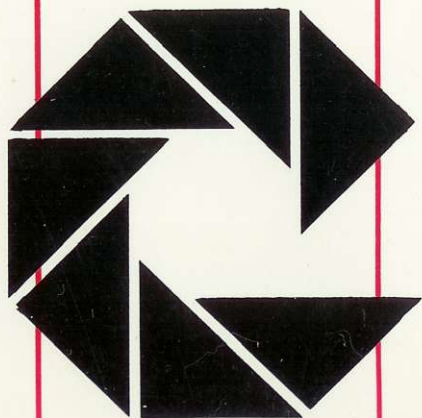


**genevieve
bibes**

**il
sistema
politico
italiano**

guaraldi

**INTRODUZIONE DI
MARIO CACIAGLI**



Guaraldi

La società politica
a cura di Mario Caciagli

Guaraldi

Guaraldi

Geneviève Bibes

IL SISTEMA POLITICO ITALIANO

*Introduzione di Mario Caciagli
Traduzione e bibliografia a cura di Neri Gori*

Guaraldi Editore

Titolo originale

Le système politique italien

© 1974 by Presses Universitaires
de France, Paris

© 1975 by Guarraldi Editore S.p.A., Rimini
Direzione Editoriale: Firenze, Via Masaccio, 268
76-0029-1

Indice

Introduzione di Mario Caciagli	9
<i>Il sistema politico italiano</i>	17
<i>Premessa</i>	19
<i>Capitolo primo</i> L'eredità storica	23
1. Una centralizzazione imposta contro la realtà regionale	26
2. Una lunga resistenza alla partecipazione popolare	26
3. Le subculture cattoliche e socialiste	28
4. Uno pseudo-parlamentarismo	31
<i>Capitolo secondo</i> Il quadro costituzionale	37
1. L'ideologia di fondo	37
2. La Costituzione italiana	41
A) Una Costituzione rigida	44
B) Una Costituzione mista	44
C) Una Costituzione incompiuta	50
<i>Capitolo terzo</i> L'ambiente sociale	57
1. Una cultura politica frazionata	63
A) Le subculture regionali	63
B) La cultura politica italiana	66

2. Una espansione incontrollata	70
3. La crisi «strisciante»: 1968-1971	73
4. La crisi in corso dal 1973	76
5. La diversità delle domande	78
<i>Capitolo quarto</i> Trasmissione e aggregazione della domanda	86
1. La partecipazione politica	86
A) Le forme tradizionali	86
B) Le nuove forme di partecipazione	88
2. Gli aggregatori della domanda	89
A) I sindacati	89
B) I partiti politici	100
<i>Capitolo quinto</i> Il sistema partitico	132
1. La frammentazione	133
A) Un multipartitismo esasperato	133
B) Numerose correnti interne	138
2. La polarizzazione	147
3. L'egemonia democristiana	154
A) La forza elettorale	154
B) La predominanza nei governi	155
C) Il sottogoverno	156
<i>Capitolo sesto</i> Il funzionamento delle istituzioni	161
1. Le caratteristiche del sistema politico	162
A) L'assenza di un'alternativa globale	162
B) Rapporto maggioranza-opposizione	165
C) I rapporti fra i vari soggetti politici	171
2. La capacità riformatrice del sistema politico	187
<i>Conclusione</i>	194
<i>Bibliografia</i>	199

Introduzione

Negli ultimi anni i tentativi di analisi scientifica dei caratteri e del funzionamento del sistema politico italiano sono diventati sempre più numerosi, arricchendosi continuamente di apporti parziali o di interpretazioni generali. Lo stesso dibattito corrente, sia quello che si svolge sulla stampa che quello che si svolge nelle sedi istituzionali, ha cominciato a tener conto di questi contributi, recependone alcune categorie interpretative, accogliendone alcune diagnosi, impadronendosi e divulgando alcune loro formule schematiche ma efficaci e fortunate.

Che questo tipo di analisi sia di recente data si spiega con il ritardo con cui le scienze sociali, e la scienza politica in particolare, hanno fatto il loro ingresso nella nostra cultura, una cultura usa ad affrontare i fenomeni dello specifico politico con il taglio storico-filosofico o con quello giuridico. Non per nulla, e il volume che qui si presenta ne è un esempio ulteriore, sono stati spesso studiosi stranieri a condurre indagini significative e a recare stimoli efficaci.

Questa fioritura e questo ritardo potrebbero però significare anche qualcos'altro. E cioè che alla scienza politica, almeno a questa piccola parte di essa che si occupa delle questioni italiane, tocchi il ruolo che Hegel attribuisce alle varie filosofie, quello di nascere quando i rispettivi popoli si avviano al tramonto. Come la filosofia nella visione hegeliana si leva a interpretare un mondo storico quando su di esso sta per calare il sipario, l'attenzione dei politologi potrebbe essere insomma un segno di più che questo nostro sistema politico, la prima repubblica come qualcuno già dice, stia per concludere la sua parabola. Indubbiamente la crisi che il sistema politico italiano sta attraversando è di eccezionale gravità,

tanto da rendere addirittura giustificati i timori, più volte affacciati in questo periodo, di un suo improvviso collasso. Gli elementi della crisi non sono tanto l'ormai tradizionale instabilità governativa che pur colpisce gli osservatori stranieri, o la estenuante lunghezza delle trattative per la formazione dei governi più recenti, né la causa principale è la recessione economica che investe tutto il mondo capitalistico. Si tratta piuttosto di una generale impasse del sistema tutto, di un suo immobilismo tanto piti deleterio quanto piti sono pesanti i problemi da affrontare, di una ingovernabilità della crisi sociale da parte del potere politico. Si tratta inoltre della paralisi, altri dice «sfascio» delle istituzioni; degli scandali che travolgono la classe dirigente; della sclerosi di alcuni partiti fra i maggiori; dell'inefficienza ormai insopportabile della pubblica amministrazione ordinaria e dello strapotere di quella straordinaria; della tracotanza dei «corpi separati» e dell'irrefrenabilità degli egoismi corporativi.

Soprattutto, mentre aumenta l'inquietitudine della società civile e da essa continuano a venire e a moltiplicarsi le domande di veder soddisfatte le legittime esigenze maturate in seguito alle profonde trasformazioni che hanno interessato il paese, il potere politico non riesce a fornire né pronte, né adeguate risposte.

Nel divario fra società civile e sistema politico sta il segno piti evidente della crisi. Questo scollamento fra richieste della società e incapacità del potere politico è il motivo ricorrente nell'esposizione e nell'analisi di Geneviève Bibes. Ma se l'autrice descrive così la situazione di oggi e ad essa fa costantemente riferimento, cerca di capire, nel corso della sua trattazione, da dove essa abbia avuto origine, in quale contesto storico, sociale, economico e culturale essa si innesti, quali siano le sue componenti decisive.

Il pregio maggiore di questo volume sta secondo noi nel fornire un quadro pressoché esauriente degli elementi e dei fattori che hanno formato o che oggi costituiscono e caratterizzano il sistema e di fornirlo in un'agile e valida sintesi. Ancora una volta, come altri hanno precedentemente già fatto, è uno studioso straniero che affronta i rischi di un'impresa del genere. Essa sembra aver sgomentato finora gli autori italiani probabilmente perché la necessaria selezione dei fatti e degli argomenti, e dello stesso

materiale analitico e interpretativo a disposizione, risulta piti ardua per chi vi è direttamente coinvolto. Dei dati empirici e degli studi a disposizione, la Bibes ha fatto indubbiamente tesoro, raccogliendo spunti e schemi concettuali dalla letteratura piti recente, che d'altronde cita ampiamente.

Il testo è molto ricco, come si noterà, di dati e di informazioni, puntualmente accompagnati da discussione e interpretazione. Per questa edizione italiana esso è stato aggiornato dalla stessa autrice fino a tutto il 1974. Abbiamo inoltre ritenuto opportuno che la bibliografia esistente nell'originale fosse rivista, ampliata e aggiornata: vi ha provveduto lo stesso giovane studioso che ha curato la traduzione. Ciò anche perché vorremmo che il volume fosse considerato come un utile strumento di conoscenza e di lavoro.

Esso dovrebbe servire, quindi, non soltanto agli «addetti ai lavori», uomini politici, politologi, giornalisti; ma anche agli studenti di scienze politiche, che trovano spesso difficoltà ad avere una visione d'assieme di tutti questi problemi o anche, piti semplicemente, a documentarsi sui fatti e sui dati essenziali. Ma riteniamo possa servire anche agli studenti e agli insegnanti delle scuole medie superiori, sempre piti attenti a questi contenuti e sempre alla ricerca di manuali come questo, in attesa che le scienze sociali e i temi della società contemporanea entrino piti decisamente nel loro ambiente in sostituzione di quella disciplina inutile e inutilizzata che vien chiamata «educazione civica».

Insomma, una nuova collana della Guaraldi non poteva non aprirsi con un volume che tenesse fede a quello che è sempre stato il dichiarato impegno della casa editrice, lo svolgimento di un servizio per i giovani e, fra i giovani, per i militanti. Quest'ultimi sosterranno giustamente che la miglior forma di conoscenza rimangono l'impegno e la lotta, ma anche libri come questo servono a saperne di piti sulla realtà italiana.

Il modo con cui l'autrice ha ordinato la complessa materia in capitoli e in argomenti, se è in parte tradizionale, non è per questo meno convincente. All'«eredità storica», che troppo spesso viene trascurata e che invece offre elementi di comprensione irrinun-

ciabili, è dedicato giustamente il primo capitolo. Vi sono indicati i fattori che hanno pesato sullo sviluppo del sistema politico italiano fin dal conseguimento dell'unità nazionale e che fanno sentire ancora oggi i loro effetti: la scelta accentratrice, la resistenza opposta dalle élites alla partecipazione popolare alla vita dello stato, il formarsi di subculture separate e quindi estranee allo stato stesso, uno pseudo-parlamentarismo, il trasformismo e il clientelismo come metodi di governo e digestione del potere. La lotta al fascismo e la costruzione dello stato repubblicano non hanno costituito una frattura decisa con questa tradizione. Si potrebbe osservare che, se la Bibes accenna successivamente e a piti riprese alle conseguenze della dittatura fascista e soprattutto della ricostruzione, nel secondo dopoguerra, di molti settori del vecchio ordine, non tratta espressamente del regime fascista in questo primo capitolo, e, quasi accettasse la tesi del fascismo come parentesi, salta direttamente dal primo al secondo dopoguerra. A parte il fatto che il fascismo sia stato la conseguenza se non necessaria, certo abbastanza naturale del tipo di sviluppo politico precedente, un sia pur breve esame di certi caratteri del regime avrebbe meglio introdotto, a parer nostro, la comprensione della situazione attuale. Studi recenti hanno dimostrato che certe scelte del fascismo (intervento pubblico nell'economia, creazione dello stato degli enti, gonfiamento della pubblica amministrazione) condizionano ancora la vita del sistema. E le bardature autoritarie delle istituzioni hanno imbrigliato prima e minacciano oggi il dispiegarsi della democrazia repubblicana. In questi anni di forti tensioni e di riacutizzarsi dello scontro di classe si è ben avvertito come i residui del fascismo influiscano sulla composizione e sugli atteggiamenti dei ceti dirigenti non politici: è una questione di strumenti e di struttura, basta pensare ai codici o alla chiusura gerarchica dei «corpi separati», ed è una questione di vocazione autoritaria. Anche per questo aspetto la cultura politica dei «corpi separati», scossi da crisi interne ma ben arroganti nei loro vertici, abbiamo ora a disposizione ricerche e denunce. Rifarsi alla mentalità e ai valori che dominano negli strati più alti della magistratura, della pubblica amministrazione, dell'esercito può essere utile per spiegare l'incapacità del sistema di procedere a riforme e perfino i ritardi e le remore nell'attuazione della stessa Costituzione.

I ritardi nell'applicazione delle norme costituzionali l'autrice li ricorda nel secondo capitolo, dove traccia un preciso profilo del «quadro istituzionale». Ma conclude, a ragione, che se la battaglia per l'attuazione della Costituzione è stata per almeno vent'anni una battaglia di sinistra, oggi quel testo costituzionale appare invecchiato per non pochi aspetti e la sua pura e semplice attuazione non sarebbe risposta sufficiente alle esigenze di una società che spinge invece alla ricerca di nuovi ruoli e di nuove funzioni.

Se la Bibes trascura, come si è detto sopra, la «cultura politica» dei vertici, a parte un breve accenno agli alti burocrati nell'ultimo capitolo, dedica invece una sezione importante del terzo capitolo alla cultura politica degli italiani. L'approccio della cultura politica potrebbe, a nostro avviso, essere applicato con risultati illuminanti alla società italiana e alle sue strutture politiche: purtroppo in questo ancora piti che in altri settori d'indagine c'è ancora una assoluta scarsità di ricerche empiriche. Riferendosi a quelle che esistono, la Bibes può indicare alcune caratteristiche della cultura politica italiana: da un lato, nel suo insieme, essa appare frazionata, profondamente diversa nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese, contrassegnata da due zone a solida subcultura cattolica e marxista; dall'altro, sul piano del comportamento individuale, gli italiani rivelano un basso grado di informazione politica, uno scarso interesse per gli avvenimenti politici, un'atteggiamento di sfiducia se non di ostilità verso la politica e i suoi protagonisti, un senso di impotenza della propria eventuale azione.

A questa scarsa integrazione politica ha corrisposto invece una crescente integrazione economica negli ultimi quindici-venti anni.

L'altra parte del terzo capitolo è appunto dedicata alla tumultuosa espansione economica del periodo 1958-68, che ha trasformato l'Italia da paese agricolo a paese industriale, ma che ha provocato migrazioni interne, è avvenuta grazie alla compressione dei salari, ha aggravato gli squilibri invece di sanarli, si è svolta in modo disordinato e caotico fuori del controllo delle forze politiche ed è approdata infine alla crisi che dura dal 1968, quando la concorrenza internazionale e le grandi lotte operaie ne hanno messo a nudo i limiti e le storture.

L'attenzione rivolta alla cultura politica e alle strutture e alle vicende economiche fanno di questo capitolo il pili interessante del

libro: l'autrice sembra accogliere nel concetto di sistema politico anche le componenti socio-culturali e economiche, rapportando così i meccanismi puramente politici all'ambito sociale e ai mutamenti economici che gli si giustappongono e li condizionano, finendo col metterli in crisi.

Abbastanza collegato al terzo capitolo è il successivo: tradizione e mutamenti economici spiegano in parte i modi vecchi e quelli nuovi di partecipazione politica da parte degli italiani. L'alta percentuale dei votanti e l'alto numero di iscritti ai partiti non dimostrano, sostiene la Bibes, un elevato grado di partecipazione: gli italiani votano perché il voto è semi-obbligatorio, risultano iscritti a partiti, qualche volta senza nemmeno saperlo, spesso per ragioni clientelari o di fedeltà. Questo capitolo è quasi completamente dedicato all'analisi ecologica dei risultati elettorali e della presenza dei vari partiti, con dovizia di tabelle e di tavole; ma vi si parla anche delle nuove forme di attivismo politico dopo il 1968, del mutato ruolo dei partiti in quanto trasmettitori di domande particolari invece che collettive, del grande peso assunto dai sindacati sia per il livello di organizzazione sia come interlocutori del Governo e del Parlamento.

Però, nonostante la vivacità dei movimenti spontanei e l'emergere dei sindacati come portatori di domande generali, i partiti restano indubbiamente i protagonisti assoluti della scena politica italiana. Al sistema dei partiti la Bibes dedica tutto un capitolo, il quinto. Tanto spazio si spiega anche con il fatto che la stessa ricerca sociologica e politologica italiana si è occupata molto, e fin troppo, dei partiti; si potrebbe addirittura dire che la ricerca politologica ha preso proprio le mosse da essi, confondendo qualche volta, negli anni '60, il sistema partitico con l'intero sistema politico.

Certo, le caratteristiche del sistema partitico — esasperato multipartismo, correntismo, polarizzazione — si riflettono sull'intero sistema politico. La caratteristica più importante e più gravida di conseguenze è comunque quella dell'esistenza di un partito dominante, e che questo partito sia la DC. La Bibes sfiora questo problema, ma non l'affronta con decisione. Le conseguenze negative del predominio della DC non derivano dalla sua ambiguità dipartito confessionale e interclassista, che pure conta, ma dal fatto

che essa è diventata «partito di regime». Essa è ormai tale non perché abbia governato da sola, anzi ha sempre preferito governare con altri, ma per come governa, nonostante gli altri. La DC controlla quasi tutte le leve del potere, e ciò ininterrottamente da trent'anni; e non solo quelle propriamente politiche, ma anche quelle che dominano la vita pubblica, amministrazione pubblica, grandi imprese statali, enti parastatali, banche, radio e televisione.

Una concentrazione di poteri che ha fatto quasi scomparire i limiti fra partito dominante e stato stesso.

Se questo è vero — ma la Bibes non si azzarda a tirarne le conseguenze — si può allora sostenere che la crisi del sistema politico italiano è, almeno in buona parte, la crisi del suo protagonista. È la DC infatti ad essere in crisi e a scaricare la sua crisi su tutto il sistema. È la DC che non funziona più o che non vuole più funzionare. Usuo sistema di governo, cui ha sempre fatto partecipare in misura ridotta gli alleati, non tiene più. Fondato più che altro sul sottogoverno e sulla distribuzione clientelare delle risorse, il sistema di governo democristiano è messo in forse dal venir meno di quest'ultime in seguito alla crisi economica e al prosciugamento naturale. Dopo aver mediato fra destra e sinistra e soprattutto aver aggregato interessi diversi, se non divergenti, la DC non riesce più a svolgere questa funzione. Come partito della borghesia, la DC non riesce a porre rimedio alla crisi di egemonia di questa classe di fronte alle lotte e alle tensioni apertesesi nel paese. La disgregazione del partito, infine, riflette la disgregazione del blocco sociale che gli stava dietro.

E la stessa Bibes nella frase che chiude il libro torna a ripetere che la questione fondamentale da risolvere per tutto il sistema politico italiano è appunto la capacità della DC di continuare ad assicurare una sintesi politica che si dimostra sempre più difficile.

A questa considerazione l'autrice arriva dopo aver dedicato l'ultimo capitolo, o piuttosto, nonostante il titolo, una parte di esso, al funzionamento delle istituzioni. Vi tratta infatti dell'istituto parlamentare, esautorato nella sua funzione di controllo e capace di produrre solo una valanga di «leggine» di carattere settoriale e amministrativo; del rafforzamento della Presidenza della Repubblica di fronte alla debolezza degli altri soggetti; della contraddittoria situazione dei governi, forti per il ricorso frequente

ai decreti legge, ma deboli per la scarsa durata; della lentezza della pubblica amministrazione. Ma la Bibes sembra appartenere alla schiera di coloro che non ritengono che il sistema si possa rimettere in moto grazie ad interventi di ingegneria sulle istituzioni o sui meccanismi decisionali, perché giudicano che non si tratti di problemi di strutture formali ma di rapporti politici, di rapporti di forza uniti a volontà politica.

Per questo essa ritorna sui due principali aspetti politici del funzionamento del sistema: il mancato alternarsi dei partiti al governo, con la presenza continua invece del partito di centro che cerca di integrare le opposizioni, e il rapporto maggioranza-opposizione, di contrapposizione frontale in teoria, ma in realtà stemperato in una serie di accordi e contrattazioni in varie sedi istituzionali, prime fra tutte le commissioni parlamentari.

Se questa è la situazione, e se la tradizione di tutto il sistema mostra non la tendenza alle rotture e alle scelte ma al trasformismo, si direbbe che l'uscita più probabile, sul piano delle alleanze, sia la grande coalizione, o il compromesso storico proposto dal PCI alla DC. La Bibes non si inoltra tanto su questo terreno previsionale. Ma, dopo il fallimento del centro-sinistra, le sembra che possibilità d'azione siano offerte solo da un dialogo della maggioranza tradizionale con le grandi centrali sindacali e da un confronto con il PCI per perseguire una politica di riforme che goda del consenso dei settori più moderni della borghesia industriale.

L'altra soluzione che altri indicano, l'alternativa di sinistra che sostituisca del tutto al potere la DC, non sembra rientrare nell'orizzonte della Bibes. In ogni caso, se l'una o l'altra sono le soluzioni che possono riattivare il sistema, perché esse siano efficaci devono avvenire a due condizioni: che passino attraverso un ridimensionamento del potere democristiano e che passino presto prima che il quadro politico si deteriori ancora di più fino a precipitare.

Mario Caciagli

Il sistema politico italiano

Guaraldi

Guaraldi

Premessa

Verso la metà degli anni'60 era usuale in Italia contrapporre a un vistoso sviluppo economico l'immobilismo e la crisi delle istituzioni politiche.

Il paese del miracolo economico, nel quale il reddito nazionale aumentava ogni anno di circa il 6%, la produzione industriale del 9% e le esportazioni dal 15 al 20%, era anche quello dell'instabilità dei governi (la durata media di questi non superava i dodici mesi durante la terza legislatura — 1958-63 — e i quindici mesi durante la quarta) e del «malgoverno» (la capacità riformatrice dei vari governi era quasi nulla e la paralisi amministrativa pressoché totale). Alla fine del decennio è venuta la gravità della crisi economica, messa chiaramente in evidenza nel bilancio consuntivo 1971, a ricordare l'interdipendenza dei meccanismi dello sviluppo politico ed economico. La crisi attuale pone al centro dell'analisi del sistema politico italiano la questione di sapere in che misura questo sistema ha — o non ha — risposto alle sfide successive che l'evoluzione socioeconomica del paese gli ha posto.

Senza dubbio, come nota Huntington, «lo sviluppo politico non è mai completo e nessun sistema risolve mai i problemi con i quali viene messo a confronto» (1). È però possibile giudicare il livello dello sviluppo di un sistema politico secondo criteri collaudati negli studi sulle società moderne.

Il test fondamentale che si ritrova in quasi tutti gli schemi teorici d'analisi è il rapporto tra mobilitazione sociale e economica, che si traduce in un aumento della partecipazione, e capacità delle

istituzioni politiche, autonome e adattabili, di inquadrare e integrare questa accresciuta partecipazione.

È chiaro però che un tipo puro non esiste, e l'Italia, come molti altri paesi, partecipa di un modello misto di modernizzazione. Essa si trova ancora per numerosi aspetti tra le società in transizione, nelle quali lo sviluppo politico è meno rapido della mobilitazione sociale e economica, e ciò porta come conseguenza il farsi carico di decisioni politiche da parte di istituzioni non politiche. Ne è in certa misura testimonianza l'importanza nuova che alcune forze sociali — in alcuni casi i sindacati — hanno acquistato nel corso degli ultimi anni.

Ma contemporaneamente l'Italia conosce il problema dei regimi molto sviluppati: la superistituzionalizzazione. La mobilitazione sociale risulta ancora frenata da istituzioni che pur avendo perduto i loro scopi iniziali continuano a esistere e esercitano quindi un'influenza conservatrice. Questa rigidità, che Merton identifica con le disfunzioni burocratiche (2), è, piti ancora della debolezza delle istituzioni, responsabile delle difficoltà incontrate dalle strutture politiche a rispondere con gli aggiustamenti necessari alla crescita sociale e economica.

Questo introduce la nozione di diacronia, molto importante in un paese come l'Italia il cui sviluppo storico risente molto della diversità delle esperienze.

Tale nozione permette di ridisegnare insieme l'evoluzione delle istituzioni e quella del sistema di valori sul quale si fonda la cultura politica. I rapporti tra socializzazione e istituzioni politiche, ai quali i politologi assegnano una così grande importanza (3), sono in effetti in Italia un esempio particolarmente evidente della coesistenza di forme tradizionali e di elementi avanzati. Si tratta di un fenomeno la cui importanza non può sfuggire quando si studiano quei rapporti tra ambiente sociale e istituzioni che secondo i modelli di Easton (4) e di Almond (5) costituiscono la base dell'analisi dei sistemi politici.