

Il "secolo breve" della democrazia italiana (1919-2008)

Editoriale

di Victor Zaslavsky e Gaetano Quagliariello

Questo volume di «Ventunesimo Secolo» non è un semplice numero monografico. Intende dimostrare una precisa tesi storiografica, che il saggio introduttivo di Stefano De Luca illustra compiutamente e che può sintetizzarsi come segue. In Italia il sistema politico ha impiegato novant'anni per abbandonare le caratteristiche che, già agli inizi del secolo scorso, il politologo americano Abbot Lorence Lowell individuò come i tratti genetici che differenziavano la politica sul Vecchio Continente da quella del mondo anglosassone: pluripartitismo frammentato, polarizzazione ideologica, instabilità governativa. Tutti aspetti che, in Italia, si sono presentati per la prima volta nel 1919 per essere superati solo nel 2008.

Questa tesi non nega affatto che l'evoluzione del sistema politico italiano possa descriversi utilizzando anche altre periodizzazioni. Ma gli aspetti evidenziati si ritrovano, a ben vedere, in tutte le stagioni della politica nazionale. E, superando indenni persino le cesure di sistema, si propongono come filo rosso di una trama unitaria che ha saputo tenere insieme diversi regimi.

L'origine di questo «secolo breve» rimanda alla Grande Guerra come trauma incompreso della nazione. Se ci sono voluti decenni affinché la storiografia abbandonasse le tesi autoctone e un po' provinciali sulla fine della stagione liberale italiana ricollocandola nel solco della più profonda crisi europea indotta dal primo conflitto mondiale, le conseguenze che quell'evento ebbe sul sistema istituzionale attendono di essere ancora compiutamente sistematizzate.

La stagione liberale aveva trovato un suo equilibrio consentendo la convivenza tra la prerogativa regia così come originariamente prevista dallo Statuto e i nuovi assetti derivati dalla parlamentarizzazione che il sistema aveva ricevuto già per l'azione politica di Camillo Benso di Cavour. In questa dinamica Re e Parlamento si ergevano a pilastri tra i quali l'azione esecutiva descriveva un arco di ponte, ricavando il proprio spazio di autonomia accostandosi – a seconda delle circostanze – ora più all'uno ora più all'altro pilastro. Quest'equilibrio instabile non consentiva in nessun caso di addossarsi a uno dei due sostegni identificandosi con esso. Quando ciò accadeva, l'equilibrio dinamico si rompeva e il governo andava in crisi.

Da questo meccanismo istituzionale è derivato un sistema, certamente instabile, ma nel quale personalità forti sono state in grado di dar vita a maggioranze variabili in Parlamento garantendo la centralità di quest'ultimo sui partiti extraparlamentari, che anche per questo hanno a lungo rivestito un ruolo ancillare rispetto alle istituzioni legali del Paese.

Visto il sistema in quest'ottica, si può affermare che quest'equilibrio si sarebbe definitivamente spezzato con il Patto di Londra, che sancì l'ingresso in guerra della nazione. Al momento in cui l'Italia fu chiamata a compiere il più impegnativo salto nel buio della sua storia sotto la spinta della piazza, la prerogativa regia rompeva gli argini costringendo la maggioranza parlamentare ad abdicare, pena una insopportabile crisi di regime. Quest'azione tra l'altro mandava in frantumi le solidarietà di fondo di quel mondo liberale che bene o male – e più bene che male – per un cinquantennio aveva consentito al sistema politico italiano, nonostante tutte le sue debolezze congenite, di marciare lungo il sentiero della democrazia.

Le conseguenze di questa rottura si sommarono a quelle politico-sociali indotte dal periodo bellico e si manifestarono in tutta la loro portata al termine delle ostilità. Fu nel 1919 che con i nuovi regolamenti parlamentari, l'adozione del sistema elettorale proporzionale, la nascita del partito cattolico il sistema cambiò definitivamente pelle. Si trattò di una rivoluzione che, anche a causa delle profonde divisioni interne, il vecchio ceto politico liberale – che d'altra parte restava l'unica classe dirigente ancora a disposizione – non fu in grado di governare.

Si potrebbe pensare ad un cambiamento che, in ogni caso, ebbe breve respiro, dato che nel 1922 l'avvento di Benito Mussolini al potere l'avrebbe prima fiaccato e poi travolto. Ma, a ben vedere, non è così. Nicola Lupo, nel suo saggio sui regolamenti parlamentari, dimostra come l'impianto dei regolamenti del 1919 sarebbe stato rinverdito e conservato, una volta caduto il fascismo, nel corso di tutta la stagione repubblicana fino ai nostri giorni. Griffo e Quagliariello, dal loro canto, segnalano la differenza fondamentale che vi è tra la legge proporzionale (uno specifico sistema elettorale) e il proporzionalismo (una logica di sistema). E individuano in quest'ultimo una traccia di lunga durata risalente nelle sue radici più lontane proprio al 1919, che la ripresa della vita democratica avrebbe sublimato. Quanto meno a partire dalla fine del periodo degasperiano. Vera Capperucci, pur evidenziando le differenze d'ordine culturale e organizzativo che hanno attraversato le diverse fasi del partito cattolico in Italia, situa molto tardi la rottura del significato sistemico della sua presenza. Addirittura oltre le colonne d'Ercole della fine della Democrazia

cristiana. Piero Craveri, infine, non solo evidenzia come proprio nel primo dopoguerra si sarebbe precisato quel modello di partito associativo caratteristico dell'esperienza italiana fino a tempi a noi assai prossimi. Dimostra pure come quell'esperienza avrebbe raggiunto la dimensione di massa che poi avrebbe caratterizzato quasi cinquant'anni della Repubblica, proprio nel corso del periodo fascista. Rafforzando così la tesi di quanti hanno individuato proprio in quel modello di partito il lascito più importante e duraturo che il Ventennio ha concesso al pluralismo della successiva stagione democratica.

Neppure la fine dei partiti protagonisti di quella che impropriamente viene definita «prima repubblica» ha fatto venire meno le caratteristiche genetiche che il sistema conseguì nel 1919. È vero che, con l'adozione del sistema maggioritario, la scelta del governo dal 1994 è derivata sempre più chiaramente dall'espressione della sovranità popolare. Ma, d'altra parte, il pluralismo frammentato si è trasferito all'interno delle coalizioni, l'impianto proporzionalistico dei lavori delle Camere è restato pressoché immutato e lo stesso sogno della ricomposizione di un partito cattolico è stato sospeso ma non disdetto. In attesa che l'influenza di un fattore di perturbazione carismatica cessasse di esplicare i suoi effetti.

Solo con le elezioni del 2008 l'assetto antico è stato definitivamente superato. Sono nati due partiti tendenzialmente maggioritari. Nel Parlamento si è stabilito un continuum di fatto tra governo e maggioranza e, d'altra parte, l'opposizione ha iniziato a configurarsi come «governo in attesa», più interessata a far conoscere le proprie proposte alternative che a trovare soluzioni consociative. I voti cattolici sono stati assorbiti in gran parte dai due partiti principali, trasformando il partito che si richiama esplicitamente alla vecchia Democrazia cristiana più in un residuo centrista che nella prefigurazione di una nuova edizione del partito dei cattolici.

Tutto ciò resta essenzialmente legato all'orientamento, prevalente sia nella leadership della maggioranza sia in quella dell'opposizione, di utilizzare la legge elettorale vigente per semplificare il sistema dei partiti, riducendo così la frammentazione che nel corso della XV legislatura era giunta a livelli di assoluta patologia. Se si prescinde dalla decisione di elevare la soglia di sbarramento per le elezioni del Parlamento Europeo al 4%, per ora non possono registrarsi altri elementi istituzionali che abbiano contribuito a rafforzare quella scelta. E le decisioni politiche, si sa, per loro stessa natura sono sempre reversibili. Nulla ci assicura, dunque, che l'attuale bipartitismo tendenziale potrà consolidarsi. Non di meno, si può però affermare che il «secolo breve» del sistema politico italiano si è definitivamente chiuso. E che indietro non si torna.

Il «secolo breve» della democrazia italiana (1919-2008)

di Stefano De Luca

«È al momento del decollo che l'elettorato è malleabile e che riceve e assorbe una determinata impronta. In seguito la cera si raffredda, l'impronta è quella che è, e per rimodellarla ce ne vuole. Infatti, una volta che un sistema partitico decolla con un determinato marchio, dobbiamo fare i conti con formidabili fenomeni di vischiosità di base»

(G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco, Milano 1982, p. 21).

Se si riflette sulla storia della democrazia italiana, la profondità e la persistenza dell'impronta lasciata dalla sua genesi appaiono stupefacenti. Il nostro sistema politico acquisì infatti, tra il 1919 e il 1922, una fisionomia i cui tratti principali – frammentazione partitica, polarizzazione ideologica, instabilità governativa – sarebbero riemersi sia dopo la sconfitta del fascismo, quando il sistema democratico conobbe la sua «seconda nascita» (1945-48), sia dopo la crisi della «prima Repubblica» (1992-94), quando il sistema dei partiti fu investito da un terremoto senza precedenti e l'Italia, grazie al mutamento della legge elettorale, mosse i primi passi verso il bipolarismo. Non si vuole certo negare che queste fasi storiche rappresentino, nella nostra storia politica, delle nette cesure: la prima segnò la rinascita della democrazia, con il ritorno alla libertà e al pluralismo politico, sindacale e culturale; la seconda ha determinato la fine della «democrazia bloccata», cioè di una democrazia nella quale (per ragioni interne e internazionali) l'alternanza al governo non era possibile. E tuttavia, al di sotto di queste evidenti cesure, è possibile rintracciare una linea di profonda continuità che risale al 1919 e che è stata spezzata soltanto con la campagna elettorale e le elezioni politiche del 2008: scopo di questo saggio è dimostrare che sono questi i due turning-point della democrazia italiana, l'inizio e la (possibile) fine del suo «secolo breve»....

(continua)

Considerazioni storiche sulle metamorfosi della «forma partito» in Italia

di Piero Craveri

Il tema della forma partito è stato oggetto di molte riflessioni storiografiche e puntualizzazioni politologiche lungo tutta la storia della Repubblica. Quasi tutte le definizioni, che sembravano così acquisite per caratterizzare i fondamenti della vita politica, paiono oggi insufficienti ad analizzare la presente realtà¹. In

particolare è il concetto di «partito di massa» a non costituire oggi neppure più un dato residuale di riflessione, il che mostra come la sua enfattizzazione nel passato avesse limiti sia storici, sia politico-costituzionali e venisse a coprire contraddizioni latenti e nodi irrisolti. Sul sindacato invece, tema concomitante a quello del partito ed in parte influente su di esso, c'è stato alle origini un significativo momento di verità, nelle discussioni tra le diverse componenti politiche e sindacali che trattarono nel 1944 il «patto di Roma» che diede origine alla Cgil, organizzazione unitaria del sindacalismo italiano fino alle scissioni del '48, quando si pose l'alternativa tra modello associativo e modello elettivo. Da parte di chi sostenne allora il modello elettivo, non che la forma associativa venisse del tutto esclusa, ma le funzioni istituzionali di rappresentanza dei salariati, specie per quel che riguarda i rapporti contrattuali con le controparti, dovevano essere affidate a rappresentanze elette, secondo una formula fatta poi propria, molti decenni più tardi, dal sistema di relazioni industriali della nuova democrazia spagnola. Le associazioni rimanevano come organismi concorrenti alla formazione delle rappresentanze elettive, ma non avevano poteri sindacali propri.

Sostennero questa linea per i socialisti, Bruno Buozzi, per i cattolici, Achille Grandi, mentre la linea associativa, cioè del sindacato come organizzazione su base associativa, dotato di tutti i poteri, furono estremi propugnatori i comunisti, prima con Roveda, poi con Di Vittorio...

(continua)

La rappresentanza proporzionale nella storia d'Italia

di Maurizio Griffo e Gaetano Quagliariello

1. La proporzionale in Europa dopo la prima guerra mondiale

Per inquadrare il significato della rappresentanza proporzionale nella storia italiana è opportuno, preliminarmente, fare riferimento alle vicende degli altri paesi europei. Dei due tipi di rappresentanza proporzionale, quello del voto trasferibile (sistema Hare) e quello dello scrutinio di lista (sistema Considerant), è il secondo che, a partire dalla fine del XIX secolo, si radica in Europa continentale, perché favorisce l'emergere di partiti strutturati. Per fissare questo tornante basterà fare riferimento a due date periodizzanti. Nel 1891, al congresso di Erfurt, il partito socialdemocratico tedesco, partito guida del movimento operaio, include la richiesta della rappresentanza proporzionale tra gli obiettivi del suo programma minimo. L'esempio tedesco viene seguito anche dagli altri partiti socialisti. Alcuni anni dopo, nel 1899, il Belgio è il primo paese a dotarsi di una legge elettorale proporzionale con scrutinio di lista.

Questo successo pratico dà nuova forza alla propaganda proporzionalista negli anni che precedono l'inizio del conflitto mondiale. Tuttavia, dopo la testa di ponte belga, l'attività delle varie associazioni proporzionaliste non riesce a conquistare altre cittadelle legislative.

La situazione cambia radicalmente dopo la fine della Grande Guerra, quando, in quasi tutta Europa, si assiste ad un mutamento delle leggi elettorali in senso proporzionale. Senza fare una rassegna completa converrà prendere in esame alcuni casi particolarmente significativi...

(continua)

La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi

di Nicola Lupo

1. La connessione tra sistema proporzionale, gruppi parlamentari e commissioni permanenti

È nelle riforme del regolamento della Camera dei deputati statutaria, approvate tra luglio e agosto 1920, in più punti riviste nel giugno 1922, che si delinea l'assetto organizzativo, in gruppi e commissioni, che ancora oggi informa il Parlamento italiano. È in quella occasione che, a seguito dell'adozione della legge elettorale proporzionale del 1919, si decide di strutturare la Camera in gruppi parlamentari, che dei partiti politici di massa, affacciatisi con forza sulla scena politica, costituiscano la proiezione parlamentare. Ciò rende possibile, al tempo stesso, sostituire il tradizionale metodo degli uffici costituiti per l'esame dei singoli progetti di legge (i cui componenti, in assenza di cleavage partitici all'interno dell'assemblea, non potevano che essere estratti a sorte) con quello delle commissioni permanenti, specializzate per materia in modo da coprire tendenzialmente ogni possibile argomento e composte, appunto, proporzionalmente ai gruppi parlamentari.

Il duplice passaggio dal «Parlamento dei notabili» al «Parlamento dei partiti» e dal «Parlamento in assemblea» al «Parlamento in commissione» è un passaggio che ha modo di realizzarsi, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, nei principali ordinamenti europei, in non casuale concomitanza con l'allargamento del suffragio. Tuttavia, i caratteri della disciplina che allora si introduce in Italia risultano per più versi peculiari...

(continua)

I cattolici e la politica nel «secolo breve» della democrazia italiana

di Vera Capperucci

1. Questioni metodologiche

L'analisi del ruolo che i cattolici avrebbero svolto in quello che in questo

numero della rivista è stato definito «il secolo breve» dell'Italia repubblicana non può che prendere le mosse da un inquadramento di più lungo periodo. Il processo che ha, infatti, portato un partito cattolico a giocare un ruolo centrale nella evoluzione del sistema politico nazionale non può prescindere dal chiarimento di alcune questioni essenziali che hanno segnato il rapporto tra cattolicesimo e politica e che affondano le radici nelle dinamiche e nelle debolezze del processo risorgimentale italiano. In un contributo di qualche anno fa, dedicato alla maturazione dell'idea di partito all'interno della cultura cattolica, Francesco Traniello sottolineava come la maggiore difficoltà interpretativa della relazione tra fede e politica derivasse dall'analisi di un universo culturale e politico estremamente complesso¹. A fronte dell'apparente unicità del riferimento al concetto stesso di «mondo cattolico» era opportuno rivelare l'estrema complessità delle componenti che finivano per essere erroneamente assimilate all'interno di quella categoria storica. Parlare, cioè, del ruolo dei cattolici all'interno dello Stato moderno significa prendere in considerazioni dinamiche articolate che si snodano lungo direttrici tutt'altro che assimilabili. Procedendo per semplificazioni si potrebbe dire che un primo livello di analisi investa la dimensione «istituzionale» della Chiesa, quella che più direttamente coinvolge l'attività politica della Santa Sede e il suo proporsi agli altri attori politici come interlocutore dotato di una propria autorità e legittimità; un secondo livello concerne, poi, l'espressione organizzativa e, per alcuni versi secolarizzata, della partecipazione dei cattolici alla vita dello Stato, cioè il partito politico; il terzo livello, quello forse più complesso, investe, infine, la dimensione più strettamente «culturale» del mondo cattolico e coincide con quella cultura diffusa in cui l'elemento dottrinale finisce per incidere direttamente sul tessuto sociale fino a diventar tratto costitutivo e tradizionale di una civiltà o di una nazione.

SAGGI

La Cina sta diventando una potenza revisionista?

di BAOHUI ZHANG

1. Un riesame della politica estera cinese

Gli sviluppi recenti suggeriscono una svolta nella politica estera cinese, la cui passività è roba del passato. La spavalderia della diplomazia cinese si fa sentire adesso ai quattro angoli del globo. La Cina si è affermata come una potenza dall'influenza globale. Ciò richiede una spiegazione delle origini della nuova assertiveness della politica estera della Cina, del suo orientamento globale e della crescente volontà di mostrare la sua potenza. Il fulcro della nuova politica estera cinese è la volontà di influenzare l'agenda e le regole internazionali. Questa aspirazione viene espressa attraverso un nuovo termine della politica estera cinese, *huayu quan*, che significa letteralmente «il diritto di parlare» ma che, dato il contesto della sua comparsa alla fine del 2007, indica appunto il potere di dettare le regole internazionali e di fissare l'agenda politica. Questo nuovo decisionismo della politica estera della Cina è il segno della ricerca di un'influenza globale che ne rifletta il nuovo status di potenza. Tale tendenza rappresenta la più grande opportunità che la politica estera cinese abbia avuto dagli anni Novanta, quando Deng Xiaoping consigliò di

mantenere un basso profilo nelle questioni internazionali, in modo da non attirare attenzione indesiderata e sospetti. Il veto della Cina a una risoluzione delle Nazioni Unite, appoggiata dai paesi occidentali, per punire lo Zimbabwe nel luglio 2008 è un esempio eloquente della sua nuova politica estera. In passato, la Cina tipicamente si asteneva alle Nazioni Unite, per evitare uno scontro diretto con l'Occidente. Stavolta invece ha esercitato il potere di veto per «inviare il segnale che adesso ha il potere e la volontà di difendere i propri interessi vitali in Africa, e che senza la sua collaborazione l'Occidente non sarebbe in grado di realizzare nulla»¹. Un altro esempio è il ruolo della Cina nel fallimento del Doha round dei negoziati dell'Organizzazione per il Commercio Estero (Wto), nello stesso mese. In passato la Cina – come gli altri paesi in via di sviluppo – avrebbe ceduto alle pressioni degli Stati Uniti per farle aprire i propri mercati. Stavolta però la Cina è rimasta salda sulle proprie posizioni, dimostrando di avere abbastanza fiducia politica per sfidare gli Stati Uniti. Come ha dichiarato un alto ufficiale del commercio cinese dopo il fallimento dei negoziati: «Gli Usa non sono nella posizione di discutere il prezzo del cotone con i membri in via di sviluppo finché non avranno eliminato i loro sussidi di settore»

Il Psi di fronte a Bad Godesberg

di Francesca Traldi

Premessa

A quasi cinquant'anni di distanza dal congresso straordinario di Bad Godesberg (1959-2009), le ragioni che portarono il Psi a rifiutare il programma fondamentale della socialdemocrazia tedesca, che «mandava in soffitta Marx, gettando a mare la zavorra del marxismo», richiedono ora nuove riflessioni. All'inizio degli anni Sessanta le profonde trasformazioni che danno conto al nuovo panorama tecnologico, economico e sociale, hanno imposto una fase di transizione ai partiti socialisti; chiedendo loro lo sforzo di chiarire e determinare con precisione di contorni i loro postulati – senza genericismi o comode scappatoie di vocaboli ambivalenti. Si tratta di un lavoro di robusta lena, reso ancora più difficile quanto più i partiti avevano adottato i metodi della definizione teologica dei fini, rimasticando, senza digerirlo, il patrimonio dogmatico dei padri. Tra i paesi dell'Europa occidentale la sinistra italiana fu tra le più ideologizzate. I segni di tale ideologizzazione si riscontrano nella lenta operazione di affrancamento dal marxismo che iniziò con l'apertura del centro sinistra e si concluse con la segreteria di Craxi. Più fedele a Marx che all'immagine del «partito del progresso», il Psi manifesta nel rifiuto di Bad Godesberg tutti i segni del proprio ritardo culturale rispetto ai processi compiuti dalla socialdemocrazia tedesca. Dalla fine degli anni Cinquanta il ritardo intellettuale e politico dei socialisti italiani si ritrova – se letto in ottica comparata – non solo nei riguardi della Spd ma anche verso la socialdemocrazia austriaca, verso il laburismo inglese e le socialdemocrazie scandinave che si avviavano verso un percorso riformista comune. Tracce di questo ritardo si ritrovano nell'articolo di Altiero Spinelli, *Morte del socialismo europeo*, pubblicato su «Preuves» nel 1958 e riportato in seguito sulle pagine di «Critica Sociale» nel settembre 1959. Spinelli rimprovera al socialismo di avere abbandonato, sotto l'influenza marxista, l'idea di un «Grande Programma», di avere cioè rinunciato ad esporre la sua concezione futura della società socialista. Egli pensa che questa rinuncia condanni il movimento socialista all'impotenza. Scrive infatti: «Avendo abbandonato [...] la via dei piani e dei programmi, il socialismo ha abbandonato nello stesso momento la via della chiarezza [...]»¹.

A proposito de I profeti disarmati.

di Gerardo Nicolosi

Mirella Serri, I profeti disarmati. 1945-1948. La guerra fra le due sinistre, Corbaccio, Milano, 2008.

Che un giornale come «Risorgimento liberale», dopo essere stato a lungo dimenticato, venga oggi utilizzato come fonte per la ricerca storica è senz'altro buona cosa. Di esso si è servita Mirella Serri nel suo ultimo libro *I profeti disarmati. 1945-1948. La guerra fra le due sinistre*, per la ricostruzione del dibattito interno all'antifascismo italiano, in seno al quale si consuma una rottura definitiva in concomitanza del montare della violenza politica che affligge il paese attorno e dopo la Liberazione. In particolare, l'autrice si è concentrata sullo sforzo profuso da «Risorgimento liberale» nell'opera di denuncia del diffuso clima di illegalità presente in Italia, denuncia meritoria e coraggiosa, considerando i tempi, che si è concretizzata in pagine dense di idealità liberali e di passione civile. Ma se questo aspetto è nel volume pienamente rilevato, la ricostruzione del contesto in cui matura quella denuncia è sintomo di poca chiarezza riguardo alla storia dei liberali italiani nella guerra di liberazione e nel passaggio alla democrazia. Innanzitutto, la definizione di «piccolo quotidiano» data al giornale liberale nato a Roma già nel periodo clandestino sembra inappropriata, una visione riduttiva e figlia di quel pregiudizio che vede i liberali irrimediabilmente sconfitti già all'indomani del 25 luglio.