile⁸².

Appurato che entrambe queste esperienze politiche abbiano generato punti di dibattito sotto molti punti di vista sovrapponibili, Sabbatucci ritiene indispensabile interrogarsi sull’effettivo rapporto di filiazione diretta e analogia che intercorre tra queste due “svolte storiche”. Se, infatti, le somiglianze risultano evidenti e risapute, esistono però delle differenze che non possono essere sottovalutate. Innanzitutto, come anticipato, mentre la prima operazione spostava gli equilibri politici verso sinistra, la seconda, al contrario, li orientava a destra; in secondo luogo (e qui Sabbatucci pone l’accento) le due operazioni erano caratterizzate da una profonda diversità di impostazione e di prospettiva. Il trasformismo, infatti, «era svincolato da ogni concreta opzione programmatica e

⁸⁰ R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, vol. II, 1842-1854, t. II, Laterza, Roma-Bari 1984, pp. 575-580.

⁸¹ Ivi, p. 580.

⁸² L. Cafagna, *Cavour*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 229-235.

finalizzato soltanto a una generica esigenza di stabilità»⁸³. Diversamente, il connubio fu influenzato da una precisa contingenza politica, ossia «l'alleanza della monarchia sabauda col movimento liberale e nazionale»⁸⁴.

2.3 Dal trasformismo come sistema al bipolarismo polarizzato

La morte di Agostino Depretis nel luglio del 1887 e l'ascesa alla presidenza del Consiglio di Francesco Crispi non solo sancirono la fine del trasformismo "storico", ma la stessa espressione di "trasformismo" uscì dal linguaggio politico corrente. In particolare, la successione di Crispi, segnò l'affermazione del modello trasformista in senso lato, che prevedeva una «grande maggioranza mobile e plastica, pronta a spezzarsi e a ricomporsi attorno alla figura dei singoli leader [...] non fondata su precise pregiudiziali di programma, ma ugualmente capace di monopolizzare l'area della legittimità costituzionale»⁸⁵. La forza e l'inattaccabilità di questa maggioranza liberale-costituzionale, era tale solo potenzialmente. Soffriva, infatti, di quella instabilità dovuta alla necessità di stringere accordi con leader che facevano capo, soprattutto, a sezioni locali che, da un momento all'altro, potevano far venir meno il proprio appoggio al governo.

Inoltre, dal momento che quest'area godeva di un clima politico-ideologico sostanzialmente omogeneo, non c'era possibilità che al suo interno si creassero delle maggioranze alternative e contrapposte. La lotta politica si svolgeva interamente nella grande maggioranza, di cui era la leadership la posta in gioco, mai la creazione di una maggioranza nuova. Infatti, negli anni Novanta dell'Ottocento e per tutto il primo decennio del secolo successivo, il terreno della competizione che divise le opposte fazioni di Giolitti e Sonnino non comprese mai un'ipotesi bipartitica capace di spaccare il fronte costituzionale, sia al fine di non incorrere nel rischio di una sicura debolezza strutturale, sia nel rifiuto di una possibile rimessa in campo delle forze antisistema, che avrebbero avuto, così, un peso determinante e quindi condizionante. Lo stesso Sonnino ricordò che, in questo modo, «ognuno dei due partiti cadrebbe vittima del partito estremo che gli

⁸³ G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit. p. 38.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ivi*, p. 49.

resta più vicino, la sinistra dei sovversivi, la destra dei radicali»⁸⁶. Per Sonnino, in particolare, la politica italiana si dirigeva quasi fatalmente verso la soluzione trasformista: il “grande partito liberale” poteva e doveva allargare il suo nucleo originario verso quelle componenti prima escluse dall’area di governo, ma aveva il dovere di chiudersi inesorabilmente ai sovversivi dell’una e dell’altra parte.

La stabilità di questo sistema era già stata inaugurata nel 1882 e superò, senza scosse eccessive, anche la prova più impegnativa: quelle delle elezioni tenutesi nel novembre del 1913, in vista delle quali sarebbe stato introdotto un suffragio maschile “quasi universale”, che permetteva anche agli analfabeti, purché avessero compiuto trent’anni o avessero prestato servizio militare, di votare. In definitiva, però, l’estensione del corpo elettorale non fu traumatica come quanto alcuni avevano temuto: questa piccola fortuna, il mantenimento dei meccanismi clientelari permesso dal collegio uninominale e l’assorbimento, grazie al Patto Gentiloni, della componente cattolica votante, permisero alla classe dirigente di riaffermare la sua egemonia senza sollevare questioni di legittimità.

Tuttavia, la Grande Guerra avrebbe sconvolto gli equilibri di potere così sapientemente articolati dalla classe liberale, inaugurando la crisi del sistema politico della grande maggioranza. La causa di tale terremoto istituzionale non fu tanto dovuto alle divisioni al suo interno, quanto alla complessiva perdita di egemonia dovuta ai mutamenti del sistema elettorale e alle profonde trasformazioni sociali provocate dalla guerra stessa che ne evidenziarono ed esaltarono gli effetti. Il fenomeno che più di tutti caratterizzò questo periodo fu quello dell’ingente mobilitazione sociale. La guerra, infatti, aveva dimostrato l’importanza del principio di organizzazione applicato alle masse e, dal momento che questo principio aveva dominato durante la guerra, ci si chiedeva perché non applicarlo anche in tempo di pace. Per far valere i propri diritti e per affermare le proprie rivendicazioni sembrava, dunque, necessario associarsi e organizzarsi in gruppi il più possibile numerosi. Risultò così «bruscamente accentuata la

⁸⁶ G. Sabbatucci riprende la citazione dall’articolo *Quid Agendum?*, apparso sulla “Nuova Antologia” del 16 settembre 1900, ora in S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B.F. Brown, p. Pastorelli, Laterza, Roma-Bari 1981, pp. 706-707.

tendenza, già in atto, alla massificazione della politica»⁸⁷, che diede l'avvio ad alcune importanti novità.

La prima fu sancita dalla nascita, nel 1919, del Partito popolare italiano, che ufficializza l'attiva partecipazione dei cattolici alla vita della politica italiana. Fu questo un avvenimento di grande rilievo «non solo nell'ambito del movimento cattolico, ma anche della società italiana, in quanto il nuovo partito veniva a spostare l'equilibrio di forze esistenti, limitando grandemente l'area d'influenza della democrazia liberale e affiancandosi al partito socialista come secondo partito di massa»⁸⁸. Saltava così l'escamotage del Patto Gentiloni e veniva meno quell'anomalia originaria che aveva contribuito ad assicurare la stabilità del sistema, ora minacciata da un nuovo concorrente sul versante dell'elettorato moderato.

La seconda sfida del dopoguerra, invece, vide come protagonista il Partito socialista italiano che, a motivo della sua improvvisa discesa in campo, contribuì fortemente a radicalizzare lo scontro politico sia sul piano ideologico che su quello programmatico⁸⁹.

I risultati a cui portarono questi cambiamenti politici sarebbero stati poi sperimentati durante le elezioni del novembre 1919. Mentre il Psi, infatti, si distinse conquistando ben 156 seggi, i gruppi di matrice liberale perdevano la maggioranza assoluta. I motivi di questi sconvolgimenti, che progressivamente aumentavano lo scarto tra area della rappresentanza e area della legittimità, vanno prima di tutto ricercati nelle trasformazioni sociali provocate dalla guerra⁹⁰ e, in secondo luogo, nei mutamenti del sistema elettorale⁹¹. La modifica più

⁸⁷ G. Sabbatucci e V. Vidotto, *Storia contemporanea – Il Novecento*, Editori Laterza, Roma-Bari 2011, p. 53.

⁸⁸ E. Aga Rossi, *Dal Partito popolare alla Democrazia cristiana*, Cappelli, Bologna 1969, p. 7. In particolare, l'autrice sottolinea come il Ppi raccolse la base organizzativa e l'eredità antimoderata e autonomista della tradizione democratica-cristiana, per poi inserirla in una concezione più ampia ed articolata, fondata sul riconoscimento della concezione liberale delle libertà politiche e della democrazia, e indirizzarla verso obiettivi più strettamente politici.

⁸⁹ In particolare G. Sabbatucci e V. Vidotto in *Storia contemporanea – Il Novecento*, cit., ricordano come l'impetuosa crescita del Partito socialista, i cui iscritti aumentarono rapidamente, fino a raggiungere la cifra di 200.000.

⁹⁰ Per il concetto di mobilitazione primaria, che coinvolge gruppi sociali che non si siano già mobilitati in precedenza, cfr. anche G. Germani, *Sociologia della modernizzazione. L'esperienza dell'America latina*, Laterza, Bari 1971, pp.102-104.

⁹¹ Cfr. G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848- 1968*, Vallecchi, Firenze 1968, pp. 281-285 e C. Ghisalberti, *Storia Costituzionale d'Italia: 1849-1968*, Laterza, Roma-Bari 1974, pp. 331-336.

significativa fu l'introduzione dello scrutinio di lista su base provinciale, che imponeva di votare in primo luogo per un simbolo e solo successivamente per una persona. Questo meccanismo andava seriamente ad incrinare il tradizionale rapporto elettore- candidato, mettendo in crisi il tradizionale sistema dei rapporti clientelari.

Le conseguenze furono sconvolgenti: la vecchia classe dirigente si ritrovò a non avere più la maggioranza alla Camera, situazione che la costringeva a dover dividere il potere con qualcun altro; e questo qualcun altro non poteva che essere il Partito popolare italiano, forza estranea alle tradizioni dello Stato nato dal Risorgimento. Tuttavia, la classe dirigente liberale si rifiutò di prendere atto di questa realtà, rassegnandosi a condividere con i cattolici il potere della “grande maggioranza”, e anzi decise di ignorarla o tentare di rimuoverla. Nitti, infatti, continuò «ad affannarsi per molti mesi nel vano tentativo di recuperare alla collaborazione governativa un Partito socialista che aveva aderito compatto alla Terza Internazionale [...]. Solo in extremis accettò di imbarcare i popolari al governo, prima di cedere il passo al più esperto Giolitti»⁹². Lo stesso Giolitti, d'altra parte, cercò di svincolarsi dai condizionamenti del Partito popolare e del suo leader: gli sforzi erano ancora focalizzati sul restituire centralità ed autonomia alla classe dirigente liberale, ottenendo innanzitutto una maggioranza parlamentare autosufficiente tanto quanto quella che, prima della guerra, gli aveva concesso di governare anche in assenza di socialisti e cattolici. L'unica strada percorribile, dunque, per permettere ai liberali di recuperare un certo margine di manovra, consisteva nel “riabilitare” una parte dei parlamentari socialisti. La formazione di un gruppo parlamentare socialista-collaborazionista avrebbe allargato l'area della legittimità e avrebbe tolto ai fascisti il loro potere di coalizione.

Tuttavia, la vera svolta fu segnata dalla formazione del governo Mussolini, la cui maggioranza escludeva, all'inizio, solo repubblicani e socialisti, per poi portare fuori dall'area di governo anche i popolari. Lo strumento con cui Mussolini riuscì definitivamente a rovesciare a suo vantaggio gli equilibri numerici della maggioranza, fu quello della legge Acerbo del 18 novembre 1923,

⁹² G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit. p. 62.

un dispositivo elettorale «dagli effetti esasperatamente maggioritari»⁹³, grazie al quale «bastava per la lista vincente raggiungere un quorum del 25 per cento dei voti per assicurarsi i due terzi dei seggi alla Camera e l'elezione in blocco di tutti i suoi candidati»⁹⁴.

Ciononostante, la legge aveva solo in apparenza lo scopo di costruire una maggioranza inattaccabile e indipendente da socialisti e popolari. In realtà, quel dispositivo «esaltando la logica dello scrutinio di lista e spostando il centro del processo elettorale dal momento della votazione a quello della formazione delle candidature [...] si prestava benissimo a favorire un'operazione assai più ambiziosa: la creazione di una maggioranza fascista»⁹⁵. Questo accadde, in sostanza, con la formazione del “listone” e con le elezioni dell'aprile 1924, il cui esito plebiscitario è stato spesso valutato alla stregua “di una grande e riuscita operazione trasformistica”, in perfetta continuità con le tradizioni politiche dell'Italia unita⁹⁶.

Quello del 1924, dunque, fu il passaggio fondamentale in vista dello scardinamento delle istituzioni liberali, l'atto con cui la vecchia classe dirigente lasciò aperta la strada alla costruzione della dittatura e firmò, al tempo stesso, la propria condanna a morte.

L'Italia tornerà ad avere una rappresentanza regolarmente eletta solo con le consultazioni del 2 giugno 1946, tre anni dopo la caduta del fascismo. Il sistema politico nel quale si inscrivono queste elezioni appare completamente trasformato: due sono le novità che contraddistinguono questa nuova fase della politica italiana. Innanzi tutto, si assiste al nuovo protagonismo dei partiti, un vero e proprio “primato”, nel momento in cui alcuni di loro si propongono come «nuovo (e unico) punto di riferimento per un paese allo sbando»⁹⁷: la nascita del Comitato di Liberazione Nazionale rappresenta il vero atto fondativo di questo

⁹³ Ivi, p. 65.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ivi, p. 66.

⁹⁶ Così ad esempio R. De Felice, *Mussolini il fascista*, vol I, *La conquista del potere 1921- 1925*, Einaudi, Torino 1966.

⁹⁷ In realtà, la novità è peraltro relativa: sia perché già nel primo dopoguerra, l'Italia aveva vissuto una prima esperienza di “democrazia dei partiti”, fondata sulla proporzionale e sullo scrutinio di lista; sia perché il fallimento di questa esperienza aveva dato luogo allo sviluppo della dittatura a partito unico. A tale proposito, cfr. E. Gentile, *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani tra le due guerre*, Le Monnier, Firenze 2000.

sistema, nonché l'unica forma di potere effettivo e legittimo sia a livello nazionale che locale⁹⁸.

La seconda novità riguarda i rapporti di forza tra i partiti. La caratteristica fondamentale di questo secondo aspetto sta nel fatto che la nuova linea di separazione fra i partiti non consiste più nella differenziazione tra destra e sinistra, ma piuttosto si afferma una discriminante di struttura: quella di essere o meno partiti di massa⁹⁹. Dunque, a seguito della progressiva proliferazione e del forte protagonismo dei partiti, una cultura come quella che si afferma nel primo dopoguerra dovrebbe essere molto lontana da quella prevalente in età liberale, all'interno della quale si preferiva considerare la classe dirigente nella sua organicità; in realtà resta, nel nuovo ceto politico repubblicano, «una riluttanza quasi istintiva a ragionare nei termini di quella che oggi chiameremmo una “cultura dell'alternanza”»¹⁰⁰. Una riluttanza che deriva non solo dall'esigenza di mantenere l'unità tra le forze antifasciste durante l'opera di ricostruzione della nuova democrazia, ma anche «dalla persistenza dell'antica e diffusa propensione a vedere nell'unione tra tutte le forze legittimate a governare la condizione *normale* [in corsivo nel testo] di una democrazia funzionante, anziché il prodotto di una speciale emergenza»¹⁰¹.

Cambia, dunque, il sistema, ma non la tendenza a fare coincidere l'estensione delle maggioranze di governo con l'intera area della legittimità. Inoltre, la fine prematura della collaborazione governativa tra i partiti antifascisti, non fa che radicalizzare lo scontro all'interno del sistema politico italiano, conferendogli un carattere se non drammatico, comunque non riducibile alla normale dialettica democratica.

In particolare, col passaggio all'opposizione dei due partiti di sinistra che, insieme, valgono il 40% dell'elettorato nel 1946, si crea una situazione che ha l'apparenza, ma solo l'apparenza, della competizione bipolare. “Bipolarismo apparente” infatti, è il nome che Sabbatucci dà a questo nuovo assetto del

⁹⁸ Cfr. S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Editori Laterza, Roma-Bari 2011.

⁹⁹ Cfr. G. Orsina, *Traslatio Imperii: la crisi del governo Parri e i liberali*, pubblicato in G. Monina (a cura di), *1945-1946: le origini della Repubblica*, Vol. II, *Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

¹⁰⁰ G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit.

¹⁰¹ Ivi, p. 71.

sistema, all'interno del quale si schierano le sinistre che, come già accennato, sono relegate all'opposizione; i partiti minori di centro-sinistra quali il Partito Repubblicano italiano e il Partito socialista dei lavoratori italiani; e i resti del Partito d'Azione e della Democrazia del lavoro.

La definizione di “bipolarismo apparente” deriva, in primo luogo, da una ulteriore linea di frattura che si somma a quella già esistente lungo i confini destra-sinistra: le nuove sfide di politica internazionale, articolatesi sulla scia della dottrina Truman, del piano Marshall e della nascita del Cominform. Quest'ultima delimitazione dà luogo ad un'area della rappresentanza più ristretta, da cui viene definitivamente esclusa la destra monarchica e qualunquista, e che risulterà infine formata da tutti i partiti già pienamente legittimati tanto sul piano interno, quanto su quello internazionale: la Dc, i partiti minori di centro destra quale il Pli e di centro sinistra, ossia il Pri e il Psli. Ovviamente, si profila una versione del centrismo del tutto nuova, adattata alla nascente realtà della Repubblica dei partiti. Sarebbe riduttivo, infatti, considerare la storia politica repubblicana del dopoguerra come uno “strascico” del vecchio trasformismo¹⁰², il cui modello originario «si fondava su maggioranze mobili, costruite giorno per giorno attraverso gli accordi con i singoli deputati o con i gruppi di interesse locali»¹⁰³. Quello della nuova Prima Repubblica è invece un «modello rigido, i cui equilibri sono in larga parte predeterminati in base alle intese di vertice fra le segreterie»¹⁰⁴. Tuttavia, la solida rigidità del sistema rischia di essere compromessa: la legge elettorale proporzionale e le divisioni interne alle maggiori formazioni politiche, rischiano di frammentare pericolosamente una struttura *istituzionale* così a lungo costruita, obbligando i governi ad operare un complicato gioco di mediazione tra partiti e correnti.

Una parziale eccezione è rappresentata dai governi a guida degasperiana¹⁰⁵. In virtù, dunque, di «una cultura politica che lo porta a privilegiare l'istituzione-

¹⁰² Su questo punto insiste S. Roventi, nel saggio *Il sistema politico italiano dopo il 1945 e il trasformismo oggi*, inserito nel volume antologico di G. Carocci, *Il trasformismo dall'unità ad oggi*, Unicolti, Milano 1992, pp. 155-161.

¹⁰³ G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit. p. 78.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ P. Coppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 1977. L'autore sottolinea che la fermezza con cui De Gasperi rimase fedele al compito, che egli riteneva essenziale, di guidare, dopo l'esperienza dei totalitarismi, l'evoluzione democratica del Paese, è testimoniata dalla costante

governo rispetto alla logica di partito, De Gasperi si trova in una condizione simile per certi aspetti a quella di un leader di età liberale»¹⁰⁶. I partiti minori, infatti, che fanno da corona alla Dc, entrando e uscendo liberamente dalla coalizione, possono conferirle sfumature programmatiche diverse, senza mai mettere in discussione il ruolo del capo del governo¹⁰⁷.

La facoltà delle piccole formazioni politiche di incidere più o meno significativamente sulla stabilità dell'assetto governativo, si tramuta in fattore di debolezza nel momento in cui la destra, colpita dalle leggi di riforma, accenna a riprendere la sua autonomia dalla Dc. Tutto il sistema comincia a traballare pericolosamente e De Gasperi ha solo tre strade di fronte a sé, grazie alle quali scongiurare l'eventualità di un crollo.

La prima consiste nell'allargare la maggioranza verso destra, includendovi stabilmente la componente monarchica, ma questa operazione renderebbe necessaria una conseguente delegittimazione della sinistra: conclusione questa, a cui sia De Gasperi che Scelba non sono disposti ad arrivare¹⁰⁸.

La seconda ipotesi prevede un allargamento della maggioranza ai socialisti, in modo da riammettere il Psi nell'area della legittimità: una simile ipotesi, tuttavia, si sarebbe rivelata impercorribile a causa della pregiudiziale classista-rivoluzionaria, presente nell'ideologia socialista, nonché della stretta alleanza con i comunisti.

La terza ed ultima via percorribile per salvaguardare la stabilità del sistema sarebbe offerta da una modifica dei meccanismi elettorali. In particolare, l'idea della legge maggioritaria nasce proprio in vista della necessità di "blindare la maggioranza"¹⁰⁹ e conseguentemente l'area della legittimità, riproducendo le condizioni che avevano reso inattaccabile le maggioranze in età liberale. Questo meccanismo elettorale si serviva inoltre del premio di coalizione, già

consapevolezza di non doversi piegare a nessun tipo di pressioni. Neanche quando queste avessero comportato un rischio per la democrazia, determinando così uno scontro irreparabile con il mondo laico e quindi lo scollamento della Chiesa dalla società italiana, ormai avviata verso un delicato processo di pacificazione.

¹⁰⁶ G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit. p. 79.

¹⁰⁷ F. Malgeri, *La stagione del centrismo. Politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra 1945-1960*, Rubbettino, 2002.

¹⁰⁸ F. Mazzei, *De Gasperi e lo "Stato forte". Legislazione antitotalitaria e difesa della democrazia negli anni del centrismo (1950-1952)*, Mondadori, 2013.

¹⁰⁹ Cfr. G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit. p. 81.

sperimentato in sede di elezioni amministrative nel 1951 e preferito alla reintroduzione del collegio uninominale, che avrebbe incontrato l'opposizione dei partiti minori¹¹⁰. La cosiddetta "legge truffa", dunque, presentava davvero forti correlazioni con la Legge Acerbo di trent'anni prima, dalla quale però si differenziava in materia di quorum, che sarebbe stato fissato al 50% più uno dei voti. Il premio, che assicurava ai vincitori il 65% dei seggi alla Camera, non serviva a trasformare una maggioranza relativa in una assoluta, ma soltanto a rendere più ampia una maggioranza assoluta già conseguita¹¹¹.

Tuttavia, con il successo della destra monarchica e missina, che arriva a sfiorare il 13% dei voti nel 1953, fallisce l'obiettivo della "legge truffa". La maggioranza centrista, infatti, acquista un margine di vantaggio di soli cinque voti alla Camera. Ciò significa che la Dc non può più governare senza l'appoggio di tutti e quattro i partner della coalizione, pena la crisi dell'intero sistema politico. In realtà, il sistema possiede una "carta di riserva", ossia quella di un nuovo "Parlamento socialista"¹¹² ora disposto ad entrare in quella maggioranza che, a sua volta, decide infine di riconoscergli una parte di legittimità. Ciononostante, l'incontro tra socialisti e cattolici assume una logica che non intende assecondare i mutamenti della società, quanto cercare una via d'uscita dalle difficoltà del sistema¹¹³. Un sistema che, ricorda Sabbatucci, «si tutela dal logorio tipico dei sistemi privi di ricambio cooptando nuove forze nell'area della legittimità e, contestualmente, nella maggioranza»¹¹⁴. Non è invece contemplato il passaggio, naturale in una democrazia dell'alternanza, «dallo status di opposizione di sistema a quello di opposizione costituzionale»¹¹⁵.

Del resto, ovviamente, sottolineare «le tare e i malfunzionamenti di un sistema politico non significa formulare per quel sistema una prognosi

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Per una più approfondita analisi degli effetti provocati dalla "legge truffa", si vedano G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, 2003 e M. S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Il Mulino, 2003.

¹¹² G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit.

¹¹³ Cfr. G. Orsina, *Il sistema politico italiano. Lineamenti di un'interpretazione revisionistica*, Saggio pubblicato in P. Ballini, S. Guerrieri, A. Vasori (a cura di), *Dal centrismo al centrosinistra*, Carocci, Roma 2006, pp. 309-333.

¹¹⁴ G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit., p. 84.

¹¹⁵ Ibidem.

sicuramente funesta»¹¹⁶. Grazie ai suoi meccanismi di autotutela, è dimostrato che una democrazia seppur “zoppicante e largamente screditata”, possa sopravvivere anche molto a lungo, in assenza di eventi traumatici “esterni” che la facciano crollare. Si presentarono, tuttavia, elementi di problematicità: la crisi del 1992-1994¹¹⁷, infatti, azionò l’ingranaggio che pose fine al periodo della Prima Repubblica.

A tale proposito, Simona Colarizi sottolinea che la definizione di “fine della Prima Repubblica” è sostanzialmente impropria: l’edificio istituzionale repubblicano che poggia sulla Costituzione, viene alterato solo marginalmente dal cambiamento della legge elettorale votata nel 1993. Tuttavia, la scomparsa dalla scheda elettorale dei simboli e dei nomi di tutte le forze politiche che per quasi cinquant’anni i cittadini erano stati abituati a votare, dà la misura del crollo della “Repubblica dei partiti”¹¹⁸

Dunque, per analizzare i motivi che scatenarono questa crisi, occorre fare riferimento a due tipologie di cause, che si dividono tra interne ed esterne. Per quanto riguarda i fattori esterni, l’inizio degli anni Novanta è inaugurato dalla caduta del Muro di Berlino, la conseguente crisi dei comunismi e la fine dell’egemonia democristiana in campo moderato, nonché il forte collasso della finanza pubblica italiana. Rispetto a quelli interni, invece, Sabbatucci annovera la crescita dei movimenti autonomisti e in particolare quello referendario di Mario Segni, che propose due referendum elettorali, rispettivamente nel 1991 sulla preferenza unica e nel 1993 a proposito della legge elettorale del Senato, che fanno da cornice alle elezioni del 1992.

La vittoria schiacciante di questo movimento durante la consultazione del 1991, fu avvertita «come una dichiarazione di sfida nei confronti di un’intera classe politica e dei suoi modi di operare»¹¹⁹ e ciò permise inoltre di leggere i risultati delle elezioni del 1992 come un “tornante decisivo della crisi di

¹¹⁶ Ivi, p.100.

¹¹⁷ Fra le analisi della crisi italiana degli anni Novanta, si vedano L. Cafagna, *La grande slavina. L’Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia 1993; e quella più recente di L. Caracciolo, *Terra incognita. Le radici geopolitiche della crisi italiana*, Laterza, Roma-Bari 2001.

¹¹⁸ Cfr. S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943- 2006*, cit. p. 204.

¹¹⁹ G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, cit., p. 101.

sistema”¹²⁰. I dati più clamorosi sono tre: il forte calo della Dc, che perde ben 4,6 punti percentuali, toccando inoltre il proprio minimo storico; la netta sconfitta del nuovo Partito democratico della sinistra (Pds), che prende solo il 16,1% dei voti contro il 26,6 del 1987; l’inatteso successo della Lega Nord, che sfiora la soglia del 9%, guadagnando così ben 55 seggi alla Camera.

Il referendum del 18-19 aprile 1993 sulla legge elettorale del Senato viene indetto, invece, durante il tumulto scatenato dall’offensiva giudiziaria di Mani pulite, che decapitò la vecchia classe politica ed ebbe un ruolo decisivo nell’impedirne la resurrezione. Risulta fondamentale nella lettura dei risultati di questo referendum, l’effetto delegittimante che Mani pulite ebbe sul “Parlamento degli inquisiti”: quella rappresentanza, cioè, dipinta come illegittima in solido, come «residuo ingombrante di un sistema che non si decide a morire»¹²¹. La vittoria del “Sì”, infatti, denota un’opzione in favore di un netto mutamento del sistema. Del resto, essendo stata la proporzionale una colonna portante del sistema politico della Prima Repubblica, nonché responsabile di certi suoi caratteri negativi, non c’è da stupirsi che la riforma di quello stesso sistema passasse innanzitutto per la riforma elettorale. E infatti, il verdetto del referendum, mentre da un lato forza il Parlamento a varare quella riforma elettorale di cui da anni si discuteva, dall’altro spinge le Camere verso lo scioglimento, dato che l’approvazione di una riforma elettorale costituisce l’atto terminale di una legislatura.

Di conseguenza, la riforma si caricò di attese e significati, poiché il collegio uninominale sembrava essere l’unico strumento capace non solo di migliorare il funzionamento del sistema, ma soprattutto di cambiarlo alla radice, abbattendo definitivamente l’egemonia dei partiti.

La Prima Repubblica dei partiti, travolta dagli avvisi di garanzia e al centro della tempesta mediatica, conclude così la sua parabola cinquantennale, iniziata nel 1943 e terminata tra l’aprile del 1993 e il marzo del 1994.

Tuttavia, del resto, la Prima Repubblica aveva lasciato in eredità tutta una serie di convenzioni e norme non scritte che era necessario abbattere, nel

¹²⁰ Ivi, p. 102.

¹²¹ Ivi, p. 103.

momento in cui si fosse voluta battezzare una cultura politica completamente nuova. Si capisce, dunque, che la logica di un sistema pur imperfettamente bipolare è incompatibile con la prassi centrista iscritta nei caratteri strutturali degli ultimi decenni di storia politica.

In questo senso, il vero atto fondativo della Seconda Repubblica italiana si rivelano essere le elezioni politiche del marzo 1994, che vedono schierati il Polo della Libertà e Polo del Buon Governo di cui si fa leader Silvio Berlusconi a destra, e l'Alleanza dei Progressisti guidata da Achille Occhetto a sinistra. È la prima volta, dopo il 18 aprile 1948, che gli elettori italiani si ritrovano a scegliere fra due opzioni nettamente contrapposte, eppure entrambe praticabili, e dunque a sperare che esistano le premesse per l'impianto di un sistema realmente bipolare, anziché centrista.

Ciononostante, nella pratica, la sua affermazione si rivelerà più complicata, non già per ragioni meramente tecniche, «quanto per l'assenza o la carenza di un requisito essenziale al buon funzionamento del sistema: la reciproca legittimazione fra i due schieramenti in lotta»¹²².

Mancano le basi, dunque, per un vero assetto bicamerale. Persa quest'occasione, il sistema politico resta come bloccato in una lunga transizione che, nonostante gli conferisca una certa stabilità, non provvede ad eliminare quelle anomale criticità che impediscono l'affermazione di un modello bipolare.

Di conseguenza, Sabbatucci si limita ad osservare che «la radicalizzazione della lotta politica, se da un lato preserva il sistema bipolare da ogni rischio di mutazione in senso centrista e trasformista [...], dall'altro ne impedisce il funzionamento regolare, conferendo ad ogni scontro elettorale le movenze e le retoriche dello scontro tra civiltà e spingendo ciascuno dei due poli a presentarsi come luogo esclusivo di tutte le opinioni politiche compatibili col quadro democratico [...] e a identificare la propria sconfitta come un evento catastrofico da evitare a qualsiasi costo»¹²³.

Questa particolare situazione dà luogo ad una figura inedita nelle moderne democrazie occidentali, che Sabbatucci definisce “bipolarismo polarizzato”.

¹²² Ivi, p. 110.

¹²³ Ivi, p. 116.

Questa particolare espressione si immette sulla falsariga dello studio che Giovanni Sartori e Giorgio Galli hanno portato avanti riguardo la struttura e la meccanica di un sistema politico.

Nello specifico, Sartori (1976) distingueva i sistemi basati sulla regola della maggioranza, nei quali la posta in gioco è direttamente il governo (“bipolarismo” e “pluralismo moderato”), da quelli invece nei quali si compete anche (e talvolta esclusivamente) per ottenere una quota di voti e seggi da spendere in funzione della propria coalizione (“pluralismo polarizzato”). Questa distinzione serve a Sartori per opporre la logica della competizione *centripeta*, propria dei sistemi nei quali si contano fino a quattro partiti, alla logica di competizione *centrifuga*, evidenziata dai sistemi con cinque e più partiti disposti su uno spazio ideologico discontinuo. In questi ultimi casi, i partiti antisistema sono perennemente esclusi dal potere di governo¹²⁴.

Giorgio Galli, invece, si concentra sullo studio di quello che chiama “bipartitismo imperfetto”: un sistema, cioè, dove la logica bipartitica non sottende a quella dell’alternanza, per cui «il nostro sistema funziona come funziona, né potrà funzionare diversamente, fino a che sarà caratterizzato da una mancanza di alternativa elettorale o di governo»¹²⁵

È vero che, in un sistema fortemente polarizzato come quello italiano, la divisione fra i due schieramenti maggiori avrebbe buone probabilità di sopravvivere, e che l’introduzione del sistema elettorale maggioritario avrebbe rovesciato la logica della Prima Repubblica, conferendo agli elettori la possibilità di scegliere governo e maggioranza. Non si può escludere, dunque, che un ritorno anche parziale alle regole del vecchio sistema, potrebbe portare ad una nuova pietrificazione degli equilibri di governo, cancellando quei caratteri di mobilità delle scelte elettorali e di reale competitività del confronto politico che, secondo Sabbatucci, costituiscono il principale dato positivo della stagione iniziata negli anni Novanta.

¹²⁴ G. Sartori, *Pluralismo polarizzato e interpretazioni imperfette*, Il Mulino, Bologna 1984.

¹²⁵ G. Galli, *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternanza*, Il Mulino, Bologna 1985.

LA CRISI DEL BICAMERALISMO OGGI

3.1 Le origini storiche del bicameralismo

La logica dell'alternanza è considerata come essenziale al buon funzionamento di un sistema basato sul parlamentarismo puro, poiché assicura che il centro politico decisionale resti stabile all'interno del Parlamento. Quando questa manca, tuttavia, il centro decisionale si sposta dalla sede istituzionale alle differenti segreterie di partito, dando vita a maggioranze instabili e fortemente polarizzate. L'anomalia partitica che ha contraddistinto i cinquant'anni della Prima Repubblica, si converte, dunque, in anomalia bicamerale, che esprime, nella sua peculiarità, l'avvento del pericolo della partitocrazia. Quest'ultima, infatti, «distorce le relazioni fra un'istituzione e l'altra. Invadendo tutti i centri del potere, le forze politiche vanificano il sistema di contrappesi immaginato dal costituzionalismo liberale a tutela dei cittadini, e danno così vita ad un regime potenzialmente, e anche tendenzialmente, totalitario. [...] La difesa delle garanzie liberali, insomma, non è più affidata allo scontro "orizzontale", fra le istituzioni formali, ma allo scontro "verticale" tra le forze politiche»¹²⁶.

Prima di analizzare le attuali disfunzioni del sistema bicamerale italiano e, di conseguenza, i possibili metodi di riforma, occorre prendere le mosse dall'origine storica del bicameralismo, confrontando il suo sviluppo nei principali paesi occidentali.

¹²⁶ G. Orsina, *La partitocrazia senza i partiti*, «Ideazione», Maggio- Giugno 1999.

Il Parlamento¹²⁷ si definisce come «l'organo collegiale che svolge funzioni costituzionali, legislative e politiche, con carattere rappresentativo»¹²⁸ e, per questo, si distingue dalle assemblee all'interno delle quali i cittadini intervengono direttamente.

In particolare, quando si ricercano le origini e le ragioni che portarono alla nascita di un istituto democratico, è alla storia costituzionale inglese che si deve fare riferimento, dalla quale si evince che, nell'Inghilterra del XIV secolo, il sistema bicamerale fu formato ancora prima dell'avvento della democrazia. L'istituto parlamentare, infatti, aveva avuto larga diffusione in tutta l'Europa nel periodo feudale. I re post-carolingi non disponevano, a quel tempo, di un potere assoluto: avevano perlopiù carattere elettivo, erano obbligati all'osservanza delle leggi e delle consuetudini del paese, dovevano rispettare diritti e privilegi dei grandi feudatari. I sovrani avvertivano, perciò, il bisogno di frequenti contatti con le eminenti personalità del reame e, a tal fine, erano soliti convocare *curiae* e *concilia*, tramite le quali avevano la possibilità di esaminare bisogni locali, ascoltare eventuali lamentele, richiedere aiuto di uomini ed armi per la guerra. In seguito, si decise che per le questioni concernenti gli interessi generali dovesse essere richiesto il consiglio di tutti e l'assemblea si trasformò in un organo titolare di diritti autonomi, all'interno del quale potevano accedere, di diritto, anche coloro che prima ne erano esclusi¹²⁹.

In seguito, il bicameralismo inglese, formato da una Camera elettiva e una vitalizia o di nomina regia, avrebbe caratterizzato le democrazie “borghesi” dell'Ottocento, in quanto eccellente compromesso tra le istanze democratiche, promosse dalla prima, e il tradizionale potere del re e delle nobiltà, di cui si faceva interprete la seconda.

Il processo fu tuttavia graduale, anche perché ai rappresentanti dei Comuni, entrati dapprima in Parlamento con posizione subordinata, si riconobbe solo nel 1327 la possibilità e l'esclusività del compito di presentare petizioni a nome delle

¹²⁷ Per l'origine del termine “Parlamento”, cfr. A. Marongiu, *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1981.

¹²⁸ F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Bologna 1995.

¹²⁹ G. Guarino, *Del sistema bicamerale*, in *Studi Senesi*, 1953.

“comunità del reame”, fino a che, nel 1351, poterono acquisire una sede propria, separandosi definitivamente dalla Camera alta¹³⁰.

A questo sistema si contrapponeva quello “giacobino”, affermatosi durante la Rivoluzione Francese, nel quale tutto il potere era concentrato nelle mani di un’unica Camera che, ispirandosi alla concezione roussoviana di entità statale, si faceva portavoce della cosiddetta “volontà nazionale”.

Dunque, dal quadro storico appena delineato, è possibile evincere che il sistema bicamerale è nato, ed è stato giudicato, per tutto il secolo scorso, come «il sistema maggiormente sicuro e tranquillo da contrapporre all’istanza rivoluzionaria rappresentata dal monocameralismo»¹³¹ e che, nel momento in cui il sistema bicamerale fu instaurato, esso cominciò celermente a diffondersi, con il prevalere delle nuove idee di libertà, in tutta l’Europa continentale, nonché nelle colonie di lingua inglese d’oltreoceano.

La Costituzione federale degli Stati Uniti, infatti, è la prima che adotti coscientemente il bicameralismo. Nello specifico, è necessario sottolineare che in America non vi erano privilegi nobiliari e feudali da difendere e che quindi questo istituto non poteva che servire alla difesa della proprietà. Il *The Federalist Papers* afferma esplicitamente che la causa più comune e durevole delle controversie tra fazioni è la diversa e ineguale distribuzione della proprietà. Si arguisce, quindi, che in una società bisogna aspettarsi che prevalga la parte più potente o, almeno, numerosa, rappresentata proprio dai cittadini sprovvisti di proprietà. Per evitare l’insorgere di lotte sanguinose, allora, non vi è altro mezzo che «creare nella comunità una volontà indipendente dalla maggioranza»¹³².

L’esigenza di una garanzia di questo tipo influì, dunque, sull’adozione del bicameralismo, che si fuse con la componente federalistica. Gli Stati Uniti, infatti, dopo aver ottenuto l’indipendenza dall’Inghilterra, mantennero il sistema bicamerale, costituendo il Senato come la Camera adibita alla rappresentanza

¹³⁰ Sul sistema parlamentare inglese, cfr. W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1867.

¹³¹ F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 3.

¹³² Si ricordi che il *The Federalist Papers* è una raccolta di 85 articoli e saggi redatti da Alexander Hamilton, James Madison e John Jay al fine di promuovere la ratifica la Costituzione degli Stati Uniti d’America. 77 tra questi articoli e saggi furono pubblicati nel «The Independent Journal» e nel «The New York Packet» tra l’ottobre del 1787 e l’agosto del 1788. Tutti gli scritti furono infine pubblicati sotto il nome di *The Federalist* nel 1788, in due volumi redatti da J. e A. McLean. Il testo è consultabile al sito <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpapers.html>.

degli Stati membri della federazione, e garantendo, così, un elevato grado di partecipazione e di tutela a tutti gli interessi nazionali e locali.

Nonostante gli indiscutibili vantaggi offerti dalla forma bicamerale, Benjamin Franklin soleva sottolineare che «un corpo legislativo diviso in due rami è come una carretta tirata da un cavallo davanti e da un altro dietro, che tiri in senso opposto»¹³³, offrendo un'immagine che plasticamente descrive il principale difetto del bicameralismo, ossia il rallentamento dell'attività legislativa. Per evitare che questo vizio di forma si evolva in vizio di struttura, dunque, sarebbe necessario che la seconda Camera, pur parte dello stesso corpo, fosse sostanzialmente diversa dalla prima, in modo tale da godere di competenze e poteri differenti.

In effetti, questa marcata differenziazione tra i due rami del Parlamento, corrisponde solitamente ad una diversa caratterizzazione delle funzioni. Per quanto riguarda l'indirizzo politico, la “seconda Camera” ha quasi sempre poteri inferiori rispetto alla prima, dal momento che i suoi legami con il corpo elettorale sono pressoché inesistenti; l'attività legislativa, invece, è comunemente riservata soltanto ad una delle due Camere, in modo tale che l'altra possa esercitare solo il potere di veto, che sia assoluto oppure superabile.

Francesca Rescigno, a questo proposito, elenca le tre funzioni, e vantaggi, offerti dalla forma bicamerale. Il primo è rappresentato dall'*integrazione democratica*, grazie alla quale, aggiungendo alla Camera elettiva una seconda Assemblea diversamente costituita, sarebbe possibile integrare i criteri strettamente politici di investitura parlamentare con criteri diversi (ad esempio tecnici o economici), i quali perfezionerebbero il carattere rappresentativo del Parlamento, permettendo una più efficace partecipazione del popolo all'azione di governo. Il secondo e il terzo vantaggio, invece, sono strettamente collegati, dal momento che, dal punto di vista funzionale, lo strumento della *riflessione politica* permette di raggiungere un certo livello di *equilibrio costituzionale*. A questi fattori positivi, tuttavia, è possibile opporre anche alcuni difetti, dal momento che risulta particolarmente difficile, nel concreto, equilibrare la

¹³³ La citazione è ripesa da F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit.

struttura e le funzioni della seconda Camera: questa, di conseguenza, potrà sia risultare come l'inutile doppione della prima, se di fatto identica, oppure causare eccessivi contrasti e paralisi, se completamente diversa¹³⁴.

Per quanto riguarda l'Italia, con l'unica eccezione del brevissimo periodo compreso tra il 25 giugno 1946 e l'8 maggio 1948, quando ebbe inizio la prima legislatura repubblicana, il nostro Paese, durante la sua storia unitaria, ha sempre visto presente, accanto alla prima, una seconda Camera legislativa: il Senato del Regno d'Italia, prima, ed il Senato della Repubblica, poi¹³⁵.

Il Senato del Regno d'Italia, dopo il 1861, rappresentava la diretta filiazione di quello del Regno di Piemonte creato nel 1848 dal re Carlo Alberto il quale, nel febbraio di quello stesso anno, promulgò la carta fondamentale del Regno, poi denominata Statuto Albertino. Questo Statuto, con cui si instaurava un sistema di tipo orleanista, ossia una monarchia costituzionale, era caratterizzato, recitava lo stesso preambolo, «da larghe e forti istituzioni rappresentative»¹³⁶, caratterizzate dalla novità di avere, da un lato, un Parlamento formato da due Camere e, dall'altro, un Governo di ministri nominati dal Re, a cui egli garantiva esclusiva fiducia. Teoricamente, lo Statuto avrebbe previsto una netta separazione tra Parlamento e Governo ma, nella pratica, si sarebbe instaurato prima un rapporto di collaborazione tra i due organi e, successivamente, anche di controllo, a seguito della nascita dell'istituto della "fiducia".

Successivamente, durante il regime fascista¹³⁷, il Parlamento rimase in vita con la sua caratterizzazione bicamerale, ma nel 1939 la Camera dei Deputati cominciò ad essere nominata dall'alto, e il Senato fu privato di ogni effettivo potere, che fu accentrato, invece, nelle sole mani del Capo del Governo. In effetti, con la legge n. 2263 del 24 dicembre 1925, parte delle cosiddette "Leggi fascistissime", il regime parlamentare cessava di esistere, poiché veniva abolito

¹³⁴ Ivi, p. 5.

¹³⁵ A. Marongiu, *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma 1949. In particolare, l'autore descrive l'evoluzione dell'istituto parlamentare italiano dalla Costituzione di Bologna del 1796, passando attraverso la Costituzione di Sicilia del 1812, particolarmente vicina al modello inglese, fino ad arrivare alla forma di bicameralismo attenuato prevista dallo Statuto Albertino del 1848, e a quella manifestatasi in senso proprio attraverso la Costituzione del 1948.

¹³⁶ Cfr. *Lo Statuto Albertino – Preambolo*, 1848. Il testo è consultabile al sito <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/statutoalbertino.htm>.

¹³⁷ Cfr. P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848- 8 maggio 1948*, Camera dei deputati (a cura di), Roma 1948.

l'istituto della fiducia e, sostanzialmente, si sottraeva alle Camere la funzione politica e legislativa. Più specificatamente, l'articolo 6 di detta legge sanciva, tra l'altro, che «nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere senza l'adesione del capo del Governo».

Caduto il fascismo, quando si pensò di porre mano alla rifondazione dello Stato, le nuove forze politiche dovettero prestare attenzione a due tendenze prevalenti a quel tempo, diametralmente opposte tra di loro. In particolare, tra chi postulava una rottura totale ed irreversibile col passato, e chi invece sperava in un cambiamento nella continuità dello Stato, furono questi ultimi a prevalere¹³⁸, paradossalmente agevolati dai risultati del referendum del 1946, grazie al quale l'istituto della monarchia scomparve definitivamente. Questo avvenimento poneva, così, la premessa necessaria per superare la logica degli schieramenti legata al passato, e rendeva possibile ciò che fu poi definito il “grande compromesso” tra le istanze tradizionali e le nuove spinte sociali¹³⁹.

Il punto di partenza del nuovo ordinamento può essere individuato del decreto legislativo luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944, il cui articolo 1 stabiliva che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le riforme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato». Secondo tale disegno, che aveva soppresso la disposizione relativa all'elezione della nuova Camera dei Deputati e aveva fatto venire meno ogni riferimento in merito agli organi legislativi contemplati dallo Stato, le due Camere avrebbero dovuto cessare di esistere. Nella prassi, tuttavia, il Senato regio, pur senza alcun ruolo o peso politico, continuò a sopravvivere in attesa di un provvedimento che ne sancisse formalmente la soppressione. Questo provvedimento fu emesso alla vigilia dell'insediamento dell'Assemblea

¹³⁸ Cfr. G. Ferrara, *Commento all'art.55 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Branca (a cura di), Bologna 1984. A tale proposito, l'autore sottolinea come non ci sia in dottrina una completa adesione alla tesi della continuità dello Stato. Parte degli studiosi, infatti, individua la rottura di ogni tradizione di continuità con l'instaurazione del nuovo ordinamento democratico edificato dall'Assemblea costituente, al centro del quale le istituzioni parlamentari sono state ridisegnate con fisionomie e funzioni radicalmente diverse da quelle che le caratterizzavano nel precedente ordinamento.

¹³⁹ Cfr. E. Palumbo, *Il bicameralismo in Italia fra tradizione, attualità e riforma*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova 1992.

Costituente, da parte del Presidente del Consiglio De Gasperi, il quale dispose l'abolizione del Senato e la cessazione di tutte le sue funzioni.

Nel tentativo di definire il nuovo ordinamento, sembrò naturale ai Costituenti dividere il potere legislativo tra due Camere che fossero paritarie, e che quindi godessero di poteri sostanzialmente identici. Per quanto riguarda la configurazione da dare al Senato, la questione fu al centro di numerosi dibattiti, dal momento che l'efficienza di questa seconda Camera avrebbe influenzato quella dell'intero Parlamento.

Tramite il decreto luogotenenziale n. 435 del 31 luglio 1945, fu istituito un Ministero che aveva il compito di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che avrebbe poi determinato il nuovo assetto politico dello Stato e, di conseguenza, le linee direttive della sua azione economica e sociale.

Nel novembre del 1945, dunque, il Ministro per la Costituente Nenni insediò la "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato", o anche "Commissione Forti", dal nome del suo Presidente¹⁴⁰.

In sede di lavori preparatori, la Commissione ribadì il principio della bicameralità e la necessità di una differenziazione della seconda Camera dalla prima, in base ad un diverso principio che giustificasse la sua attività.

Nello specifico, furono avanzate due ipotesi al fine di regolare efficacemente la struttura della seconda Camera.

Innanzitutto, una parte dei Commissari ritenne che "il diverso principio politico" si potesse realizzare costituendo il Senato su basi regionali, in modo tale da configurarlo come l'organo deputato alla «tutela degli interessi specifici delle Regioni, costituite in enti autonomi»¹⁴¹. Un'altra parte, tuttavia, espresse il dubbio per cui una uguale rappresentanza di tutte le Regioni in seno alla seconda Camera, avrebbe configurato il nuovo Stato come federale; di conseguenza, si ritenne opportuno prospettare l'ipotesi di una rappresentanza regionale "temperata": non uguale, cioè, per tutte le Regioni, ma nemmeno direttamente

¹⁴⁰ Cfr. *Ministero per la Costituente – Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – Relazione all'Assemblea Costituente – I – Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma 1946 (citato in avanti come *Atti Commissione Forti*). Il testo è consultabile al sito www.senato.it.

¹⁴¹ Cfr. *Atti Commissione Forti*, cit. p. 196.

proporzionale alla loro popolazione, in modo tale da evitare eventuali squilibri, sorti dalla mera considerazione del peso demografico di ogni Regione.

La seconda ipotesi venne elaborata in merito alla natura degli interessi rappresentati dalla seconda Camera. Se infatti la prima era destinata alla cura di quelli più esplicitamente politici, al Senato sarebbero stati affidati altri di natura culturale ed economica. Tuttavia, la discussione si arenò ben presto sullo scoglio della determinazione del criterio in base al quale distribuire i seggi fra le varie categorie portatrici di interessi e si pensò, dunque, «di integrare e connettere il principio della rappresentanza di interessi con quello della rappresentanza regionale»¹⁴². Ma anche questa proposta fu oggetto di numerose critiche, per cui la Commissione concluse di dichiararsi favorevole ai due tipi di seconda Camera «che traggono la loro forza politica, l'una dalla rappresentanza delle autonomie locali, l'altra dalla elezione a suffragio universale entro determinate categorie eleggibili, con una particolare considerazione per un'Assemblea fondata su una rappresentanza regionale temperata»¹⁴³.

Essendo evidente, dunque, che la seconda Camera nacque con una funzione essenzialmente equilibratrice del sistema politico, ci si domanda come mai l'Assemblea costituente, pur sottolineando la necessità di una differenziazione strutturale, abbia poi deciso di creare un Senato così poco dissimile dalla Camera dei Deputati. Secondo Francesca Rescigno, non mancarono certo alcuni irrigidimenti ideologici e considerazioni di semplice convenienza politica; e, d'altra parte, fu presente anche un difetto iniziale di impostazione, dal momento che i Costituenti avevano deciso di non soprassedere su determinati principi, considerati irrinunciabili: l'assoluta parità dei poteri e di attribuzioni delle due Camere e il carattere prevalentemente elettivo del Senato. Per questi motivi, non riuscirono ad imporsi le due principali soluzioni che avrebbero potuto conferire a questa seconda Camera una sua particolare e distinta fisionomia, ad un tempo rappresentanza organica della nazione e ponte di raccordo diretto con le regioni.

Nacque, così, la “seconda Camera”, a cui la Costituzione attribuiva determinati caratteri distintivi: l'età di 25 anni per l'elettorato attivo e di 40 per

¹⁴² Ivi, p. 201.

¹⁴³ Ivi, p. 205.

quello passivo; la nomina di Senatori di cinque personalità eminenti riservata al capo dello stato, oltre all'assegnazione di diritto della carica agli ex-presidenti della Repubblica¹⁴⁴; la durata del Senato maggiore di un anno di quella della Camera; il numero complessivo dei Senatori sensibilmente inferiore a quello dei deputati.

In realtà, anche questi minimi accorgimenti avrebbero potuto procedere ad una più netta differenziazione del Senato, se solo non fossero stati introdotti «in forma tanto acuta e prudente da annullare o limitare assai l'effetto a cui tendenzialmente miravano»¹⁴⁵.

3.2 Quali disfunzioni esistono

Per comprendere appieno il funzionamento del Parlamento italiano, bisogna ricorrere ai “principi fondamentali” contenuti nel Titolo I della nostra Costituzione, ovvero alla «radice dei rapporti tra Stato-comunità e Stato-apparato»¹⁴⁶.

L'articolo 1 Cost. recita che «la sovranità appartiene al popolo», il quale la esercita «nelle forme e nei limiti della Costituzione». Combinando questa norma con quelle che definiscono le attribuzioni del Parlamento, si può affermare che quest'ultimo rappresenta una delle forme della Costituzione tramite cui il popolo provvede non solo ad esercitare la sua sovranità, ma anche al mantenimento dei suoi poteri sovrani. Inoltre, tutto il sistema di riserve di legge parlamentare che circondano i diritti fondamentali del cittadino, è la prova che la Costituzione conferisce al Parlamento-legislatore la tutela della base stessa della sovranità del popolo, cioè delle sue libertà fondamentali.¹⁴⁷

Essendo il Parlamento un organo unico a struttura complessa, esso può agire sia nella sua unità (in seduta comune), sia nelle sue articolazioni principali (la Camera e il Senato) e, ulteriormente, in articolazioni di tali strutture, quali le

¹⁴⁴ Cfr. Art. 59 Cost.

¹⁴⁵ Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 18.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 1991.

Commissioni parlamentari bicamerali, le Commissioni permanenti monocamerali, le Commissioni d'inchiesta, miste o monocamerali.

Rescigno sottolinea che, durante la realizzazione del Parlamento, le critiche che l'hanno accompagnata non si sono curate di considerare, come significativa innovazione rispetto al passato, l'introduzione della nozione unitaria di Parlamento posta con l'art. 55 Cost. e dell'art. 126, che prevede la commissione bicamerale per le questioni regionali, espressione unitaria delle due Camere. L'art. 55 Cost. presenta non pochi problemi già nella sua formulazione, tramite cui viene descritto il Parlamento quale organo composto non solo dalle due Camere, ma anche dalla seduta comune dei loro membri, costitutiva della terza assemblea. La norma «rispecchia quindi il faticoso travaglio che ha registrato la nascita del Parlamento a Camere riunite»¹⁴⁸, da cui si comprende quanto poco siano stati rilevanti i momenti di manifestazione dell'organo nella sua unitarietà, se confrontati con quelli articolati nelle due Camere e sud-articolati nelle varie Commissioni.

La scarsa considerazione che hanno ottenuto questi articoli, dunque, rende evidente i problemi di fondo che hanno caratterizzato il nostro bicameralismo il quale, caratterizzandosi per i poteri e le funzioni spettanti alle due Camere, può essere definito come *bicameralismo paritario*¹⁴⁹, di cui il termine "parità" si definisce come conseguenza dell'origine popolare di entrambe.

Questa forma di bicameralismo paritario scelta dal costituente, tuttavia, non ha mai convinto del tutto, per cui hanno cominciato ad emergere sulla scena politico-istituzionale, sin dall'emanazione della stessa Costituzione, alcuni progetti di riforma.

Oggetto di modifiche è stato, in particolar modo, l'art. 57 Cost., il quale statuisce che l'elezione del Senato debba avvenire su base regionale, in modo tale da accentuare il carattere rappresentativo di interessi sia regionali che locali. Questo obiettivo, tuttavia, non è stato raggiunto poiché, da un lato, mancò quella spinta necessaria ad innovare per differenziare le due Camere, e dall'altro, il

¹⁴⁸ Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 20.

¹⁴⁹ Ivi, p. 21.

meccanismo elettorale utilizzato per eleggere il Senato non si discosta sostanzialmente da quello seguito per la Camera.

Il problema, secondo Rescigno, consiste nel dare un «fondamento ragionevole» al nostro bicameralismo. A tale scopo, sono state avanzate diverse teorie, delle quali la più accreditata consisterebbe in una visione *garantista* del nostro ordinamento, per cui esso verrebbe valutato positivamente, in quanto avrebbe assolto una funzione, appunto, di *garanzia*.

Sotto un profilo meramente classificatorio, il bicameralismo si distingue in due forme essenziali: a seconda che le Camere si trovino in posizione di reciproca parità, perfetta o pressoché assoluta, oppure diano luogo ad un dualismo imperfetto o attenuato, dato il divario intercorrente fra i rispettivi poteri e competenze. Nella dottrina costituzionale italiana si riteneva che la forma pura o perfetta del bicameralismo fosse quella paritaria, dal momento che la versione “imperfetta” era ritenuta “zoppa” o impura.

Tuttavia, l’indagine comparata degli ordinamenti statali dimostra che è proprio il bicameralismo cosiddetto “perfetto” a rappresentare l’eccezione. Nell’intera Europa, infatti, i sistemi bicamerali perfetti si dividono in tre soli: quello svizzero, belga e italiano. La maggioranza degli ordinamenti europei ed extraeuropei che, al contrario, hanno adottato la formula bicamerale, non solo hanno evitato di trasformare la seconda Camera nella copia esatta della prima, ma hanno anche risolto il problema dei conflitti tra le due assemblee parlamentari, in modo tale da prevenire la paralisi del sistema di governo. Per impedirlo, infatti, la maggior parte delle carte costituzionali in questione utilizza altri fattori distintivi, riguardanti appunto i poteri e i compiti delle due Camere.¹⁵⁰

Il bicameralismo italiano può anche essere definito come “bicameralismo indifferenziato”, poiché appunto «Camera dei Deputati e Senato sono oggi l’una la copia dell’altra»¹⁵¹: analogo il sistema di elezione (un *mix* tra maggioritario e proporzionale, a seguito della nuova legge elettorale), analoga la composizione partitica, come i poteri in ordine alla funzione legislativa (art. 70 Cost.), identico potere di iniziativa legislativa (art. 71 Cost.), identica posizione rispetto ai

¹⁵⁰ Cfr. L. Paladin, *Tipologia e fondamenti del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1948, p. 219.

¹⁵¹ Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 24.

disegni di legge governativi (art. 72 Cost.) e rispetto al Governo (art. 92 Cost.), identici poteri di elezione (artt. 83, 104, 135 Cost.) e d'inchiesta (art. 82 Cost.).

Le esigue "differenze" esistenti, sono da considerare scarsamente rilevanti sia sul piano politico-costituzionale che su quello giuridico-costituzionale. La prima, che in realtà non ha prodotto alcun cambiamento nella composizione della maggioranza parlamentare, è rappresentata dalla diversa età prevista per l'acquisizione dell'elettorato attivo (18 e 25 anni rispettivamente per Camera e Senato) e passivo (rispettivamente 25 e 40 anni). Questa lieve differenziazione crea, in realtà, secondo molti, «una discriminazione irrazionale e incoerente rispetto agli stessi principi costituzionali del nostro ordinamento nei confronti di una fascia assai estesa di cittadini»¹⁵².

Una seconda differenza è quella che attiene alla composizione numerica dei due rami del Parlamento. Questa infatti, pone forti dubbi sull'effettiva funzionalità e operatività concreta delle istituzioni poiché, nonostante il minor numero dei Senatori avrebbe in qualche modo permesso uno svolgimento dei compiti previsti più celere e tecnicamente più accurato, affinché potessero effettivamente emergere dei vantaggi sarebbe stato opportuno escogitare un sistema di ripartizione degli oneri legislativi tra le due Camere, che tenesse conto dell'inferiorità numerica del Senato. Appare infatti «decisamente irrazionale che il Senato per svolgere le stesse funzioni della Camera debba avvalersi di un numero di parlamentari sostanzialmente pari alla metà di quelli della Camera o, se si preferisce, è irrazionale che la Camera per svolgere le medesime attribuzioni del Senato, debba avvalersi di un numero di parlamentari sostanzialmente doppio»¹⁵³.

Un terzo aspetto di differenziazione è il carattere non interamente elettivo della seconda Camera, che appare, tuttavia, "del tutto insignificante" ai fini di una modifica sostanziale della sua struttura. Infatti, nonostante il Capo dello Stato possa designare, a suo piacimento, cinque Senatori, questa particolarità non

¹⁵² Ivi, p 25.

¹⁵³ G.B. Arista, *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, II, 1958, p. 338.

incide né sulla realtà politica del Senato, né sul Parlamento unitariamente considerato.¹⁵⁴

Ci si trova dunque, sottolinea Rescigno, in presenza di un sistema bicamerale non solo di tipo paritario ma anche indifferenziato e come tale privo di sostanziale funzionalità.

A questo proposito, è stata tentata una trasformazione radicale del sistema di elezione del Senato, tramite uno dei referendum del 18 aprile 1993, che proponeva di eliminare le norme in materia precedentemente in vigore (per cui un Senatore veniva eletto direttamente soltanto se nel suo collegio superava il 65% dei voti), per dare vita ad un autentico sistema uninominale.

La vittoria del “sì” al referendum ha senz’altro aperto la strada a una modifica del nostro sistema politico e in più, nella pratica, al confronto tra tre diversi schieramenti riformatori. Il primo, nello specifico, auspicava l’introduzione del sistema anglosassone *tout court*, per cui in ogni collegio avrebbe vinto il candidato con più voti, senza proporzionale; il secondo, di cui facevano parte invece i sostenitori del sistema francese a doppio turno, stabiliva che al primo turno venisse eletto il candidato con più voti, e al secondo, invece, nel caso nessuno avesse raggiunto il precedente obiettivo, sarebbero andati al ballottaggio i candidati con più possibilità di riuscita; il terzo schieramento, infine, era composto principalmente da democristiani orientati verso il doppio turno in un’unica tornata elettorale, che avrebbe previsto il 60% dei parlamentari eletti con il metodo maggioritario, e il restante 40% con il proporzionale.

Il sì al referendum, in definitiva, ha reso irreversibile il passaggio ad un nuovo sistema elettorale basato, non solo per il Senato, ma anche per la Camera, sull’uninominale maggioritario.

A tale proposito, ossia l’estensione della legge elettorale del Senato alla Camera, sono state sollevate obiezioni, che si basano sull’impossibilità di avere un bicameralismo “perfetto” così come previsto dalla Costituzione, e due Camere elette in base al principio maggioritario. Dal risultato favorevole al referendum abrogativo non si doveva dunque evincere l’introduzione anche per la Camera, di

¹⁵⁴ Cfr. V. Sica, *Rilievi sulla presidenza delle assemblee politiche*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1951, p. 238.

un sistema di tipo maggioritario, piuttosto che la seconda Camera non fosse rappresentativa del popolo nel suo insieme.¹⁵⁵

Il referendum ha portato, di conseguenza, all'approvazione della legge elettorale del 4 agosto 1993, che ha cambiato, in parte, il volto della nostra democrazia, in favore di un sistema maggioritario scaturito «da un processo di erosione e di disgregazione delle nostre istituzioni»¹⁵⁶.

Essendo in grado di ridurre la frammentazione politica e di favorire le aggregazioni, la riforma elettorale, dunque, è sicuramente un passo verso un cambiamento dell'intero assetto costituzionale, che comprenda anche un certo ricambio politico, nonostante i nostri legislatori siano ancora lungi dal raggiungere questo traguardo. Se ci fosse contemporaneamente stata, infatti, anche una modifica della forma di governo, questa sarebbe stata l'occasione adatta per differenziare le Camere e dare rappresentanza alle autonomie locali.

Ancora oggi, la nuova legge elettorale è in bilico; il Parlamento, infatti, «non ha scelto né di conservare il vecchio, né di cambiare del tutto»¹⁵⁷: accanto al 75% maggioritario, abbiamo un 25% proporzionale, che si presenta come la “boa di salvataggio dei vecchi partiti”. Questa legge, che può essere definita come *mista unica*, può portare a risultati diversi, sia in materia di un cambiamento del sistema dei partiti, con la scomparsa delle forze politiche minori e un ricambio delle élites governative, permettendo, così, il passaggio da una cultura del consenso ad una cultura dell'opposizione e dell'alternanza; sia in materia di possibilità di moltiplicazione dei rischi di clientelismo. Si dimostra, in questo modo, l'intima imperfezione di questo nuovo meccanismo elettorale, il cui funzionamento «sarà condizionato dalla realizzazione, o meno, di riforme istituzionali che adeguino gli organi politici ad una democrazia maggioritaria»¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Cfr. S. Ortino, *Per un federalismo funzionale*, Giappichelli, Torino 1994.

¹⁵⁶ Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 30.

¹⁵⁷ Ivi, p. 34.

¹⁵⁸ Ivi, p. 35.

3.3 Le prospettive di riforma

È stato acutamente osservato¹⁵⁹, considerando il bicameralismo perfetto italiano, che «i due rami del Parlamento vanno considerati come poli decisionali autonomi, ma in posizione di reciproca dialettica»¹⁶⁰. Ciò su cui ora è necessario riflettere è la struttura del procedimento parlamentare in cui le Camere sono coinvolte, il cui esame porta a distinguere una “fase conoscitiva” e una “fase decisionale”, struttura dualistica all’interno della quale si inscrivono le attività di legislazione, indirizzo e controllo.

Partendo dall’assunto per cui la riforma del bicameralismo non è tuttavia divenuta operativa nell’esperienza costituzionale, e che, dunque, quel che importa è che il procedimento di deliberazione parlamentare sia contrassegnato dalla dialettica dei due poteri decisionali attenti a non paralizzarsi a vicenda, bisogna considerare che le due Camere non esprimono più le diverse concezioni di interessi come accadeva per quelle statutarie. Oggi, infatti, «la stessa radice d’investitura popolare che si ritrova nell’una e nell’altra Camera le fa considerare invece articolazioni della *stessa* [in corsivo nel testo] istituzione»¹⁶¹.

La linea corretta di soluzione, dunque, punta sull’unitarietà del procedimento e sulla ricerca di ogni rimedio per eliminare da esso incongruenze, tempi morti e duplicazioni che questa concezione del bicameralismo si porta dietro.

La valutazione in positivo del nostro bicameralismo si basa proprio su questa visione, in una prospettiva di tipo sostanzialmente garantista. Senza dubbio, infatti, l’attuale struttura bicamerale assolve a questa funzione di garanzia; tuttavia, non solo è necessario analizzare quali sono gli interessi sacrificati a tale scopo, ma anche capire quanto pesa sul piano politico e giuridico-costituzionale il bicameralismo indifferenziato nel nostro ordinamento.¹⁶²

La vecchia obiezione teorica al bicameralismo paritario per cui “la volontà unitaria del popolo non può avere una duplicità di espressione” può essere riproponibile nella formula per la quale “essendo la base della volontà di

¹⁵⁹ Cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, cit.

¹⁶⁰ Ivi.

¹⁶¹ Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 38.

¹⁶² Cfr. E. Spagna Musso, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1984, p. 33.

entrambe le camere ugualmente e di regola la volontà dei singoli partiti, non è razionale sdoppiare questa volontà in sedi istituzionali fra loro configgenti a meno che non vi sia una specificazione o una diversità di funzioni”, che è, quest’ultimo, proprio il punto focale del ragionamento.¹⁶³

L’esistenza di un bicameralismo paritario e per questo indifferenziato, dunque, presenta «un bilancio estremamente negativo per le distorsioni comunemente rilevabili nell’esercizio della funzione legislativa»¹⁶⁴, tanto che la condizione attuale entro cui viene inserito il nostro ordinamento, è quella di un *Parlamento velleitario*, propria di quel sistema che non riesce a soddisfare la maggior parte delle attese di cui si fa carico né dal punto di vista sia legislativo, né burocratico.

A livello politico, a causa dell’indebolimento delle maggioranze parlamentari divise dopo la fine del ferreo centrismo democristiano, è stato aperto un dibattito circa i modi tramite cui razionalizzare il sistema: c’è chi, da un lato, vorrebbe raggiungere questo obiettivo mediante l’attribuzione di maggiori poteri decisionali al Parlamento, mentre, dall’altro, chi vorrebbe porre rimedio alla debolezza dei governi riducendo invece questi poteri, caratterizzando il Parlamento come semplice sede di ratifica.¹⁶⁵

Si è arrivati, così, alla riforma regolamentare del 1971, riguardante il tema della centralità del Parlamento ed approvata dalla maggioranza dei suoi parlamentari. In realtà, è probabile che questa ampia convergenza sia stata causata da una certa equivocità rispetto al concetto di centralità. Infatti, se per alcuni questa attribuzione avrebbe significato un considerevole aumento dei poteri del Parlamento, per altri essa non designava nient’altro che «un dato costituzionale meramente topografico»¹⁶⁶.

È necessario, dunque, innanzitutto stabilire in via preliminare un orientamento generale da seguire, ricordando che, attraverso l’aumento o la

¹⁶³ Queste teorie sono riprese da F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit.

¹⁶⁴ Ivi, p. 39

¹⁶⁵ Cfr. C. Chimenti, *Parlamento: Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, p. 183.

¹⁶⁶ Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 41.

diminuzione dei poteri delle Camere, le possibilità sono essenzialmente due: la realizzazione di un Parlamento decisionale o semplicemente ratificatorio.

Tuttavia, essendo la gamma degli interventi possibili da effettuare estremamente ampia, in quanto gli strumenti necessari per la creazione di un Parlamento decisionale risulterebbero contraddittori per quello ratificatorio e viceversa, la dicotomia teorica tra questi due modelli non si presenta mai in maniera del tutto rigida. Per questo motivo, è probabile che nell'esperienza concreta dei vari Parlamenti si riscontrino commisti elementi di decisionalità e ratifica, per quanto sia sempre possibile, ad una attenta analisi, distinguere gli elementi dell'uno e dell'altro.

Le riforme utilizzabili, dunque, per una modifica del Parlamento, potranno essere sostanziali solo dopo che il nostro ordinamento avrà assunto una posizione più chiara in merito alla dicotomia decisionale-ratificatorio, in quanto una riforma regolamentare presuppone, a monte, una precedente modifica del sistema stesso.

Nello specifico, interessante strumento per superare le inefficienze parlamentari si è dimostrato l'uso delle Commissioni bicamerali¹⁶⁷, organi composti da Deputati e da Senatori in misura paritaria, il cui rapporto proporzionale è calcolato in base alla considerazione globale del Parlamento e non di ciascuna Camera. Queste Commissioni hanno cominciato ad apparire sulla nostra scena politica sul finire della VI legislatura, incrementando nel corso delle successive.

In base alle attribuzioni assegnate alle varie Commissioni, è possibile distinguerle tre fattispecie: *Commissioni di vigilanza e controllo*, caratterizzate dallo svolgimento di attività conoscitive ed ispettive; *Commissioni di vigilanza e indirizzo*, che formulano orientamenti e direttive; e *Commissioni consultive*, chiamate ad esprimere pareri al governo, in genere sui decreti legislativi e su atti governativi di alta amministrazione. Questi tipi di Commissioni, per essere definiti "organi parlamentari", devono possedere tre requisiti fondamentali: avere

¹⁶⁷ Sulle Commissioni bicamerali cfr. D. Nocilla, *Le Commissioni bicamerali nell'attuale fase del rapporto fra governo e parlamento*, in *Iustitia*, 1976, p. 278 ss.

una composizione limitata solo a Deputati e Senatori; avere dei meccanismi di raccordo con le Camere; svolgere funzioni parlamentari.

Il rapido sviluppo delle Commissioni, nonostante abbia sollevato numerosi problemi sia per quanto riguarda l'identificazione della natura parlamentare delle stesse, sia rispetto alla loro legittimità istituzionale, ha concorso tuttavia alla nascita della cosiddetta "democrazia consociativa", cioè «quella tendenza al concorso di tutte o quasi le forze politiche al potere»¹⁶⁸. Da ciò deriva, da un lato, l'opportunità anche per le forze politiche in minoranza di partecipare alla gestione del potere, e dall'altro, una maggiore confusione nell'ambito del nostro sistema politico.

Obiettivo dell'incremento del numero e delle funzioni esercitate dalle Commissioni, tuttavia, è il recupero dell'efficienza e della funzionalità del nostro sistema politico, dando attuazione concreta alla formula che prevede una rinnovata centralità del Parlamento. A tale scopo, occorre innanzitutto evitare che le Commissioni bicamerali si trasformino in strutture terze rispetto alle Camere o, all'opposto, in strutture unificanti destinate all'esercizio di attività che la Costituzione pretende svolte separatamente. Ma occorre, inoltre, fuggire eventuali sovrapposizioni e duplicazioni rispetto alle competenze già attribuite, nella medesima materia, alle ordinarie Commissioni permanenti delle due Camere.

In particolare, il rischio maggiormente sentito è che «la eccessiva e spesso disordinata proliferazione delle Commissioni bicamerali possa accentuare la parcellizzazione e la specializzazione settoriale delle competenze parlamentari»¹⁶⁹ che, se da un lato valorizza la specifica preparazione dei parlamentari, dall'altro rischia di impedire una visione più ampia ed unitaria delle questioni affrontate e di limitare, così, la capacità di indirizzo politico generale e di controllo del Parlamento.

Di conseguenza, Rescigno afferma che la creazione di una Commissione bicamerale debba collegarsi a circostanze del tutto eccezionali, in ragione della speciale rilevanza della materia.

¹⁶⁸ Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 43.

¹⁶⁹ Ivi, pp. 48-49.

Ma, ciò che in quest'ambito più interessa, è che una riforma del nostro bicameralismo perfetto non può essere realizzata tramite l'operato di queste Commissioni, soggette comunque al limite del principio di separazione e di autonomia dei due rami del Parlamento. Il loro operato nell'ottica del coordinamento fra le due Camere non appare infatti sufficiente ad eliminare le disfunzioni presentate dal nostro bicameralismo, la cui crisi, tuttavia, e l'insoddisfazione che tale sistema ha provocato a livello politico, ha portato alla formulazione di numerose proposte di riforma.

Tali proposte, pur nella loro notevole varietà, possono essere inserite in due grandi categorie: la prima comprende le proposte dirette al superamento della struttura bicamerale nella sua versione paritaria e indifferenziata, mentre la seconda raccoglie quelle che puntano ad accentuare il profilo di un maggiore coordinamento tra Camera dei Deputati e Senato.

Nel primo gruppo, possono essere analizzate diverse tipologie di proposte: la proposta che consiste nel rendere la seconda Camera rappresentativa in tutto o in parte delle autonomie locali; quella che propone di trasformare la seconda Camera in una sede di rappresentanza tecnica, quale elemento integrativo della rappresentanza esclusivamente politica dell'altra Camera; diverse proposte dirette ad introdurre un principio di specializzazione tra le due Camere, da applicare nelle materie (isolando, ad esempio, il settore economico), oppure alle funzioni (scindendo, ad esempio, legislazione e controllo); infine la proposta, alquanto recente¹⁷⁰, che prevede l'approdo ad una soluzione monocamerale, ma corredata da due importanti integrazioni, rappresentate dalla costituzione, a fianco della Camera unica, di due organi, l'uno rappresentativo delle autonomie territoriali (regioni e comuni), l'altro degli interessi organizzati (sindacati).

Nel secondo gruppo, invece, sono annoverate tutte quelle proposte che, nella prospettiva di una riforma degli attuali regolamenti, puntano ad accentuare il momento del coordinamento e, di conseguenza, migliorare il livello di efficienza del Parlamento.

¹⁷⁰ Cfr. A. Barbera, *Superare il bicameralismo "paritario" per rilanciare la centralità del Parlamento*, relazione tenuta al Seminario promosso dal Centro studi per la riforma dello Stato (10-11 gennaio 1981), contenuta in F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Bologna 1995.

Ai fini dell'analisi, è opportuno rivolgere l'attenzione soprattutto alle proposte comprese nel primo gruppo. Esse, infatti, sembrano muovere dal presupposto per cui «non si tratta di inventare un ruolo del Parlamento nuovo e diverso rispetto a quello disegnato dal costituente, ma se mai di recuperare a pieno la sostanza di quel modello [...] attraverso una serie di correttivi che tengano conto delle novità che sono emerse sul piano politico e istituzionale»¹⁷¹ come, ad esempio, l'ingresso delle regioni e dei sindacati nel novero di quei soggetti destinati a condizionare le scelte di carattere generale.

La strada da percorrere è quella che punta al raggiungimento di due obiettivi: arrestare l'ulteriore emarginazione del Parlamento dal circuito decisionale, e «rivitalizzare e ricomporre la rappresentanza politica che nella sede parlamentare trova la sua massima espressione affinché essa possa davvero costituire quell'asse portante dell'intero sistema che i costituenti avevano immaginato»¹⁷².

Se comuni, dunque, appaiono gli obiettivi, diversa invece risulta l'articolazione delle soluzioni prospettate. A questo proposito, è necessario esaminare quella della differenziazione delle funzioni e della redistribuzione delle competenze fra i due rami del Parlamento, reimpostandola, dunque, sulla base dei compiti e delle funzioni di quest'ultimo.¹⁷³ Nonostante la dottrina non dia al riguardo delle risposte univoche, concorda tuttavia nell'attribuire al Parlamento determinate funzioni, tra cui quella di indirizzo e di controllo sul governo, di informazione e comunicazione politica, di indirizzo politico, di ricomposizione dei conflitti e degli interessi, di produzione delle leggi. In un'ottica di riforma, si potrebbero prevedere delle differenziazioni nelle competenze di ciascuna Camera, per cui, ad esempio, al Senato verrebbero riservate prevalentemente le funzioni di controllo sul Governo e sulla Pubblica Amministrazione, mentre la Camera si specializzerebbe in quelle di indirizzo e di alta legislazione.

Tali proposte di specializzazione «partono dalla persuasione della scindibilità delle funzioni tradizionali dei Parlamenti e dalla convinzione che, se separate,

¹⁷¹ Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 51.

¹⁷² Cfr. P. Caretti, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia del diritto*, 1981, p. 74.

¹⁷³ Cfr. G. Pasquino, *Il bicameralismo imperfetto*, Il Mulino, 1990, p. 599.

ciascuna delle due funzioni raggiungerebbe il massimo della sua efficienza, con la conseguenza che l'organo costituzionale complessivamente inteso, acquisterebbe maggiore potere nell'ambito del sistema costituzionale»¹⁷⁴

Tuttavia, Rescigno sottolinea che l'obiezione maggiore suscitata da questa proposta, deriva non solo dalla grande difficoltà di distinguere la legislazione dal controllo, ma anche dalla considerazione che ogni separazione del potere è volta sempre a diminuire il peso, il ruolo, la posizione costituzionale di chi è destinatario di questa operazione politico-istituzionale.

Un'altra possibile riforma viene ravvisata nella distinzione tra “grandi leggi”, che dovrebbero continuare ad essere approvate secondo lo schema attuale, e tutte le altre leggi, la cui approvazione verrebbe affidata alla sola Camera dei Deputati.

Il problema «non si risolverebbe dunque con modifiche strutturali delle Camere o con tentativi di specializzazione, bensì unificando e semplificando le fasi “conoscitive” dei vari procedimenti [...] e mantenendo quelle “decisionali” nella piena disponibilità ed indipendenza delle singole assemblee»¹⁷⁵. Inoltre, è altamente probabile che, dando luogo ad una separazione delle funzioni delle Camere, si provochino ulteriori sfasature e ritardi. La proliferazione delle Commissioni bicamerali, infatti, incontra limiti di natura costituzionale difficilmente superabili.

Concentrare l'attenzione esclusivamente sulle competenze e non sull'organizzazione può condurre, infine, «a sottovalutare una delle principali ragioni delle distorsioni del regime parlamentare e cioè l'irrazionalità insita nella esistenza di due assemblee specularmente uguali»¹⁷⁶.

Si può dunque dedurre che eliminare gli effetti negativi dell'ordinamento bicamerale senza andare alla radice del problema, ovvero evitando una modifica della struttura che produce queste stesse sfasature, finisce con l'essere una terapia provvisoria e non del tutto risolutiva.

¹⁷⁴ F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 53.

¹⁷⁵ Ivi, p. 54.

¹⁷⁶ F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 55.

CONCLUSIONI

L'analisi condotta nelle pagine precedenti, utilizzando come termine di paragone l'esperienza di altri Paesi dell'Europa occidentale, ha evidenziato l'esistenza di precise peculiarità relative all'assenza di alternanza al potere nel sistema bicamerale italiano, approfondendo l'argomento sia dal punto di vista storico che tecnico-istituzionale.

Gli aspetti particolari evinti a seguito della ricerca hanno prodotto delle considerazioni che interessano anche lo specifico *background* culturale del nostro Paese, per lungo tempo caratterizzato da una tendenza "trasformista" difficile da sradicare. La prassi centrista ha, cioè, dato origine a quella crisi bicamerale che ha il suo nodo cruciale nella struttura essenzialmente indifferenziata dei due rami del Parlamento, i cui rapporti sono stati esaminati alla luce delle principali proposte di riforma avanzate negli ultimi anni. L'intrinseca indisponibilità rilevata, da parte degli attori politici, ad un radicale cambiamento strutturale del nostro bicameralismo paritario, è proprio il motivo per cui, ad oggi, la maggior parte delle iniziative di riforma istituzionale non hanno prodotto risultati concreti. La modifica del tipo di rapporto che intercorre tra Camera dei Deputati e Senato, tramite una specializzazione dei compiti e delle funzioni della seconda Camera, è subordinata infatti ad un rinnovamento totale del sistema, a cui segue, dunque, una differente correlazione tra i due rami del Parlamento.

L'importanza di questi presupposti per l'attuazione di un bicameralismo differenziato, ovvero di un sistema in cui le due Camere, in virtù di competenze complementari, non entrino in conflitto, era stata colta dal sistema britannico già durante il Diciannovesimo secolo. Dopo la nascita dei Whigs e dei Tories, infatti, una sempre più accesa rivalità tra le due Camere aveva caratterizzato il sistema dualista inglese, in uno scontro che vedeva ciascuna di esse impegnata nel

tentativo di prevaricare l'altra. Grazie alla pubblicazione dei tre *Reform Act* e dell'organizzazione delle due "famiglie politiche" all'interno del Partito conservatore e liberale, l'allargamento del suffragio e l'immedesimarsi dell'elettorato in queste due strutture istituzionali, segna un passaggio fondamentale nello scardinamento della Camera dei Lords. All'affievolirsi del potere di questi ultimi, inoltre, corrisponde una riduzione della forza politica della Corona. Anzi, si può datare, proprio dal 1932, il trapasso del sistema di governo parlamentare inglese dalla fase "dualista" a quella "monista": da allora, infatti, «la Corona perde il suo potere di indirizzo politico, che viene invece a collocarsi sul terreno dello stretto rapporto governo-maggioranza»¹⁷⁷.

La principale conseguenza di questo sostanziale spostamento di forze e di ideologie è che il conflitto tradizionale tra le due Camere acquisterà progressivamente, nel corso del XIX secolo, il carattere di una lotta ideologica tra progresso e conservazione, identificati rispettivamente nella Camera bassa e nella Camera alta. Da questi presupposti, infatti, scaturirà la grande crisi politico-costituzionale scoppiata tra il 1910 e il 1911. Secondo Laura Sturlese, in particolare, l'attacco ai Lords corrisponde a quella crisi del bicameralismo che sfocia nel tema più generale della crisi del Parlamento, il quale si risolve, a sua volta, nell'inadeguatezza dei sistemi costituzionali moderni, anche i più empirici, quale quello inglese, ad aderire alla realtà dello Stato della seconda metà del XX secolo.

Di conseguenza, si arguisce come dei sani rapporti tra i due rami del Parlamento, permessi dalla complementarietà delle funzioni e dei compiti espliciti da entrambi, sia la caratteristica imprescindibile del buon funzionamento di un sistema bicamerale.

In questo quadro acquista particolare significato la proposta, formulata e presentata nel marzo 2014 dal Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi, riguardante la riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione. Durante la conferenza stampa tenutasi a Palazzo Chigi il 31 marzo, Renzi ha affermato di "voler superare il bicameralismo perfetto", attraverso una sostanziale modifica dell'attuale assetto istituzionale. Nello specifico, la riforma

¹⁷⁷ L. Sturlese, *La crisi del bicameralismo in Inghilterra*, Giuffrè, Milano 1966.

dovrebbe ruotare intorno a cinque punti cardine: il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e, come già accennato, la revisione del Titolo V.

Ciò che maggiormente si rileva, rispetto all'analisi condotta nelle pagine precedenti, sono le modalità attraverso cui la riforma mira a scardinare il bicameralismo paritario, al fine di dare vita ad un sistema differenziato. In particolare, solo la Camera dei Deputati potrà votare la fiducia al Governo, esercitando funzioni di indirizzo politico, attività legislativa ordinaria e di controllo. Per quanto riguarda il Senato, la parte più controversa ma anche più rappresentativa della riforma, esso cambierà nome in "Senato delle Autonomie", in quanto rappresentativo delle Istituzioni territoriali, e sarà composto da soli 100 senatori in luogo dei degli attuali 315. Vedrà inoltre la scomparsa dei senatori a vita, sostituiti da quelli di nomina presidenziale che resteranno in carica per 7 anni. Nello specifico, i 74 consiglieri regionali, i 21 sindaci e le 5 personalità illustri nominate dal Presidente della Repubblica, non saranno eletti direttamente dai cittadini, ma attraverso un'elezione di "secondo grado".

Per quanto riguarda il tema dei poteri del "nuovo" Senato, esso vedrà sensibilmente ridotte le sue capacità legislative, che saranno concentrate soprattutto a livello regionale e locale, a vantaggio di una "funzione di raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica". Ciononostante, il diritto di voto sarà conservato per quello che riguarda le riforme costituzionali, le leggi costituzionali, le leggi sui referendum popolari, quelle elettorali degli enti locali, il diritto di famiglia, matrimonio e salute e, infine, le ratifiche dei trattati internazionali.

Il Senato sarà inoltre provvisto di un potere consultivo, in quanto avrà la facoltà di esprimere proposte di modifica anche rispetto alle leggi che esulano dalle sue competenze; tuttavia, questa possibilità sarà subordinata all'approvazione di almeno un terzo dei suoi componenti e potrà essere sfruttata in tempi strettissimi: gli emendamenti andranno consegnati alla Camera entro 30 giorni, la quale disporrà di altri 20 per dichiararsi favorevole o meno ai suggerimenti.

Si sottolinea, infine, anche la soppressione dell'indennità per i nuovi senatori, al fine di razionalizzare e diminuire i costi di funzionamento delle nostre istituzioni rappresentative.

In conclusione, appare evidente che la radicale trasformazione del sistema, raggiungibile attraverso la modifica della struttura dell'ordinamento bicamerale italiano, implicherebbe un miglioramento dei rapporti tra le forze politiche, assicurando a ciascuna di esse, in ragione della logica dell'alternanza, di poter concretizzare ogni differente ideologia all'interno di uno specifico programma operativo.

La logica dell'alternanza risulta essere, dunque, la caratteristica imprescindibile alla buona meccanica di un ordinamento di tal genere, in quanto, mantenendo il centro decisionale stabile all'interno delle istituzioni, assicura una sana dialettica parlamentare. Viceversa, la sua assenza incide sull'efficienza del sistema di Governo, nella misura in cui, essendo il centro decisionale spostato nei vertici delle varie segreterie di partito, il rapporto tra la maggioranza e le ali estreme escluse dal potere si risolve nella continua ricerca di compromessi, riguardanti tanto l'ordinaria amministrazione dello Stato, quanto tematiche più incisive come quelle di riforma, che rallentano e, spesso, vanificano, il regolare svolgimento dei compiti e delle funzioni spettanti ai due rami del Parlamento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AGA ROSSI, E., *Dal Partito popolare alla Democrazia cristiana*, Cappelli, Bologna 1969.

ALFIERI DI SOSTEGNO, C., *Il trasformismo nella politica. Lettera del senatore Carlo Alfieri all'onorevole deputato Francesco De Sanctis*, Firenze 1874, citato in G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, Editori Laterza, Bari 2003.

ARISTA, G.B., *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, II, 1958.

BAGEHOT, W., *The English Constitution*, London, 1867.

BARBERA, A., *Superare il bicameralismo "paritario" per rilanciare la centralità del Parlamento*, relazione tenuta al Seminario promosso dal Centro studi per la riforma dello Stato (10-11 gennaio 1981), contenuta in F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Bologna 1995.

CAFAGNA, L., *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia 1993.

CAFAGNA, L. *Cavour*, Il Mulino, Bologna 1999.

CALAMANDREI, P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848- 8 maggio 1948*, Camera dei deputati (a cura di), Roma 1948.

CARACCILOLO, L., *Terra incognita. Le radici geopolitiche della crisi italiana*, Laterza, Roma-Bari 2001.

CARETTI, P., *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia del diritto*, 1981.

CHIMENTI, C., *Parlamento: Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?*, in *Quaderni costituzionali*, 1988.

- COLARIZI, S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Editori Laterza, Roma-Bari 2011
- CROCE, B., *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Laterza, Bari 1928.
- DE FELICE, R., *Mussolini il fascista*, vol I, *La conquista del potere 1921- 1925*, Einaudi, Torino 1966.
- FERRARA, G., *Commento all'art.55 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Branca (a cura di), Bologna 1984.
- FISICHELLA, D., *Lineamenti di scienza politica*, Carocci editore, Roma 2010.
- GALLI, G., *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternanza*, Il Mulino, Bologna 1985.
- GENTILE, E., *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani tra le due guerre*, Le Monnier, Firenze 2000.
- GERMANI, G., *Sociologia della modernizzazione. L'esperienza dell'America latina*, Laterza, Bari 1971.
- GHISALBERTI, C., *Storia Costituzionale d'Italia: 1849-1968*, Laterza, Roma-Bari 1974.
- GUARINO, G., *Del sistema bicamerale*, in *Studi Senesi*, 1953.
- MACK SMITH, D., *Storia d'Italia, 1861-1958*, Laterza, Bari 1959.
- MALGERI, F., *La stagione del centrismo. Politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra 1945- 1960*, Rubbettino, 2002.
- MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 1991.
- MARANINI, G., *Storia del potere in Italia 1848- 1968*, Vallecchi, Firenze 1968.
- MARONGIU, A., *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma 1949.
- MARONGIU, A., *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1981.
- MAZZEI, F., *De Gasperi e lo "Stato forte". Legislazione antitotalitaria e difesa della democrazia negli anni del centrismo (1950- 1952)*, Mondadori, 2013.
- MIELI, P., *Italia senza alternanza già nel Risorgimento*, «Corriere della Sera», 1 novembre 2011.

NOCILLA, D., *Le Commissioni bicamerali nell'attuale fase dei rapporti fra governo e parlamento*, in *Iustitia*, 1976.

ORSINA, G., *La nascita di un sistema politico moderno in Gran Bretagna*.

ORSINA, G., *La partitocrazia senza i partiti*, «Ideazione», Maggio- Giugno 1999.

ORSINA, G., *Il sistema politico italiano. Lineamenti di un'interpretazione revisionistica*, Saggio pubblicato in P. Ballini, S. Guerrieri, A. Vasori (a cura di), *Dal centrismo al centrosinistra*, Carocci, Roma 2006.

ORSINA, G., *Traslatio Imperii: la crisi del governo Parri e i liberali*, Saggio pubblicato in G. Monina (a cura di), *1945-1946: le origini della Repubblica*, Vol. II, *Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

ORTINO, S., *Per un federalismo funzionale*, Giappichelli, Torino 1994.

PALADIN, L., *Tipologia e fondamenti del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1948.

PALUMBO, E., *Il bicameralismo in Italia fra tradizione, attualità e riforma*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova 1992.

PASQUINO, G., *Il bicameralismo imperfetto*, Il Mulino, 1990.

PIRETTI, M.S., *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Il Mulino, 2003.

POMBENI, P., *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Il Mulino, Bologna 1994.

QUAGLIARIELLO, G., *Partiti: modello anglosassone e continentale*, Saggio, contenuto nel volume collettaneo *Solidarietà, economia di mercato e società aperta*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998.

QUAGLIARIELLO, G., *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, 2003.

RESCIGNO, F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Bologna 1995.

ROMEO, R., *Cavour e il suo tempo*, vol. II, 1842-1854, t. II, Laterza, Roma-Bari 1984.

ROVENTI, S., *Il sistema politico italiano dopo il 1945 e il trasformismo oggi*, inserito nel volume antologico di G. Carocci, *Il trasformismo dall'unità ad oggi*, Unicolpi, Milano 1992.

SABBATUCCI, G., *Il trasformismo come sistema*, Editori Laterza, Bari 2003.

SABBATUCCI, G. e VIDOTTO, V., *Storia contemporanea – Il Novecento*, Editori Laterza, Roma-Bari 2011.

SARTORI, G., *Pluralismo polarizzato e interpretazioni imperfette*, Il Mulino, Bologna 1984.

SCOPPOLA, P., *La proposta politica di De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 1977.

SICA, V., *Rilievi sulla presidenza delle assemblee politiche*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1951.

SONNINO, S., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B.F. Brown, p. Pastorelli, Laterza, Roma-Bari 1981, in G. Sabbatucci

SPAGNA MUSSO, E., *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1984.

STURLESE, L., *La crisi del bicameralismo in Inghilterra*, presentazione di G. Maranini, Giuffrè, Milano 1996.

TULLIO-ATLAN, C., *Populismo e trasformismo*, Feltrinelli, Milano 1989, in G. Sabbatucci

SITOGRAFIA

McLEAN, J. e A., *The Federalist Papers*, 1788. Il testo è consultabile al sito <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpapers.html>.

Lo *Statuto Albertino – Preambolo*, 1948. Il testo è consultabile al sito <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/statutoalbertino.htm>.

Ministero per la Costituente – Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – Relazione all'Assemblea Costituente – I – Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato, Roma 1946.

Il testo è consultabile al sito www.senato.it.