

TEORIE DELLA TRANSIZIONE E ANALISI DEL SISTEMA POLITICO: IL CASO ITALIANO

di Gianfranco Pasquino

SERGIO FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 298

Premessa

Dare significato alla politica italiana nei dieci anni che intercorrono dal referendum sulla preferenza unica del giugno 1991 alle elezioni politiche del maggio 2001 non è un'operazione facile. Al contrario, potremmo procedere ad una valutazione di quanto è stato scritto sulla politica italiana in questo decennio – per la quale da quindici anni i volumi di *Politica in Italia* pubblicati sotto l'egida dell'Istituto Cattaneo offrono molto di più della comunque indispensabile documentazione di base – proprio con riferimento alla maggiore o minore capacità di comprensione/spiegazione delle caratteristiche di una transizione ancora in corso. Allora, sarebbero davvero pochi gli studi in grado di superare questo test. Anzi, le nostre biblioteche private potrebbero disfarsi senza rimpianti della maggior parte dei volumi pubblicati sulla politica italiana di questo decennio in quanto obsoleti. L'obsolescenza non deriva, però, soltanto dalla rapidità e dalla profondità dei cambiamenti politici e dei cambiamenti istituzionali, rapidità e profondità delle quali è lecito dubitare. Deriva quasi esclusivamente dalla episodicità della maggior parte degli studi e delle ricerche e, in special modo, dalla mancanza di una o più teorie in grado di guidare le ricerche e di illuminare gli eventuali cambiamenti.

Purtroppo, non esiste una teoria delle transizioni né, tantomeno, una teoria di quelle peculiari transizioni che si sviluppano all'interno dei regimi democratici. Nonostante il giustamente

celebrato volume curato da Guillermo O' Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (1986), che, peraltro, era dedicato alle transizioni dai regimi autoritari (sulle quali si veda anche Linz e Stepan 1996) e che giustamente lasciava l'esito indefinito, nel migliore dei casi è possibile parlare di una *teoria delle condizioni* che consentono l'inizio della transizione. A seconda degli autori e dei casi, nient'affatto riconducibili e riducibili ad un'unica interpretazione teorica, l'attenzione è stata maggiormente indirizzata alla ricerca delle condizioni che consentissero alle élites di stipulare patti per dare inizio alla transizione piuttosto che per portarla ad un soddisfacente compimento. Quando di compimento della transizione si fosse trattato, allora il problema veniva definito come quello della costruzione delle istituzioni migliori (suggestivi, ma molto discutibili, mi sembrano il volume curato da Lijphart e Waisman, 1996, e quello scritto da Elster, Offe e Preuss, 1998).

In un certo senso, sarebbe possibile interpretare la nascita nel 1997 della Commissione Bicamerale sotto la presidenza di Massimo D'Alema come il più vigoroso tentativo di stilare un patto fra élite, l'altro contraente essendo essenzialmente Berlusconi, e l'esperienza, poi fallita della Bicamerale, come la rottura del patto non scritto. Naturalmente, è proprio il collasso della Bicamerale che fa toccare con mano l'impossibilità di portare a compimento la transizione italiana se prima non si perviene alla ristrutturazione delle istituzioni, delle procedure, delle regole. Fintantoché tutti sanno che le istituzioni esistenti e le regole elettorali vigenti non saranno necessariamente, per parafrasare Giuseppe Di Palma (1990), «the only game in town», le forzature rimangono all'ordine del giorno e la transizione istituzionale e politica è destinata a continuare. Il punto da fermare, dunque, è che l'analisi di una transizione deve combinare sia un'esplorazione dei comportamenti e dei fattori politici che una ricognizione delle strutture e delle trasformazioni istituzionali. Altrimenti, il rischio è quello di non trovare mai punti di approdo.

Cumulare e comparare

Come si può dedurre da queste sinteticissime notazioni introduttive, è improbabile che si traggano insegnamenti significativi dalle transizioni da regimi autoritari/totalitari a regimi de-

mocratici per comprendere, spiegare, prevedere le dinamiche di transizioni nell'ambito di regimi che rimangono democratici: e il caso italiano dell'attuale transizione incompiuta configura proprio una di queste transizioni in democrazia, vale a dire da un regime che era democratico a un regime che dovrebbe essere democratico. Tuttavia, qualche riferimento a quanto scritto in altre occasioni e per altri casi di specifiche transizioni potrebbe rivelarsi utile. Pur dichiarandosi comparatista e non italianista, nel suo libro più recente Sergio Fabbrini preferisce intraprendere una strada diversa da quella della comparazione politico-istituzionale. La sua strada tenta di mettere in collegamento cambiamento, crisi e transizione in una sequenza molto stretta, quasi necessitata. Più precisamente ma, aggiungerei, in maniera controversa, Fabbrini (2000, 17-18) asserisce che «la crisi [italiana] è stata il risultato della relazione conflittuale attivatasi, tra il 1991 e il 1996, tra alcuni gruppi sociali e la vecchia classe politica; la transizione, invece, è stata caratterizzata dalla relazione conflittuale, che si è attivata dopo il 1996, tra le varie componenti che costituiscono la nuova classe politica». Lasciando da parte la notevole complessità della valutazione di quanto nuova sia la classe politica della transizione, molto poco, direi, poiché, tranne Silvio Berlusconi, tutti gli attori politici attualmente sulla scena esistevano, a prescindere dai cambiamenti più o meno cosmetici di nomi e di etichette, e in posizioni rilevanti già prima del 1996, la periodizzazione e la stessa distinzione crisi/transizione mi appaiono discutibili e poco convincenti, senza contare che la specificità «istituzionale» della transizione viene in parte sottovalutata in parte persa.

I detonatori della crisi italiana sono stati variamente individuati in una pluralità di fenomeni e non possono essere ridotti ad una non precisata relazione conflittuale tra alcuni indefiniti gruppi sociali e la vecchia classe politica in blocco. Nell'ordine, in parte seguendo quella di Bufacchi e Burgess (2001), che ritengo essere la migliore analisi interpretativa della politica italiana del decennio passato (ma si veda anche Gilbert 1995), i fenomeni o fattori più importanti sono stati: il referendum sulla preferenza unica del giugno 1991 (Pasquino 1993b); l'indagine di Mani Pulite a partire dal febbraio 1992; il successo elettorale della Lega nell'aprile 1992; i vincoli imposti dal trattato di Maastricht del 1992; il referendum elettorale dell'aprile 1993. Chi accetta questa impostazione potrebbe procedere, credo con profitto, ad un'analisi di tipo *path dependency* che vanta buoni

precedenti nella letteratura. La crisi italiana, delineata a grandi linee e nei suoi passaggi essenziali, sfocia nella transizione senza soluzione di continuità, e l'inizio della transizione può essere fatto risalire a molto prima del 1996, almeno al 1993 se non al 1991. In un certo senso, il 1991 mi pare la data d'inizio più appropriata poiché scompagina gli schieramenti politici e invia un messaggio istituzionale dirompente: la legge elettorale, dicono i cittadini, deve essere cambiata. Tecnicamente, però, l'inizio irreversibile e inconfutabile della transizione istituzionale si ha con il referendum elettorale del 1993 che obbliga il Parlamento a intervenire nella formulazione di una legge elettorale che non può più essere proporzionale. Di qui, nonché dai successivi tentativi di cambiamenti istituzionali e costituzionali: un eventuale governo Macchiano nel febbraio 1996 e la Commissione Bicamerale presieduta da D'Alema fino al collasso del giugno 1998, credo sia non soltanto possibile, ma opportuno sostenere che la transizione italiana è in special modo un problema di riforma delle istituzioni, delle regole elettorali (come dimostrano *ad abundantiam* tutte le riforme dei sistemi elettorali per i comuni, le province, le regioni), dell'ordinamento dello Stato, quindi della Costituzione. Se si accetta l'interpretazione che propongo e si conviene sulla datazione che ne consegue, allora diventa anche possibile definire la transizione più produttivamente come «l'intervallo che intercorre fra un regime e l'altro» (credo di essere debitore a Philippe Schmitter di questa utilissima definizione che ho peraltro precisato nella voce apposita del mio libro sulla transizione, Pasquino 2000).

Naturalmente, questa definizione di transizione come intervallo fra due regimi comporta alcune importanti conseguenze analitiche. Per mio conto, credo che una definizione di questo genere, che si collega all'esistenza di un regime, al suo sgretolamento e alla necessità della formazione di un altro regime che sia totalmente diverso dal regime di partenza oppure relativamente simile, prodotto da una transizione restauratrice, spinga a recuperare creativamente e criticamente la teoria del sistema politico come formulata da David Easton (1966; ma utili indicazioni si possono ancora trarre da Almond, Flanagan e Mundt 1973). Infatti, la transizione italiana comincia proprio quando i tre elementi essenziali del sistema politico italiano: la *comunità politica*, il *regime*, le *autorità*, vengono messi in discussione. Da un lato, non era mai successo prima in Italia che una sfida politica investisse tutto il sistema; dall'altro, tutti e tre gli elementi

costitutivi del sistema politico continuano ad essere in discussione e questo spiega perché sia corretto e utile parlare di una transizione infinita (ricorro deliberatamente a questo aggettivo a preferenza di incompiuta perché questo secondo aggettivo sembra convogliare l'idea che qualcuno conosca in anticipo il punto d'approdo, di compimento). Grazie alla teoria del sistema politico di Easton presa sul serio, è possibile elaborare gli aspetti fondamentali di qualsiasi transizione e non soltanto di quella italiana. Anzi, proprio perché si presta a eventuali comparazioni, la teoria di Easton appare particolarmente utile.

Comunità, regime, autorità

Evidentemente, Fabbrini non ritiene che l'~~agitazione~~ del tema del federalismo costituisca un elemento della crisi politico-istituzionale italiana, ma le richieste della Lega, che nel recente passato sono state spinte fino ai limiti della secessione, da alcuni teorizzata quasi come un diritto dei popoli (si veda Miglio 1994), miravano esplicitamente ad intaccare la stessa *comunità politica* italiana. Esistono anche parecchie buone ragioni per pensare che alcune, per quanto improvvisate, soluzioni federaliste costituiscano veri e propri cavalli di Troia che condurrebbero ad una ridefinizione sostanziale della comunità politica italiana. Lo costituiscono negli esiti, ma anche nelle modalità referendarie, al limite del plebiscitarismo, con le quali quegli esiti vengono perseguiti. Con qualche forzatura, e su un altro versante, ritengo che sia persino possibile sostenere che il voto degli italiani all'estero, nelle modalità con le quali è stato configurato, ma non ancora attuato, si caratterizzi come un mutamento/allargamento della comunità politica. Comunque, il punto da fissare è che, se si aderisce alla concezione di Easton, nessuna transizione potrà compiersi fintantoché non sarà chiaramente, previamente e definitivamente delimitata la comunità politica, vale a dire chi sono coloro che hanno diritto di partecipare alla vita politica italiana e in quali forme. Azzarderei che questa delimitazione della comunità politica dovrebbe, probabilmente, anche tenere conto dell'evoluzione dell'Unione Europea, ma non mi voglio «allargare» troppo. Tuttavia, è sul regime che si deve concentrare l'attenzione e l'analisi di chi studia una qualsiasi transizione.

Per *regime* Easton intende precisamente le norme, le regole,

le procedure e, ovviamente, la Costituzione, dove essa è scritta, e le istituzioni di un sistema politico. È difficile districarsi nelle migliaia di pagine dedicate alla riforma della Costituzione italiana e delle sue istituzioni e rendere giustizia a tutti coloro che hanno combattuto nobili battaglie per una Repubblica migliore (i compendi in materia sono molti, arricchiti da alcune interessanti tesi di dottorato di giovani studiosi, ad esempio, tedeschi. Per tutti, Nedelmann 1995 e Chiti e Sturlese 1999). Però, alcuni punti possono e debbono essere fermati. Primo, il dibattito istituzionale e costituzionale prende quota a partire dalla fine degli anni settanta e si incardina in tre Commissioni bicamerali: 1983, 1993-94; gennaio 1997-giugno 1998 (ma la Commissione D'Alema non è mai stata ufficialmente dichiarata estinta; sul punto, Pasquino 1999a). Secondo, quando il dibattito si traduce in scelte e decisioni, queste attengono proprio ad alcune regole fondanti di un regime: le regole elettorali, il sistema di governo, la forma di Stato. Terzo, l'obiettivo di fondo dei riformatori è proprio consistito nella costruzione di un regime diverso da quello. L'incompiutezza della transizione sta esattamente nel non raggiungimento dell'obiettivo riformatore, nella contraddittorietà di molte proposte, nella conflittualità di molte soluzioni (sulle modalità comparate con le quali analizzare i problemi e proporre le soluzioni, con un excursus sul caso italiano, si veda Sartori 2000).

Facendo affidamento sulla mai sufficientemente discussa e criticata dicotomia di Lijphart (da ultimo 1999), Fabbrini definisce la democrazia italiana, cioè, tecnicamente, il suo regime, come «consensuale». In effetti, secondo alcuni, sono i comportamenti delle autorità italiane, di governo e di opposizione, che dovrebbero essere definiti «consensuali», ma gli approfondimenti in proposito non appaiono convincenti (per gli atteggiamenti dell'elettorato, si vedano le ricerche nei volumi curati da Parisi e Schadee 1995; e da Corbetta e Parisi 1997a e 1997b). Al di là dei dubbi sulla efficacia di un termine tanto carico di valore positivo e limitandomi ad aggiungere *ad usum Lijphart's* che la teoria politica liberale dovrebbe favorire apertamente la formazione e il funzionamento delle democrazie conflittuali, non è certamente stato il consenso l'elemento dominante della politica nella Prima Repubblica. Né d'altronde Fabbrini porta elementi a sostegno di questo consenso diffuso. Rilevo che anche a questo proposito, più precisamente sulla feconda distinzione fra consenso diffuso e consenso specifico, la teoria di Ea-

ston, se utilizzata attentamente, tornerebbe molto utile. Non il consenso, dunque, ma lo scambio è probabilmente stato l'elemento dominante della politica nella Prima Repubblica. Con un consenso diffuso il tasso di rendimento della democrazia italiana e il grado di soddisfazione dei cittadini sarebbero stati entrambi molto più elevati. Con lo scambio particolaristico e clientelare, il rendimento è stato basso, comunque alquanto al di sotto delle potenzialità, e l'insoddisfazione, di conseguenza, molto elevata, fra le più alte delle democrazie occidentali.

Ad ogni buon conto, la distinzione più accettabile e più feconda fra i regimi democratici è quella che intercorre molto semplicemente, anche se dovremmo avere imparato ad apprezzare le molte e significative differenze interne alle due categorie (sulle quali, peraltro, lo stesso Fabbrini e Vassallo, 1999, hanno saputo riflettere con profitto), fra le democrazie maggioritarie e le democrazie proporzionali (non a caso *Proporz* è il termine più frequentemente usato con riferimento all'Austria, alla Germania, alla Svizzera), con il sistema politico italiano tuttora abbastanza chiaramente collocato fra queste ultime. Di conseguenza, risultano comprensibilissimi i motivi per i quali i riformatori istituzionali/elettorali italiani hanno tentato di congegnare una democrazia maggioritaria, che riducesse al minimo gli scambi e aumentasse sia la competizione sia la competitività nel sistema politico, mentre i conservatori volevano mantenere (e oggi vorrebbero ricostruire) una democrazia proporzionale nella quale non soltanto erano le élites politiche a controllare gli scambi, ma alcune élites si trovavano costantemente in posizione dominante (Fabbrini 2000, a p. 40, parla di «oligarchie politiche»). In questo modo, pur senza avere esaurito la problematica relativa al regime (per la quale rimando a Pasquino 1993a), il discorso viene inevitabilmente spostato sulle *autorità*, (che non sono che in parte limitata ai parlamentari), il cui ricambio era sicuramente un obiettivo nient'affatto marginale dei riformatori istituzionali/elettorali. Infatti, un sistema elettorale che consentisse e facilitasse l'alternanza avrebbe di conseguenza accelerato la circolazione e prodotto il ricambio non soltanto della classe politica di governo e di opposizione, ma anche più in generale delle élites politico-partitiche e, persino, del reclutamento parlamentare (sul quale, in generale, si vedano le ricerche curate da Best e Cotta 2000). Parrebbe, peraltro, corretto aggiungere, *contra* Fabbrini, che il problema non era soltanto di stabilità della classe politica, problema in una certa misura pre-

sente anche in altri sistemi politici, ma di stagnazione decisionale che, alla fine, fu l'inconveniente più serio del decennio del pentapartito (che è, in qualche misura, la visione complessiva che emerge da Cotta e Isernia 1996).

Giocatori con poteri di veto

In sostanza, quando si apre la transizione italiana sono in discussione: la comunità politica sfidata dalla Lega, il regime e le autorità congiuntamente sfidate dai riformatori costituzionali e elettorali (si ricordi che i difensori del sistema elettorale proporzionale lo considerano parte integrante e addirittura asse portante della Costituzione materiale italiana). Stando così le cose, la transizione merita di avere una precisa data d'inizio: il 18 aprile 1993. Quando i cittadini esprimono la loro massiccia preferenza a favore di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, il vecchio regime, che per brevità definiremo convenzionalmente Prima Repubblica, basato su regole e comportamenti di tipo Proporz, viene meno, ma il nuovo regime, non accompagnato da altre regole che riguardino in particolare il rapporto fra governo e parlamento, non riesce a nascere. In questo intervallo, in questo *lag* che è politico-istituzionale, si colloca, si configura e si blocca la transizione. A questo punto emerge la necessità di una spiegazione della lunghezza temporale inusitata della transizione. Infatti, solo in Russia possiamo riscontrare una transizione decennale e incompiuta. Nel titolo del suo libro, Fabbrini ricorre al termine veti. Un'analisi dei veti ovvero, meglio, dei giocatori dotati di poteri di veto (*veto players*, il rimando d'obbligo è al suggestivo articolo di Tsebelis 1995, e alla sua feconda distinzione fra *veto players istituzionali* e *veto players politico-partitici*) appare promettente, ma Fabbrini non la intraprende con decisione e, tranne qualche riferimento al ruolo dei *veto players* nella dinamica elettorale, praticamente non la percorre. Basteranno pochi cenni per mettere in rilievo come la transizione rimanga tale e sia destinata a prolungarsi proprio a causa della persistenza di molti giocatori che sono in condizione di utilizzare un qualche potere di veto.

Sono i giocatori partitici, anche quelli piccoli, forse proprio perché piccoli, ma strategicamente collocati all'interno delle due maggiori coalizioni, oppure facendosi sentire anche da fuori, come Rifondazione Comunista, a fare uso dei loro poteri di

veto. Sono anche alcuni giocatori istituzionali, ad esempio, la stessa struttura bicamerale del Parlamento italiano, a imporre veti. Infine, è indubbio che il lungo e operoso settennato del Presidente Scalfaro (sul quale Fabbrini 2000, si sofferma brevemente, 86-89) gli ha consegnato un potere di veto su eventuali e possibili accelerazioni istituzionali in direzione maggioritaria che il Presidente ha in effetti ripetutamente utilizzato. Scalfaro ha agito da *veto player istituzionale* in almeno due relevantissime occasioni: primo, non sciogliendo le Camere né dopo la crisi del governo Berlusconi, dicembre 1994, né, dopo il voto di sfiducia contro Prodi, ottobre 1998, anzi, in questo caso, facendo preventivamente sapere che non avrebbe sciolto le Camere; secondo, sostanzialmente sostenendo dall'inizio alla fine il governo Dini (gennaio 1995-febbraio 1996). Lascio da parte le sottili disquisizioni giuridiche in materia limitandomi a sottolineare come opzioni diverse da quelle prescelte da Scalfaro potessero comunque essere intrattenute, praticate e giustificate pur continuando a restare nell'ambito accogliente e confortante della Costituzione vigente e dei suoi acritici interpreti. Quando si coalizzano parecchi *veto players* partitici e almeno un potente *veto player* istituzionale, soltanto l'elettorato appare in grado, come nei referendum elettorali del 1991 e del 1993, di sconfiggere i *veto players*. Purtroppo, alcune campagne astensioniste inaugurate dai radicali in diverse tornate elettorali, continuate da Craxi e Bossi nel referendum del 1991, legittimate da «l'Unità» contro i referendum del 1997, culminate nell'invito di Berlusconi a «stare a casa per mandarli a casa» in occasione del referendum elettorale del maggio 2000, hanno avuto come esito la distruzione delle residue possibilità che l'elettorato italiano riesca, grazie al referendum, a sconfiggere i *veto players* che paralizzano il processo riformatore e che prolungano la transizione. Questa storia che, in termini di *path analysis*, cioè di percorsi che si aprono e si chiudono, merita grandissima attenzione, non è adeguatamente analizzata nel volume di Fabbrini. Volendo trarne una duplice conclusione preliminare, da un lato, i *veto players* istituzionali, fra i quali, oltre al Presidente della Repubblica, occupa un ruolo centrale un Parlamento dal bicameralismo tanto paritario nei poteri quanto imperfetto nel funzionamento, non consentono nessuna scorciatoia riformatrice; dall'altro, nessuno dei molti *veto players* partitici è abbastanza forte da restaurare alcunché; ma, al tempo stesso, nessuno di loro è abbastanza abile e/o coraggioso da costruire una coalizione ri-

formatrice o, eventualmente, restauratrice, poiché la transizione istituzionale potrebbe anche chiudersi con una, peraltro, non totale, restaurazione.

Per questa ragione, cioè per sconfiggere i *veto players* istituzionali e partitici, il famoso tentativo effettuato da Antonio Maccanico all'inizio del febbraio 1996 che prefigurava uno scambio istituzionale fra i Progressisti, apparentemente desiderosi di acquisire un sistema elettorale maggioritario a doppio turno con clausola di passaggio al secondo turno, e Fini e Berlusconi apparentemente favorevoli all'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica dotato di poteri esecutivi nella versione del semipresidenzialismo francese, sembrava attraente e virtuoso. Era uno scambio, ovvero una neutralizzazione, di poteri di veto fra giocatori che razionalmente rinunciavano ad alcune loro preferenze per concedersi reciprocamente presumibili, ma non prevedibili e non quantificabili, vantaggi da sottoporre a verifica in una competizione elettorale aperta e non pregiudicata. Non il fallimento della Bicamerale, nella quale pullulavano i *veto players*, ed in un certo senso erano felicemente «istituzionalizzati», ma il rovesciamento del tentativo Maccanico costituisce la vera svolta negativa del processo di riforma della Costituzione italiana e quindi offre il destro ai conservatori e ai restauratori istituzionali per imporre il galleggiamento nella transizione. Di questo tentativo, Fabbrini non parla neppure.

La strategia del caso più simile: la Francia

Per concludere, stimolato dall'ultimo capitolo di Fabbrini nel quale viene condotta una comparazione fra il caso italiano e quello della transizione dalla Quarta alla Quinta Repubblica francese (2000, 230-234), sono costretto a ripetere un ragionamento che conduco da parecchio tempo con accanimento, non persecutorio, ma pedagogico, e senza pentimento alcuno, ma anche senza smentite convincenti. In estrema sintesi, il sistema partitico e il sistema costituzionale italiano, le autorità e il regime della Prima Repubblica erano quanto di più simile al sistema partitico e al sistema costituzionale francese della Quarta Repubblica, a quelle autorità e a quel regime, di quanto sia mai dato di riscontrare in una comparazione fra sistemi politici. Questa somiglianza non può stupire, sia perché la Costituzione

italiana venne scritta prendendo in seria considerazione quanto era appena stato confezionato nella Quarta Repubblica francese sia perché la struttura sociale italiana e francese e i rispettivi sistemi partitici non erano molto differenti. Stando così irrefutabilmente le condizioni di partenza, appare evidente che se la Quinta Repubblica francese è stata in grado di produrre un sistema politico migliore, e su questo non esistono dubbi, di quello della Quarta Repubblica, è possibile pensare che un cambiamento istituzionale e costituzionale in quella direzione, che era stato prefigurato nel tentativo Maccanico, avrebbe conseguenze benefiche sul sistema politico italiano. Consentirebbe, fra l'altro, di chiudere efficacemente, democraticamente, rapidamente la transizione italiana (per importanti approfondimenti sulle forme di governo semipresidenziali, Pegoraro e Rinella 1997; Rinella 1997; e il meno condivisibile Fusaro 1998).

Vale la pena di aggiungere, recuperando il riferimento alla teoria del sistema politico di Easton, che la brevissima transizione francese dovette fare i conti con la trasformazione di tutti gli elementi rilevanti del sistema politico. Poiché l'Algeria era considerata parte integrante della Francia, cioè del territorio metropolitano, la comunità politica francese dovette essere ridefinita con grandi tensioni e profonde lacerazioni. La Quinta Repubblica è un complesso di istituzioni, di procedure e di regole che innova drasticamente rispetto alla Quarta Repubblica, che è stato adeguato nel periodo 1958-1962 e che oggi viene ancora ritoccato, ma senza intaccarne la sostanza. Infine, sono state proprio le nuove istituzioni e le nuove regole a dare una spinta potente e decisiva non soltanto al ricambio delle autorità, ma soprattutto al mutamento di regime che è consistito nel passaggio da una democrazia «consensuale» ad una democrazia maggioritaria e bipolare (a favore della quale esiste un grande consenso diffuso), ovvero, per usare la terminologia di Maurice Duverger, relativa alla competizione politico-partitica, a quadriglia bipolare. Anche grazie a quello che la Francia ha consentito di apprendere sulla dinamica della trasformazione di regime, credo si possano individuare elementi utilmente predittivi con un'applicazione flessibile della teoria di Easton.

Non entro nei particolari del capitolo che Fabbrini dedica ad una davvero troppo sintetica comparazione, ma sono notevolmente sorpreso da una conclusione che giunge come un fulmine a ciel sereno. Pur rilevando che l'esito della Quinta Repubblica francese è stato «non da poco» (2000, 29) (per un bi-

lancio politico-istituzionale molto articolato, AA.VV. 1998), Fabbrini afferma che il modello semipresidenziale non è il più idoneo a concludere la transizione italiana e ribadisce il suo sostegno al modello che definisce di premierato elettivo (per una versione più estesa Fabbrini 1999; per la mia critica Pasquino 1999b; per la mia molto diversa proposta, incomprensibilmente del tutto trascurata dall'autore, Pasquino 1985). Fabbrini sembra ammettere che in Francia il semipresidenzialismo funziona; ma come altri, studiosi e politici, non per questo in maniera meno riprovevole, subito aggiunge che, nonostante questa prova provata, in Italia non dovremmo adottare, neppure se riuscissimo a prescindere dai veti, un modello già collaudato. Piuttosto, ne dovremmo costruire uno nuovo, il cosiddetto premierato, mai sottoposto a prova altrove – a meno che non si faccia riferimento alla pessima prova del modello israeliano di elezione popolare diretta del Primo ministro (sul quale, da ultimo, Rahat 2001 e Hazan 2001). Comunque, non c'è di che preoccuparsi prematuramente per la scelta di un modello di governo. Infatti, in Italia i *veto players* continuano a dominare la scena: Berlusconi l'opportunistista istituzionale (che, alla fine del gennaio 2001 ha lanciato proprio la ricetta dell'elezione popolare diretta del Primo ministro e all'inizio di aprile 2001 ha dichiarato la sua preferenza per un Presidente eletto direttamente dagli elettori e dotato di poteri esecutivi); Bossi indifferente a qualsiasi modello, ma certamente proporzionalista per necessità e convenienza; Fini bipolare e maggioritario, per necessità e convinzione, ma non sufficientemente forte da imporre le sue preferenze e di recente ondivago; i Democratici di sinistra divisi su tutto: forma di Stato, modello di governo, sistema elettorale. Ovunque, è sempre difficile spezzare il potere dei *veto players*. Quando poi questa possibilità non sta più nelle mani e nelle schede dei cittadini diventa molto improbabile. Ciononostante, se la politica non è soltanto l'arte del possibile, ma l'arte di creare le condizioni delle riforme possibili, allora il campo del gioco politico italiano è ancora praticabile e l'esito, per quanto sfuggente, non è ancora definitivamente sfuggito.

Bilancio e prospettive

Scrivere un libro sul sistema politico italiano non è mai stato facile. Tentare di farlo nel bel mezzo di una transizione è un'operazione azzardata che diventa meritoria esclusivamente

se riesce. Purtroppo, partito con eccessive ambizioni teoriche, irresoluto nella scelta di una teoria esistente, spesso inutilmente complicato nell'individuazione di elementi di teorie, come quella degli «equilibri punteggiati» (2000, 28), peraltro subito abbandonata, che non costruiscono su quanto già sappiamo e non cumulano le conoscenze, alla fine il libro di Fabbrini risulta insoddisfacente. Per una convincente analisi della transizione e, eventualmente, per una teoria in materia, credo che sia indispensabile ricominciare. Non da capo, però, ma facendo riferimento a quanto è disponibile, che non è poco e non è cattivo.

In estrema sintesi, in questo articolo ho già fatto riferimento a due teorie: quella del sistema politico di Easton e quella dei *veto players* di Tsebelis. È possibile aggiungervi anche la teoria del *party government*, variamente formulata, a partire da alcuni classici statunitensi e inglesi, e in parte utilizzata da Cotta (1996) e, altrove, anche da Pasquino (1987). Sappiamo che nessuna delle tre teorie è stata formulata con riferimento specifico ad una transizione politica e istituzionale. Poiché, però, tutte e tre le teorie intendono spiegare il funzionamento dei sistemi politici, appare possibile utilizzarle, in maniera distinta e non eclettica, per spiegare quali elementi cambiano in un sistema politico e in quali combinazioni alternative possano essere ricomposti dopo una crisi, e *la transizione è una crisi*. Salire sulle spalle dei giganti ovvero, comunque, dei predecessori, anche qualora giganti non siano, è preferibile che non partire da zero. Che è malauguratamente quanto avviene in non pochi settori della scienza politica contemporanea. Fortunatamente, per chi lo voglia fare con impegno, che significa leggere, studiare e utilizzare i classici, è possibile cumulare per comparare. A fronte del nuovismo semplificatore, ripartire da questo fecondo binomio mi sembra un utile suggerimento.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1998), *Les 40 ans de la Ve république*, in «Revue du Droit Public», numéro spécial.
- Almond, G.A., Flanagan, S.C. e R.J. Mundt (a cura di) (1973), *Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development*, Boston, Little, Brown, and Co.
- Best, H. e M. Cotta (a cura di) (2000), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press.

- Bufacchi, V. e S. Burgess (2001), *Italy Since 1989. Events and Interpretations*, London, Palgrave, 2nd ed. rivista.
- Chiti, M.P. e L. Sturlese (a cura di) (1999), *La riforma costituzionale. Atti del Convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi*, Milano, Giuffrè.
- Corbetta, P. e A.M.L. Parisi (a cura di) (1997a), *Cavalieri e fanti. Proposte e proponenti nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Bologna, Il Mulino.
- (a cura di) (1997b), *A domanda risponde. Il cambiamento di voto degli italiani nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Bologna, Il Mulino.
- Cotta, M. (1996), *La crisi del governo di partito all'italiana*, in Cotta e Isernia (1996), pp. 11-52.
- Cotta, M. e P. Isernia (a cura di) (1996), *Il gigante dai piedi d'argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Di Palma, G. (1990), *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press.
- Dobry, M. (a cura di) (2000), *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe*, Dordrecht, Kluwer.
- Easton, D. (1966), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley.
- Elster, J., Offe, C. e U.K. Preuss (1998), *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, New York, Cambridge University Press.
- Fabbrini, S. (2000), *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- (1999), *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini, S. e S. Vassallo (1999), *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Fusaro, C. (1998), *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Gilbert, M. (1995), *The Italian Revolution. The End of Politics Italian-Style?*, Boulder Co., Westview Press.
- Hazan, R.Y. (2001), *The Israeli Mixed Electoral System: Unexpected Reciprocal and Cumulative Consequences*, in Shugart e Wattenberg (2001), pp. 351-379.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, A. e C.H. Waisman (a cura di) (1996), *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, Co., Westview Press.
- Linz, J. e A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press.

- Miglio, G. (1994), *Prefazione* a A. Buchanan, *Secessione. Quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Milano, Mondadori.
- Nedelmann, B. (a cura di) (1995), *Politische Institutionen im Wandel*, in «Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie», n. 35.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. e L. Whitehead (a cura di) (1986), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press.
- Parisi, A.M.L. e H.M.A. Schadee (a cura di) (1995), *Sulla soglia del cambiamento. Elettori e partiti alla fine della prima Repubblica*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, G. (1985), *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza.
- (1987), *Party Government in Italy: Achievements and Prospects*, in R.S. Katz (a cura di), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, de Gruyter, pp. 202-242.
- (1993a), *Introduction: A Case of Regime Crisis*, in G. Pasquino e P. McCarthy (a cura di), *The End of Post-War Politics in Italy. The Landmark 1992 Elections*, Boulder Co. Westview Press, pp. 1-11.
- (a cura di) (1993b), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino.
- (1999a), *Autopsia della Bicamerale*, in D. Hine e S. Vassallo (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 1999*, Bologna, Il Mulino, pp. 117-138.
- (1999b), *Un Primo ministro stabile e governante*, in «Teoria Politica», n. XV, pp. 281-295.
- (2000), *La transizione a parole*, Bologna, Il Mulino.
- Pegoraro, L. e A. Rinella (a cura di) (1997), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam.
- Rahat, G. (2001), *The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be*, in Shugart e Wattenberg (2001) (a cura di), pp. 123-151.
- Rinella, A. (1997), *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli.
- Sartori, G. (2000), *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 4a ed.
- Shugart, M.S. e M.P. Wattenberg (a cura di) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.
- Tsebelis, G. (1995), *Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multi-Partysm*, in «British Journal of Political Science», n. XXV, pp. 289-325.