

ITALIAN POLITICS & SOCIETY

***THE REVIEW OF THE CONFERENCE
GROUP ON ITALIAN POLITICS AND
SOCIETY***

No.65 Fall/Winter 2007



General Editor:

Jonathan Hopkin
Department of Government
London School of Economics
and Political Science
Houghton St
London WC2A 2AE
Tel: +44 20 79556535
Fax: +44 20 79556352
J.R.Hopkin@lse.ac.uk
<http://personal.lse.ac.uk/hopkin/>

Book Reviews Editor:

Eleonora Pasotti
Department of Politics
University of California
Santa Cruz
1156 High St.
Santa Cruz, CA 95064
Tel: 1 831 459 2583
Fax: 1 831 459 3125
Pasotti@ucsc.edu
<http://people.ucsc.edu/~pasotti/>

Italian Politics and Society is published twice yearly, in the spring and fall. Proposed contributions should be sent to Jonathan Hopkin at the above address.

CONGRIPS OFFICERS:

President:	Raffaella Nanetti, University of Illinois at Chicago manetti@uic.edu
Vice-President	Anthony Masi, McGill University Anthony.Masi@mcgill.ca
Executive Secretary/Treasurer	Richard Katz, Johns Hopkins University rkatz1@jhu.edu
Program Chair	Maurizio Carbone, University of Glasgow m.carbone@socsci.gla.ac.uk
Webmaster	Oswaldo Croci, Memorial University ocroci@mun.ca

Executive Committee

Simona Piattoni	University of Trento simona.piattoni@soc.unitn.it
Alan Zuckerman,	Brown University Alan_Zuckerman@Brown.edu
Franklin Adler	Macalester College adler@macalester.edu
Julia Lynch	University of Pennsylvania, jflynch@sas.upenn.edu
Daniel Ziblatt	Harvard University dziblatt@fas.harvard.edu
Fulvio Attina, (<i>ex-officio</i>)	University of Catania attinaf@unict.it

Former Presidents

Norman Kogan (1975-77); Samuel Barnes (1977-79); Gianfranco Pasquino (1979-81); Robert Putnam (1981-83); Joseph LaPalombara (1983-85); Sidney Tarrow (1985-87); Peter Lange (1989-91); Raphael Zariski (1991-93); Steve Hellman (1993-95); Alberta Sbragia (1995-97); Miriam Golden (1997-99); Richard Katz (1999-2001); Filippo Sabetti (2001-03); Carol Mershon (2003-05).

CONTENTS OF THIS ISSUE

News and Announcements	4
Forthcoming Events and Publications	6
Articles:	
‘Il referendum e l’impossibile riforma elettorale’ Gianfranco Baldini	9
‘La ri-costruzione della Democrazia in Italia e Germania nel secondo Dopoguerra’ Stefano Cavazza	19
Book Essays and Reviews	28
Felia Allum , <i>Camorristi, Politicians, and Businessmen. The Transformation of Organized Crime in Post-War Naples</i> , reviewed by Gianfranco Pasquino	28
Silvia Bolgherini , <i>Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell’Europa mediterranea</i> , reviewed by Roberto De Luca	30
Tiziana Caponio , <i>Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico a Milano, Bologna e Napoli</i> , reviewed by Francesca Campomori	31
Giovanna Del Negro , <i>The Passeggiata and Popular Culture in an Italian Town: Folklore and the Performance of Modernity</i> , reviewed by Cynthia Polecristi	32
Julia Lynch , <i>Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children</i> , reviewed by Martin Rhodes	33
Stefania Ravazzi , <i>Civicrazia. Quando i cittadini decidono</i> , reviewed by Giovanni Allegretti	35
Daniel Ziblatt , <i>Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism</i> , reviewed by Marco Brunazzo	37

NEWS AND ANNOUNCEMENTS

CORSI DI ALTA FORMAZIONE: TECNICI DI POLITICHE TERRITORIALI E URBANE, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO “CARLO BO”

Sono aperte le iscrizioni al 7° Master Universitario di 1° livello in ‘Tecnici di politiche territoriali e urbane: Metodi di ricerca, progettazione e intervento’.

Lapolis - Laboratorio di Studi Politici e Sociali dell’Istituto di Sociologia, Università degli studi di Urbino “Carlo Bo”. Presidente: Prof. Ilvo Diamanti, Direttore: Prof. Francesco Ramella

Termine ultimo per l’invio delle domande di ammissione: 15 Marzo 2008

Informazioni e iscrizioni nel sito: www.uniurb.it/lapolis

Oppure ai seguenti recapiti:

333 8700855 (Manager Didattico - Dr. G. Storti)

340 5034549 (Coordinatore – Dr. A. Girometti)

0722 305732 (Segreteria Istituto di Sociologia)

UNIVERSITÀ DI TRENTO: APPLICATION FOR AN ASSOCIATE PROFESSOR IN INTERNATIONAL RELATIONS

The University of Trento is currently looking for an associate professor in International Relations. For the details please see the page <http://portale.unitn.it/drsis>

The application deadline is March 31, 2008.

UNIVERSITÀ DI TRENTO: SELEZIONE PER IL DOTTORATO IN STUDI INTERNAZIONALI

The University of Trento, is now inviting applications for its three-year doctoral programme in International Studies. The programme focuses on the study of International Law, International Economics and International Politics. An application package plus the full text of the announcement can be downloaded from <http://portale.unitn.it/drsis/>

Application deadline: Monday March 17, 2008

Contacts:

Via Verdi 10, I-38100 Trento, Italy

Tel. +39 0461 883150 Fax +39 0461 883152

phd@sis.unitn.it

<http://portale.unitn.it/drsis/>

NUVOLE ON-LINE: PER LA RAGIONEVOLEZZA DELL'UTOPIA

La rivista *Nuvole*, nata a Torino nel 1991, riprende le pubblicazioni. Comparirà in forma elettronica e sarà scaricabile – gratuitamente – dal sito www.nuvole.it

Il numero 29 sarà sul sito nel mese di marzo. Successivamente, Nuvole uscirà, sempre in forma elettronica, una volta ogni tre mesi. La redazione di Nuvole - composta per lo più da scienziati sociali - si propone di contribuire al dibattito culturale e politico della sinistra con interventi documentati basati su specifiche conoscenze professionali.

L'editoriale del prossimo numero vuole offrire alla sinistra un contributo programmatico. Ci auguriamo che il nostro editoriale susciti numerosi interventi. Ti saremo grati, perciò, se vorrai inviarci – indipendentemente dal fatto che tu condivida la nostra proposta – i tuoi commenti e le tue critiche, scrivendo a redazione@nuvole.it. Tanto più essi saranno numerosi, tanto più riusciremo a stimolare il dibattito politico nella sinistra.

La redazione di Nuvole:

Silvano Belligni, Elia Bosco, Salvatore Campobello, Sandro Casiccia, Alfonso Di Giovine, Mario Dogliani, Lia Fubini, Fiorenzo Girotti, Alfio Mastropaolo, Ugo Mattei, Guido Ortona, Sandro Ortona, Francesco Pallante, Giulio Poli, Raffaele Radicioni, Federico Repetto, Roberto Salerno, Francesco Scacciati, Andrea Surbone, Mario Vadacchino

FORTHCOMING EVENTS AND PUBLICATIONS

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY SAIS BOLOGNA CENTER: CONFERENCE IN HONOUR OF PATRICK MCCARTHY

On March 7th-8th the Bologna Center is holding a two day conference, "A Special Vision of Italy: Patrick McCarthy 1941-2007".

A program is available on the website: www.jhubc.it/mccarthy

‘LE TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA INTERNAZIONALE DOPO LA FINE DELLA GUERRA FREDDA’: CONVEGNO ORGANIZZATO DALLO STANDING GROUP DI RELAZIONI INTERNAZIONALI (SGRI)

Il convegno si terrà il 27 e il 28 giugno 2008 presso il Centro Residenziale Universitario di Bertinoro (FC). Obiettivo del convegno è quello di coinvolgere gli studiosi della materia per discutere sulle direttrici di trasformazione del sistema internazionale. Coloro che intendono partecipare al convegno presentando un paper su tematiche attinenti ad uno dei 4 panel (1.Scenari internazionali, 2. Le nuove minacce alla sicurezza internazionale: terrorismo globale, fallimento dello Stato e criminalità organizzata; 3. Legittimità e conflitti di legittimità nella società internazionale contemporanea e 4. Ordine internazionale) sono tenuti a inviare entro il 15 febbraio 2008 un abstract del proprio paper alla segreteria organizzativa del convegno, all'indirizzo email emanuele.castelli@unibo.it specificando nome e cognome, struttura di afferenza e recapiti postali e telefonici. Tale abstract (che non dovrà superare i 4.000 caratteri) dovrà contenere l'indicazione del panel e sarà sottoposto alla valutazione del Comitato promotore del convegno, che entro il 30 marzo 2008 comunicherà agli autori l'eventuale inserimento nel programma. La versione definitiva dei lavori accettati per la presentazione dovrà pervenire in formato elettronico entro e non oltre il 15 giugno 2008 alla segreteria del convegno.

APSA 2008 ANNUAL MEETING, BOSTON, 28-31 AUGUST

CONGRIPS is once again organizing a sponsored panel at the forthcoming APSA annual meeting, on the theme ‘Italy in Transition: the Long Path to a Second Republic’. Details of the panel are as follows:

Date and Time: TBA

Chair: Dr. Maurizio Carbone, University of Glasgow

Papers:

Italy: The Impossible Transition?

Leonardo Morlino, Italian Institute of Human Sciences (SUM)

The Italian Party System and the Electoral System

Richard Katz, John Hopkins University

The Italian Political System: Political Fragmentation and the Decision Making Process

Giovanni Guzzetta, University of Rome Tor Vergata

Domestic Politics as a Constraint to European and Foreign Policy?

Federiga Bindi, The Brookings Institution and University of Rome Tor Vergata

Discussant: Serenella Sferza, MIT

**SOCIETA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA (SISP): XXII CONGRESSO
SISP, PAVIA 4-6 SETTEMBRE 2008**

Da qualche settimana i convenors delle sezioni tematiche del Convegno annuale Sisp si sono attivati per organizzare i panel per il prossimo appuntamento di Pavia. Sono già molte le proposte interessanti pervenute e per questo sollecitiamo tutti coloro che vogliono proporre un panel all'interno di una sezione di contattare direttamente il convenor - via e.mail - entro il 31 marzo 2008. Ricordiamo a tutti che ogni panel ha un presidente, due o tre presentatori di paper e un discussant.

Queste le sezioni tematiche del Convegno di Pavia:

1. DEMOCRAZIE E DEMOCRATIZZAZIONE

Leonardo Morlino, morlino@sumitalia.it e Luigi Bobbio, lubobbio@libero.it

2. TEORIA POLITICA

Mauro Calise, calise@unina.it e Giorgio Fedel, gfedel@unipv.it

3. POLITICA COMPARATA

Mauizio Ferrera, maurizio.ferrera@unimi.it e Pietro Grilli di Cortona
grillidc@uniroma3.it

4. SISTEMA POLITICO ITALIANO

Carlo Guarnieri, carloguarniericalbo@unibo.it e Luciano Bardi luciano.bardi@iol.it

5. COMUNICAZIONE POLITICA

Francesco Amoretti, amoretti@unisa.it e Franca Roncarolo franca.roncarolo@unito.it

6. PARTECIPAZIONE E MOVIMENTI SOCIALI

Donatella Della Porta, Donatella.DellaPorta@EUI.eu e Francesco Raniolo
francesco.raniolo@virgilio.it

7. AMMINISTRAZIONE E POLITICHE PUBBLICHE

Gilberto Capano, gilberto.capano@unibo.it e Gloria Regonini gloria.regonini@unimi.it

8. RELAZIONI INTERNAZIONALI

Luigi Bonanate, luigi.bonanate@unito.it e Filippo Andreatta fiandre@tin.it

9. ELEZIONI E COMPORTAMENTO DI VOTO

Ivo Diamanti, i.diamanti@soc.uniurb.it e Gianni Riccamboni
gianni.riccamboni@unipd.it

10. REGIONALISMO E POLITICHE LOCALI

Mario Caciagli, caciagli@unifi.it e Brunetta Baldi brunetta.baldi@unibo.it

11. METODOLOGIA DELLA RICERCA

Roberto Cartocci, cartocci@unibo.it e Paolo Bellucci paolo.bellucci@unisi.it

12. STUDI EUROPEI

Fulvio Attinà, attinaf@unict.it e Simona Piattoni simona.piattoni@unitn.it

Il referendum e l'impossibile riforma elettorale*

Gianfranco Baldini

University of Salerno

Introduzione

La transizione politica italiana è stata profondamente marcata, fin dal suo avvio nei primi anni novanta, dalle riforme elettorali. In questo senso, i referendum elettorali hanno rappresentato un importante strumento di riforma della politica. Ma sono anche stati più volte strumentalizzati dai partiti, o disattesi nel loro esito. Sebbene il governo Prodi avesse dichiarato, fin dal suo insediamento, l'urgenza della riforma elettorale, nel 2007 la minaccia del referendum non è stata sufficiente per dare concretezza ad una discussione sterile e inconcludente sul superamento della legge Calderoli, approvata nel dicembre 2005. Solo la caduta del governo Prodi, nel gennaio 2008, ha condizionato la pronuncia positiva della Corte Costituzionale sull'ammissibilità del quinto referendum elettorale dal 1991, con conseguente rinvio dello stesso al 2009. Nel 1991, il primo referendum portò all'abolizione della preferenza multipla, canale dei giochi correntizi e del voto di scambio. Ironia della sorte, oggi le liste (lunghe e) bloccate della legge Calderoli sono viste come una delle più grandi incongruenze dell'ordinamento vigente, che potrà essere corretta solo parzialmente dal referendum. Uno sguardo lungo sulla transizione e sulle due precedenti riforme elettorali aiuta a capire come la nuova iniziativa referendaria ha condizionato la politica italiana nel corso del 2007.

La proporzionale da garanzia a male estremo

L'Italia è stata, fino all'avvio della crisi politica dei primi anni novanta, una «repubblica della proporzionale». È nota la controversia, in sede costituente, sull'inserimento del sistema proporzionale nella costituzione. La sua esclusione non comportò una riduzione del principio proporzionale a elemento di minor rango, anzi. La forte polarizzazione del sistema politico e l'impossibilità dell'alternanza hanno ingessato il dibattito sulle riforme elettorali e istituzionali, da quando il problema iniziò a porsi concretamente, fin dalla battaglia sulla cosiddetta «legge truffa» dei primi anni cinquanta. In quel contesto, l'innesto sul sistema proporzionale di un forte premio di maggioranza (due terzi dei seggi alla Camera con il 50% dei voti) rappresentava effettivamente una rottura importante rispetto al patto costituzionale, il cui dettato, peraltro, non era stato ancora completamente implementato. Le sinistre riuscirono così a presentare la legge come un vero attacco alla democrazia: i partiti di governo avrebbero potuto, con un pugno di voti in più nelle elezioni del 1953, cambiare la giovanissima costituzione senza coinvolgere le opposizioni. Questo vulnus condizionò in maniera decisiva il dibattito degli anni a seguire.

* Questo articolo è basato su G. Baldini, *Ancora un referendum?*, Il Mulino, n. 6/2007 e G. Baldini, *La campagna per il referendum elettorale e le prospettive di riforma*, di prossima pubblicazione in *Politica in Italia, Edizione 2008*, a cura di M. Donovan e P. Onofri, Bologna, Il Mulino, 2008

Il sistema era bloccato, e chiuso alle riforme anche a causa della progressiva apertura a sinistra a vari livelli: la – pur introvabile – «stanza dei bottoni» per Pietro Nenni, le regioni e gli accordi in parlamento per il Pci. In questo quadro, la proporzionale, che avrebbe poi cementato anche la progressiva correntizzazione dei maggiori partiti di governo, diventava il vero emblema della prima repubblica. Non solo per le forze di governo che litigavano sulle poltrone per uno «zero virgola», ma anche per le rendite di posizione che essa garantiva ai partiti dentro il sistema. Che per anni ha voluto dire: tutti tranne il Msi.

Naturale, allora, che i più credibili disegni che iniziano a porre con urgenza la questione della riforma elettorale, alla fine degli anni ottanta, prendano di mira il sistema proporzionale per proporre un superamento radicale e senza appello. Naturale, certo, ma anche frutto di una prima forte banalizzazione del dibattito sui sistemi elettorali. Solo nel nostro paese è stato possibile definire il sistema elettorale – che rappresentava semmai uno strumento di perpetuazione delle logiche partitocratiche – come la causa prima (e soprattutto unica) dei mali del sistema politico. Ben presto, in questa logica, l'alternativa dei disegni riformatori più avanzati diventava tra turno unico e doppio turno. Non cambia l'obiettivo di fondo: il maggioritario. Dall'abolizione della preferenza multipla nel 1991 al referendum sul Senato nel 1993, il maggioritario divenne la nuova parola d'ordine dei riformatori e si fece strada tra gli elettori, senza troppa fatica, sulle macerie dei partiti di governo dilaniati dalle inchieste giudiziarie. Il problema è che questa prospettiva peccava di scarso realismo, visto che non considerava che gli attori della riforma sono quegli stessi partiti che, con poche e minoritarie eccezioni, si erano sempre opposti a una vera riforma maggioritaria.

Più che in ogni altra recente transizione democratica, in Italia la riforma elettorale diventa quindi il simbolo palingenetico del soccorso alla democrazia in agonia. Della rinascita del sistema

politico su nuove basi. Rispetto alla situazione che più si avvicina alla nostra, cioè la transizione di successo che si avviò in Francia ormai mezzo secolo fa, è però mancata, in Italia, la consapevolezza, che ancora oggi fatica ad affermarsi, che senza un disegno più ampio di riforme istituzionali un nuovo sistema elettorale non basta per approdare ad una democrazia maggioritaria dell'alternanza. Una seria riforma non è inutile, come troppi cantori del proporzionalismo (a sinistra ancor più che a destra, oggi come ieri) amano sostenere. È semmai insufficiente, tanto più in un contesto di grandissima destrutturazione del quadro partitico.

In assenza di attori protagonisti, di leader capaci e con gli strumenti per gestire con autorevolezza il processo riformatore (come avremmo potuto averne uno, in Italia, con il nostro «complesso del tiranno» che Angelo Panebianco ha più volte denunciato?) pur nel perimetro democratico, la fase di rifondazione di un sistema politico, di riscrittura delle sue regole, quale fu in Italia quella tra 1991 e 1993, sarà tanto più incerta e inconcludente quanto più vecchio e nuovo si saranno mescolati all'insegna del reciproco sospetto e delegittimazione. Quale periodo peggiore di questo triennio: decine di deputati inquisiti in Tangentopoli, una fortissima delegittimazione della classe politica, troppi alfieri del nuovo che soffiavano sul malcontento popolare che si esprimeva a suon di monetine? In sintesi, se diagnosi e terapie divergono, se gli attori del sistema politico da riformare hanno un ruolo decisivo nel cambiare le regole (cercando di salvare il salvabile), queste ultime non possono essere adeguatamente riformulate. Come stupirsi allora del *Mattarellum*¹, che

¹ È molto istruttiva, a proposito, la lettura di come si arrivò nel 1993 all'approvazione della legge Mattarella. Cfr. A. Pappalardo, *La nuova legge elettorale in parlamento: chi, come e perché*, in S. Bartolini e R. D'Alimonte, *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp.13-36.

pure oggi ci appare migliore della legge vigente?

Diciotto anni, quattro referendum e due riforme elettorali

A partire dai primi anni novanta, il dibattito sulle riforme elettorali è stato tanto intenso quanto condizionato dalla scarsissima lungimiranza, con poche eccezioni, della classe politica. Sono state approvate importanti modifiche ai livelli di governo sub-statale, e ben due riforme (nel 1993 e nel 2005) per l'elezione dei due rami del parlamento. In assenza di un disegno organico e coerente di riforma istituzionale, giochi di parte e semplificazioni hanno finito per banalizzare la complessa materia, logorando lo strumento referendario e contribuendo anche, date le eccessive attese riposte nelle riforme elettorali a partire dal 1991, a rinforzare la disillusione dei cittadini verso la politica.

Pochi dubitano del fatto che le riforme dei governi locali e regionali abbiano conseguito risultati sostanzialmente positivi, se paragonati con gli assetti precedenti. Sindaci, presidenti di provincia e di regione, governano oggi grazie alla legittimazione diretta che deriva loro dall'investitura popolare, sono in grado di gestire l'agenda di governo in modo più autonomo rispetto all'epoca d'oro dei partiti (e del proporzionale). Che facciano questo attraverso varianti di sistemi proporzionali con premio di maggioranza (senza truffa) non rappresenta che una delle ironie della complessa sorte dei sistemi elettorali italiani.

Questo non significa che ai livelli inferiori di governo tutto vada bene, che le nostre città e regioni siano *sistematicamente* meglio governate del passato. A costo di sembrare pedanti, giova ripeterlo: il sistema elettorale è un requisito necessario, ma di per sé non sufficiente per avere governi migliori. Non esiste l'ottimo sistema elettorale, buono per tutte le stagioni. Un buon sistema elettorale, viceversa, è quello che riesce a stare dentro al delicato equilibrio tra rappresentanza e governabilità.

Che riesce a dare un peso agli elettori nel reclutamento della classe politica, che permette a quest'ultima di svolgere le proprie funzioni di governo o opposizione senza troppi sotterfugi e complicate alchimie. Facile a dirsi, molto meno a farsi, almeno in Italia.

Per tutto il 2007 il referendum è stato da più parti invocato come estremo rimedio dopo due riforme largamente insoddisfacenti. Non è il caso di ritornare nel dettaglio sul tema, se non per sottolineare che con la legge Mattarella dell'agosto 1993 (un sistema elettorale misto per 3/4 maggioritario e per il restante quarto proporzionale) si disattese l'esito del referendum del 18 aprile 1993, che conteneva, nello spirito più che nella lettera (il quesito, dati i vincoli costituzionali della sua natura esclusivamente abrogativa, verteva sul sistema del Senato, non potendo toccare direttamente quello della Camera), una spinta verso un sistema compiutamente maggioritario. Nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001 si è votato con questo sistema misto. È vero che esso ha permesso l'alternanza in ciascuna di queste tre tornate, ma non si può dimenticare che nella sua natura ibrida (e soprattutto nel meccanismo della spartizione dei collegi tra partiti alleati *prima* del voto) erano contenuti tutti i vizi che ne avrebbero fortemente limitato l'impatto semplificatore (nel sistema della Camera più che in quello del Senato, che oggi si ripropone come possibile schema di «riforma») del sistema partitico – in senso bipolare e maggioritario – che i referendari della prima ora auspicavano.

Il mancato raggiungimento del quorum nei due ultimi referendum elettorali, che nel 1999 e 2000 riproposero l'abolizione della quota proporzionale per la Camera (la conseguenza sarebbe stata l'assegnazione dei 155 seggi della quota proporzionale ai migliori perdenti in ognuno dei 475 collegi uninominali), fu causato dal combinato disposto dell'usura dello «strumento» e del disinteresse o aperto distacco proclamato da alcuni dei leader dei due principali

schieramenti verso l'iniziativa². Non si può però dimenticare che, mentre nel 1999 si arrivò al 49,6% di affluenza (e fu il ritardo nell'aggiornamento delle liste elettorali – come apparve chiaro nelle elezioni di due anni dopo – a impedire il superamento del quorum), l'anno successivo, con il governo di Giuliano Amato da poco insediatosi al posto di quello di Massimo D'Alema, meno di un italiano su tre – a fronte di ben sette quesiti – si recò a votare (32,8%).

Rileggendo le analisi sulla preparazione del primo referendum elettorale³, nel lontano 1990, emergono alcune somiglianze con la situazione di oggi, a partire dalla presenza di Mario Segni e con la promozione a presidente del comitato referendario di Giovanni Guzzetta, già allora consigliere di Segni. Non sono cambiati i protagonisti della campagna referendaria. Nel 2007, come allora, l'obiettivo era di rafforzare la dinamica bipolare e maggioritaria del sistema politico. Anche il comitato referendario conservava la sua natura trasversale. Se nel 1990-91 il tema contribuì alle prime incrinature nella Dc, nel 2007 esso ha avuto il sostegno compatto di un solo grande partito, An, al quale si è successivamente affiancato un aiuto logistico (tutt'altro che unanime ed entusiasta) dei Ds, oltre all'adesione di formazioni minori come l'Italia dei Valori di Antonio di Pietro e di singole personalità, del governo come dell'opposizione.

² Si vedano M. Donovan, *La fine dell'anomalia referendaria in Italia?* in M. Gilbert e G. Pasquino (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2000*, Bologna, Il Mulino, pp. 69-87 e, per una ricostruzione dettagliata delle strategie che alcuni leader, soprattutto nel 1999, misero in campo per oscurare il referendum ostacolando, probabilmente in modo decisivo, il raggiungimento del quorum, A. Barbera e A. Morrone, *La repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003.

³ Cfr. G. Pasquino, *La promozione dei referendum elettorali*, in *Politica in Italia. Edizione 1991*, a cura di F. Anderlini e R. Leonardi, Bologna, Il Mulino, pp. 43-61.

Il paradosso della «riforma della riforma»

Già prima dell'approvazione della legge Calderoli, Segni con Guzzetta (assieme ai senatori dell'Ulivo Franco Bassanini, Natale D'Amico e Andrea Manzella) pubblicavano su alcuni grandi quotidiani un appello per l'inserimento nel testo della nuova legge di una clausola che ne rendesse possibile – attraverso un referendum – l'abrogazione, con un contestuale ritorno al precedente sistema (Corriere della Sera, 7 novembre 2005). L'appello cadde nel vuoto e la nuova legge, approvata il mese successivo, estendeva al livello nazionale, sebbene con evidenti forzature partigiane (ma che finivano per soddisfare anche i piccoli partiti dell'allora opposizione), il principio del sistema proporzionale con premio di maggioranza, già introdotto nelle precedenti riforme elettorali dei governi sub-statali⁴. Attraverso l'abolizione del collegio uninominale (per il quale il centro-sinistra si era mostrato molto meglio attrezzato nelle tre precedenti elezioni), la sostanziale esclusione dalla rappresentanza dei partiti fuori dalle coalizioni, l'abbattimento di qualsiasi rispettabile soglia anti-frammentazione, importanti difformità tra la normativa della Camera e quella del Senato, la legge Calderoli mostrava palesi incongruenze rispetto agli obiettivi referendari di lungo corso⁵.

⁴ Per una ricostruzione del sistema elettorale si vedano: R. D'Alimonte e A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. La riforma elettorale della Casa delle libertà*, in «Il Mulino», n. 1/2006, pp. 34-45.

⁵ Occorre peraltro notare che l'esito molto ravvicinato del voto del 2006, con il centro-sinistra che prevalse per meno di 25.000 voti alla Camera ed ebbe 200mila voti in meno al Senato (ma più seggi in forza del premio di maggioranza regionale), era tale da rendere molto complessa l'attribuzione di una chiara e forte maggioranza parlamentare anche con il precedente sistema elettorale. Si veda al proposito A. Marini, *Il mattarellum avrebbe premiato la Cdl*, in «Il Sole 24 Ore», 15 agosto 2007. Secondo le simulazioni presentate

Le elezioni del 9-10 aprile 2006 vollero poi che l'intento partigiano chiaramente evidente nella legge si ritorcesse contro lo schieramento che aveva approvato la seconda riforma elettorale in 12 anni. La legge Calderoli ha eretto una sorta di monumento al progressivo consolidarsi di quel formato di sistema partitico che appare sempre più un *unicum* italiano: il bipolarismo forzato e frammentato. Due «super-ammucchiate» di partiti che hanno finito, ce ne fosse stato bisogno, per dare ossigeno alle polemiche anti-bipolariste dei centristi e aumentare il potere di veto dei piccoli partiti. Da qui il paradosso – o, come l'ha definita Michele Salvati, la *dannazione* – della «riforma della riforma». Da una parte (quasi) tutti dicono di volerla perché sul Porcellum si scaricano tutte le colpe (da quelle che ha, come la fotografia della frammentazione, a quelle che oggettivamente erano già iscritte in percorsi precedenti, come la parcellizzazione degli incarichi governativi). Dall'altra parte nessun leader ammette che la legge attuale, per la modalità di formazione delle liste e la distribuzione dei seggi, conviene a tutti i partiti, visto che è indubbiamente il più partitocratico dei sistemi elettorali. Distribuendo rendite di posizione e poteri di veto, la legge ha reso molto complesso qualsiasi accordo su un suo superamento. Anche quello che a un osservatore straniero potrebbe sembrare più naturale: l'intesa tra partiti maggiori dei due schieramenti per ridurre la frammentazione.

Premi, soglie e candidati ubiqui

La proposta Guzzetta era pronta ai primi di marzo del 2006. Essa soddisfaceva la duplice clausola imposta dalle sentenze (n.47 del 1991 e 32 del 1993) della Corte Costituzionale: a) le leggi elettorali non

nell'articolo, il sistema elettorale tedesco e quello proporzionale precedente il 1993 avrebbero dato una maggioranza leggermente più netta, in entrambe le camere, alla Cdl, rispetto a quella che avrebbe comunque avuto con il sistema elettorale prima in vigore.

possono essere totalmente abrogate attraverso un referendum, b) da un esito positivo di un referendum abrogativo deve uscire un testo immediatamente applicabile in future elezioni, senza che siano necessari – ma rimanendo comunque possibili, entro limiti che non stravolgano il referendum – successivi interventi in sede parlamentare. Nel secondo semestre del 2006 si posero le basi per l'avvio della prima fase della campagna referendaria⁶. Il 24 ottobre 2006 il comitato referendario depositava presso la Corte di Cassazione i tre quesiti. Gli obiettivi perseguibili attraverso lo strumento referendario apparvero ben presto tre, a partire dal trasferimento del premio di maggioranza dalla *coalizione* alla *lista* più votata (alla Camera e al Senato, oggetto quindi dei primi due quesiti). Negli stessi primi due quesiti, per i due rami del parlamento, si chiede di eliminare le più basse soglie di sbarramento: per ottenere rappresentanza le liste dovranno raggiungere il 4 % alla Camera (nel 2006 otteneva rappresentanza anche «la lista coalizzata che ha ottenuto più voti tra quelle che non hanno raggiunto il 2%») e l'8% al Senato (laddove esistevano formalmente tre soglie, la più bassa delle quali era al 3%, che verrebbe eliminata dal referendum, lasciando quindi in vigore quella dell'8%). Infine, con il terzo quesito si intende impedire le candidature in più circoscrizioni, pratica che ha permesso alle nomenclature di partito di controllare in maniera ferrea il processo di selezione dei candidati e la successiva scelta, da parte dei

⁶ Ricordiamo che alcuni giuristi che si erano schierati con un «no» condizionato all'emergere di un percorso costituente di riforme nel referendum costituzionale del 2006 hanno ricoperto un ruolo attivo nella nascita del comitato (si veda ad esempio A. Barbera e S. Ceccanti, *Referendum, votare «no» per avviare una Costituente*, «Corriere della Sera», 31 maggio 2006). Due settimane prima di questo intervento, vi era anche stato, su diversi quotidiani, un appello trasversale (16-17 maggio 2006) a sostegno della nomina dello stesso Barbera come ministro delle riforme nel nuovo governo Prodi.

magnifici «plurieletti», di chi far entrare concretamente in parlamento⁷.

Immediatamente partirono le reazioni al disegno di riforma: sostegni più o meno convinti, accanto a significative spaccature, all'interno di entrambi gli schieramenti. Un coro di No provenne soprattutto, ma non solo, dai piccoli partiti (Pdc, Rc, Verdi, Lega Nord, Udc), destinati ad essere le vittime del nuovo premio. Questo, nonostante le prime discussioni di giuristi e politologi sui media evocassero il rischio concreto di una nuova «ammucchiata» di più partiti in una sola lista, sfruttando la formulazione che non impedirebbe, in effetti, questo maldestro aggiramento attraverso un'alleanza lampo di comodo, novella soluzione gattopardesca al dilemma delle riforme⁸. Non sfugge, tuttavia, che il clima politico è mutato, che i sotterfugi come l'aggiramento dello scorporo con le liste civetta – messi allegramente in atto pochi anni fa – diventano politicamente, ma anche giuridicamente, sempre più difficili.

Pungolo, minaccia o pistola?

Lo spettro del referendum si materializza agli inizi del 2007, anche se la strada dei referendari appare subito in salita. Le preoccupazioni del comitato furono subito legate al primo ostacolo da superare: la raccolta di almeno 500mila firme, nello spazio di tre mesi. Nelle precedenti campagne referendarie, le firme erano arrivate copiose grazie alla popolarità dello strumento (come canale di lotta antipartitocratica, nei primi anni novanta), o alla presenza di temi di forte mobilitazione (in particolare a sinistra, per la fecondazione assistita, nel 2004-05). Dopo la netta bocciatura delle riforme del centro destra avvenuta nel referendum costituzionale del

⁷ Ricostruita da A. Di Virgilio, *Legge elettorale. Correggere i difetti per chiudere un ciclo*, «Il Mulino», 1/2007, pp. 61-71.

⁸ Si veda G. Sartori, *Pronta la legge c'è già l'inganno*, «Corriere della Sera», 17 novembre 2006.

2006, nel 2007 la situazione si presentava però molto diversa dal passato, anche a causa del progressivo logoramento dello strumento referendario: è dal 1995 che i referendum abrogativi non superano l'altro grande ostacolo, oltre a quello del consenso dei votanti, cioè il quorum dell'affluenza della metà degli aventi diritto.

Il referendum ha rappresentato una sorta di cartina di tornasole della montante crisi politica durante il 2007. Che si era aperto con due mosse che mostravano la difficoltà della maggioranza rispetto ad esso. Mentre il capogruppo dell'Ulivo alla Camera Dario Franceschini chiedeva ai referendari di rinviare la loro campagna (invito caduto nel vuoto e poi riproposto dallo stesso Prodi ai primi di marzo), nel comitato referendario, a sorpresa, il 29 dicembre 2006 vi era stata l'uscita di alcuni esponenti ulivisti, tra i quali il già citato Bassanini⁹. La vicenda, apparentemente secondaria, segnalava invece la spaccatura tra due visioni dell'iniziativa referendaria. Mentre la maggioranza dei promotori intendeva andare fino in fondo, al di là della funzione contingente di pungolo al parlamento per stimolare la riforma, la defezione indicava l'emergere di un'opzione alternativa, che nei mesi seguenti si sarebbe in parte concretizzata con l'affermazione del modello tedesco, sostenuto da Bassanini e da altri leader Ds come Fassino e D'Alema.

Da pungolo a minaccia, da minaccia a pistola, il referendum, come si nota ripercorrendo il periodo di raccolta delle firme (24 Aprile-24 luglio 2007), è in realtà entrato e uscito dalle cronache in funzione dello stato di salute del governo e delle polemiche sull'antipolitica. Se nei primi trenta giorni i riflettori sull'iniziativa permisero un avvio record delle sottoscrizioni (oltre 150mila, molte di più del 1990, quando Segni lottava contro la

⁹ L'elenco completo comprendeva: l'ex vicepresidente della Corte Costituzionale Enzo Cheli, la presidente di «Libertà e Giustizia» Sandra Bonsanti, Roberto Giachetti della Margherita, i giuristi Michela Manetti e Gianmario De Muro.

maggioranza della Dc e del governo, ma anche il doppio del 2004, sulla fecondazione assistita), si ebbe poi una fase di stanca, tra fine maggio e metà giugno (con solo 100mila firme circa), durante la quale i promotori lamentavano anche la scarsa o nulla presenza del tema nell'informazione televisiva. La terza e decisiva fase vide, nell'ordine, la predisposizione di banchetti per le firme nelle Feste dell'Unità (a seguito di una circolare dei Ds, che faceva uscire il partito da un'*impasse* legata a opinioni e orientamenti diversi, condizionata dal ruolo del ministro per le riforme Chiti, da mesi impegnato nel vano tentativo di trovare un accordo parlamentare per scongiurare il referendum), l'avvio di una campagna di informazione televisiva, ma soprattutto la mobilitazione della stampa, di Confindustria, del mondo dello spettacolo, a favore del referendum. Negli ultimi 10 giorni disponibili per la sottoscrizione dei quesiti, i quattro principali quotidiani italiani pubblicavano editoriali a sostegno dell'iniziativa¹⁰. Il finale era indubbiamente trionfale, con il deposito di oltre 800mila firme: cosa aveva reso possibile una cifra che fino a un mese prima sembrava del tutto impensabile? Molto semplice: lo slogan dei referendari «meno partiti, più riforme» si era saldato all'irrompere sulla scena della denuncia sui privilegi della *casta*. Da metà giugno si è avviata una discussione sui costi della politica che ha dato ossigeno al tentativo di semplificazione del quadro partitico portato avanti dai referendari.

Tra governo, parlamento e piazza: l'*impasse* della riforma

Nell'agenda delle riforme del governo Prodi, la legge elettorale presentava due peculiarità di metodo, ben presto impostesi

¹⁰ Solo i quotidiani della sinistra radicale (oltre a quelli di Lega Nord e Udeur) mantenevano un netto dissenso rispetto alla prospettiva referendaria. Si veda, ad esempio, P. Sansonetti, *A che serve questo referendum? A dare più potere al ceto politico*, «Liberazione», 17 luglio 2007.

nel dibattito politico. La prima: le leggi elettorali si devono fare in parlamento a maggioranza larghissima (Prodi lo ha ripetuto il giorno dopo l'elezione di Veltroni a leader del Pd). Di per sé intento assolutamente nobile e condivisibile, ma che ha più volte rischiato di presentarsi come uno scongiuro rispetto alla seconda e fondamentale indicazione, legata non al *come* fare la riforma, ma al decisivo elemento del *quando*. La leggenda che si è diffusa suona più o meno così: fatta la legge occorre votare subito, altrimenti il parlamento, eletto con regole ormai vecchie, sarebbe delegittimato. All'osservatore attento non sfuggirà che si tratta di un tema introdotto dall'opposizione, sulla scorta della polemica sui brogli, e implicitamente assunto anche dal governo: poco importa che da una parte servisse per accelerare la fine del governo e il ritorno a Palazzo Chigi di Berlusconi, dall'altra per procrastinare la riforma e, in un secondo tempo, gestire meglio la «coabitazione» con Veltroni.

Rileggendo le cronache sui tentativi – più o meno convinti – di riforma nei primi dieci mesi del 2007, si possono agevolmente individuare almeno tre fasi. La prima è quella che cerca di anticipare il referendum con una revisione minima della legge. Nell'ottobre 2006, la bozza di Roberto D'Alimonte (avallata anche dal ministro Chiti) proponeva cinque adattamenti minimi alla legge vigente¹¹, partendo dalla constatazione di un'assenza di accordo in parlamento su una riforma più ambiziosa.

¹¹ Premio di maggioranza nazionale anche al Senato, estensione del voto ai diciottenni anche per il Senato; inclusione degli elettori della Valle d'Aosta ai fini del computo del premio di maggioranza per la Camera dei Deputati; eliminazione delle candidature plurime (punto divenuto oggetto del terzo quesito referendario), esclusione dei voti delle liste sotto la soglia di sbarramento dal computo dei voti per il premio di maggioranza alla Camera e al Senato: cfr. R. D'Alimonte, *Ecco le cinque modifiche possibili*, in «Il Sole 24 Ore», 17 ottobre 2006. Dello stesso autore, si veda anche l'intervento apparso su «Il Mulino» *Una riforma elettorale come si può*, n. 6/2006, pp. 1183-1187.

Poi è toccato allo stesso Chiti, con una proposta che includeva anche maggiori poteri al premier, riduzione del numero dei parlamentari, trasformazione del Senato in camera federale. Il problema (a parte le incongruenze ben presto emerse) era che nemmeno nel governo c'era accordo sulla bozza, come segnalava il successivo «passaggio di consegne» a Enzo Bianco, presidente della Commissione Affari Istituzionali al Senato. Si è poi aperta, dopo discussioni più o meno estemporanee su modelli stranieri (Francia e Spagna su tutti) la «fase tedesca», che ha ispirato il successivo disegno di riforma di Bianco, naufragato a settembre, dopo Gemonio e V-Day. Il «patto di Gemonio», siglato dai tre leader della Casa delle libertà era evidentemente un'intesa simbolica, di immagine più che di sostanza. Le tre clausole del bipolarismo, dell'indicazione preventiva di alleanze e candidato premier, di una soglia contro la frammentazione, erano a dir poco vaghe. Il patto segnalava la necessità del centro-destra di dimostrare una disponibilità formale a rivedere le regole. La sostanza, ben presto evidente, era che l'opzione del dialogo rimaneva chiaramente subordinata alla via maestra: un ritorno alle urne nella prossima primavera, che dopo il distacco di Berlusconi dalla prospettiva referendaria (già chiaro nel mese di maggio) diventava l'unico scenario – almeno formalmente – in campo.

Il Pd e la legge elettorale

Nelle due maggiori forze politiche che hanno dato vita al Pd, Ds e Margherita, esistono da anni posizioni diverse rispetto alle leggi elettorali. Tali divergenze sono emerse ancora nella fase di nascita del nuovo partito, anche quando ha iniziato a consolidarsi la prospettiva di costruire una forza a «vocazione maggioritaria». Le due questioni, «forma partito» e riforma elettorale hanno interagito in maniera molto stretta negli ultimi mesi del 2007, a partire dal fatto che la proposta Veltroni è stata elaborata da Salvatore Vassallo, che pochi giorni prima era stato eletto presidente della

commissione statuto del Pd. I referendari hanno in più occasioni espresso insoddisfazione verso Veltroni, che, pur sostenendo la loro iniziativa, non aveva firmato i quesiti, chiedendo anzi un rinvio nei tempi dell'iniziativa (nel mese di giugno), per non avere ulteriori problemi nel delicato equilibrio con Prodi. Ancora più forte, anche se velata da equivoci e parziali incomprensioni, è stata la contrarietà del comitato referendario rispetto alla proposta di Vassallo (e Stefano Ceccanti, sostenuta anche da Bassanini)¹². Attraverso un mix iberico-tedesco in salsa italiana, il sistema proposto bilanciava alcune componenti del modello tedesco (50% dei seggi su base proporzionale, 50% in collegi uninominali) con le due importanti specificità che hanno favorito l'alternanza tra i due maggiori partiti in Spagna (l'utilizzo della formula d'Hondt, senza recupero dei resti e, soprattutto, la ridotta dimensione delle circoscrizioni), il tutto attraverso il recupero della legge Mattarella per il Senato: cioè *un solo voto*, che decide l'eletto/a nel collegio e ripartisce i restanti seggi proporzionali tra i migliori perdenti.

La proposta è stata oggetto di discussione per circa due settimane, fino all'incontro di Veltroni con Berlusconi, il 30 novembre 2007, prima tappa di un possibile accordo tra le due maggiori forze politiche del paese. A fronte di un'apertura di Berlusconi, il progetto incassava però il netto rifiuto dei partiti minori, che hanno avuto buon gioco nel bloccare ogni trattativa accusando Fi e Pd di voler tramare per il proprio vantaggio alle spalle degli alleati di coalizione. In poche parole, lo spettro dell'«inciucio» ha prevalso sulla possibilità, da parte dei due maggiori partiti degli schieramenti, di portare avanti un dialogo su un progetto che per qualche tempo era apparso un compromesso virtuoso tra i tanti sostenitori del modello tedesco, i richiami al sistema spagnolo (sul quale Berlusconi, che

¹² Discussa ampiamente nei quotidiani nel periodo 10-15 novembre, la proposta veniva pubblicata integralmente su «Il Riformista», 13 novembre 2007.

peraltro vanta posizioni molto ondivaghe in materia, aveva espresso grande favore proprio a ridosso dell'incontro con Veltroni) e la conservazione dell'elemento italiano del voto unico, tra i pochi punti positivi, nella sua versione per il Senato, della legge Mattarella (che per qualche tempo era entrata nella «centrifuga» delle proposte di cambiamento, verso la fine del 2006).

Oltre che l'ostilità dei partiti più piccoli, la proposta ha anche dovuto incassare una certa freddezza da molti commentatori politici, a causa soprattutto della semplificazione (troppo drastica anche per le esigenze giornalistiche) con cui è stata presentata dallo stesso Veltroni il 10 novembre 2007: una legge proporzionale¹³. Il neo-eletto leader voleva probabilmente lanciare un messaggio di apertura verso i partiti minori. Il risultato fu però molto inferiore alle attese. Infatti questi partiti iniziarono a criticare la proposta non appena ebbero chiaro che non si trattava di un ritorno al passato – come alcuni pensarono a caldo – ma di un meccanismo ispirato a logiche maggioritarie.

La differenza più grande rispetto alla legge elettorale vigente era infatti che il meccanismo proposto non si basava su un premio di maggioranza da distribuire tra tutti i vincitori, ma su un bonus implicito, derivato in primo luogo dall'elevata soglia di rappresentanza legata alla ridotta dimensione delle circoscrizioni, vero elemento *blindato* del progetto. In questo senso, quello che avrebbero perso i partiti minori non adeguandosi alla logica del sistema (cioè non aggregandosi), sarebbe andato direttamente a beneficio dei partiti maggiori. Di contro, il sistema tedesco, è perfettamente proporzionale negli esiti *al di sopra di una soglia esplicita* (5% o tre collegi uninominali). In Italia, in teoria tale sistema ridurrebbe di ben oltre la metà le forze politiche presenti in parlamento. Tutto ciò, come detto in precedenza, al netto delle

¹³ Tutte le principali prime pagine dei quotidiani italiani dell'11 novembre 2007 riportano titoli con la proposta di Veltroni di un sistema proporzionale.

preferenze dei partiti: detto altrimenti, aperti i cancelli con la legge Calderoli è diventato molto difficile richiuderli, e concepire, come nessuna proposta reale ha fatto, l'applicazione *integrale* del sistema tedesco, a partire dalle soglie (e dall'impossibilità di aggregarsi a soli scopi elettorali per poi disgregarsi in parlamento: escamotage evitabile solo con una riforma dei regolamenti parlamentari).

Anche quando il sistema tedesco fosse applicato integralmente, esso non risponderebbe comunque ad uno degli obiettivi fondamentali della proposta di Veltroni, in particolare quello di «preservare la dinamica bipolare senza rendere però ineluttabile la formazione di coalizioni pre-elettorali artificiose»¹⁴. Il corollario da molti visto in questo intento era quello delle «mani libere»: cioè il ritorno, agli occhi dei critici, alle dinamiche di accordo post-elettorale sulle quali si erano costruite le coalizioni nella prima repubblica. Ma l'accusa non considerava che la tanto declamata «vocazione maggioritaria» non può che passare attraverso la costruzione di una strategia che – nel medio periodo – porti il partito a governare da solo. A costruirsi cioè, anche grazie ai bonus in seggi che i sistemi elettorali più disrappresentativi assegnano, una maggioranza autonoma. Cioè tutto il contrario della logica in quel momento prevalente, quella che aveva portato ad alleanze pre-elettorali come quella del 2006. Il progetto Vassallo nasceva quindi come mediazione tra la corrente prevalente dei sostenitori del modello tedesco (anche nel Pd, oltre al già citato D'Alema, il presidente del Senato Franco Marini e l'altro vice-premier Francesco Rutelli, ma soprattutto nei partiti medio-piccoli come Rc e Udc) e chi invece, come i referendari (e in generale molti prodiani, nonché i consiglieri di Veltroni in materia), vedeva nel sistema tedesco l'approdo da evitare, in quanto esso avrebbe potuto incentivare le rendite di

¹⁴ Cfr. S. Vassallo, *Ma non si torna alla prima repubblica*, «Il Corriere della Sera», 12 novembre 2007.

posizione del centro, di volta in volta alleato a una delle due coalizioni. Un delicato equilibrio – che si voleva virtuoso – risultava però difficilmente difendibile nella logica dei veti, sospetti e rendite di posizione che ha condizionato questa fase del dibattito sulle riforme, che tra l'altro in parlamento proseguiva nelle stesse settimane con l'iter di un disegno di legge sul superamento del bicameralismo paritario, numero dei parlamentari, Senato federale.

Così, mentre alcuni intellettuali pubblicavano un appello pro-maggioritario (6 dicembre 2007), le critiche al progetto Vassallo lasciavano spazio a una nuova iniziativa da parte di Enzo Bianco, che nell'estate aveva già indicato alcuni punti qualificanti di una bozza ispirata al modello tedesco¹⁵. La (nuova) proposta Bianco venne presentata come ulteriore mediazione rispetto al progetto Vassallo, dal quale si differenziava per alcuni importanti elementi, primo su tutti quello di sposare molto più da vicino la logica proporzionalista tedesca. La bozza Bianco (11 dicembre 2007), pur conservando l'impianto misto «in entrata», cioè metà seggi distribuiti con il proporzionale e l'altra metà con il maggioritario a un turno, inseriva una duplice clausola di sbarramento (il 5% a livello nazionale, aggirabile con il 7% in almeno cinque circoscrizioni). Ma, soprattutto, proponeva un numero molto più ridotto di circoscrizioni, elemento centrale nel determinare il livello di proporzionalità «in uscita» del sistema. Ciò, di fatto, ne sterilizzava del tutto la prospettiva di mediazione «tra Berlino e Madrid». Pur essendo aperta a due diverse ipotesi (due voti, come in Germania, un solo voto, come nella proposta Vassallo), e pur prevedendo l'utilizzo della formula d'Hondt, nonché la sua applicazione a livello di circoscrizione – entrambe particolarità della legge spagnola – è evidente che l'effetto complessivo del

¹⁵ Cfr. C. Geloni, «Si può fare. Alla tedesca». *Intervista a Enzo Bianco*, in «Europa», 20 luglio 2007.

sistema spostava in maniera decisiva l'asse verso il modello tedesco¹⁶.

Conclusioni provvisorie. Un (altro) anno perso

Più che per bozze e intese, patti e accordi ballerini, per la riforma elettorale il 2007 è stato l'anno delle firme. Le oltre 800mila del referendum ancor più di quelle di Grillo. Prima che la crisi del governo Prodi precipitasse il paese verso le elezioni, il referendum aveva esercitato un indubbio peso sul corso della politica italiana durante tutto l'anno. Lo scioglimento delle camere, con la convocazione delle elezioni per il 13 e 14 aprile 2008, ha rinviato il referendum al 2009. Nella prima parte della transizione italiana i referendum hanno svolto un ruolo di pressione fondamentale, verso partiti deboli e sfibrati in un'ondata di crescente antipolitica. Oggi per alcuni aspetti sembra di essere tornati indietro di quindici anni. Se dopo le elezioni non si concretizzerà un disegno organico di riforma delle istituzioni, che a partire dalla legge elettorale introduca un minimo di cambiamenti ormai entrati nel gergo quotidiano (superamento del bicameralismo paritario, riforma dei regolamenti parlamentari, riduzione dei ministri, razionalizzazione dei rapporti tra centro e periferia, taglio ai costi della politica) il referendum potrà dare, nel 2009, una nuova scossa alla politica italiana. Sarà salutare se darà avvio a un processo di semplificazione del sistema partitico e se metterà fine alle troppe strumentalizzazioni che hanno caratterizzato le stentate e molto imperfette riforme degli ultimi vent'anni.

¹⁶ Cfr. R. D'Alimonte, *Correzioni maggioritarie sempre più annacquate*, «Il Sole 24 Ore», 13 dicembre 2007. Vassallo e Ceccanti, in risposta alla bozza Bianco, ritenuta troppo blanda per affrontare il problema della frammentazione, hanno fatto circolare pochi giorni dopo una nota di stampa dalla quale emerge, attraverso calcoli di applicazione ad alcune ipotetiche distribuzioni di voto, una dinamica del tutto simile a quella del sistema proporzionale applicato in Italia fino al 1992, con un premio ai partiti maggiori variabile tra il 4% (Camera) e il 10% (Senato).

La ri-costruzione della Democrazia in Italia e Germania nel secondo Dopoguerra

Stefano Cavazza

University of Bologna

In via preliminare è necessario spiegare l'uso del termine "ricostruzione" applicato ai due casi nazionali. La risposta è basata sulla convinzione che questi due paesi avevano alle spalle un'evoluzione politica che non rendeva i nuovi regimi democratici una novità assoluta. In queste pagine cercherò in altre parole di dimostrare che tali paesi avevano prerequisites utili al processo di costruzione delle democrazie postbelliche e che l'esperienza storica di questi due casi nazionali offre spunti per alcune considerazioni sul problema delle transizioni alla democrazia in una prospettiva storica. A tale scopo definirò un concetto di democrazia da tener presente nel corso del lavoro e più precisamente la definizione di democrazia quella usata dal politologo Robert Dahl secondo il quale una democrazia deve garantire libertà di organizzazione, di espressione di voto, deve consentire a tutti di poter essere eletti in una carica pubblica e di poter ottenere questo risultato competendo in elezioni libere e formalmente corrette, deve garantire che la stampa sia libera e deve basarsi sul fatto che il governo mette in atto le sue politiche in base al voto¹. Per quanto riguarda il problema delle transizioni alla democrazia va ricordato che tale questione è stata negli ultimi anni al centro del dibattito politico e dell'attenzione dell'opinione pubblica in almeno due rilevanti occasioni. La prima è legata alla disgregazione del blocco orientale a partire dal 1989 con l'avvio delle rivoluzioni nei paesi dell'est Europa che si

sono realizzate in maniera spesso incruenta con alcune eccezioni come la deposizione di Ceausescu in Romania e il fallito golpe russo. Negli anni Novanta l'avvio di processi di democratizzazione ad est indusse una serie di riflessioni di carattere generale che enfatizzavano il cammino vittorioso della democrazia. Alcuni osservatori si riconobbero nell'idea di una fine della storia intesa come momento terminale dei grandi conflitti ideologici e come vittoria del libero mercato². Altri individuarono un processo di sviluppo storico dell'età contemporanea caratterizzato da "ondate di democratizzazione" nella storia mondiale – sulla scia della tesi di Samuel Huntington³. Queste chiavi di lettura ebbero molta notorietà all'indomani degli eventi a cui abbiamo fatto cenno, ma sollevavano e sollevano diversi problemi interpretativi. Prima di tutto in queste letture il mondo occidentale e l'Europa occupavano il centro della scena rischiando di costruire magari inconsapevolmente una sorta di teleologia della democrazia. In secondo luogo tali interpretazioni, e ancor di più la loro ricaduta nell'opinione pubblica rischiavano di trascurare o di sottovalutare il ruolo di alcuni prerequisites sociali economici ed anche politici che avevano reso più efficaci le transizioni in alcuni paesi rispetto ad altri. Chi considererebbe una democrazia realizzata la Russia? Mentre per la Slovenia il giudizio sarebbe senza dubbio

¹ R. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1990, p. 352 (ed. or. *Democracy and its critics*, Yale University press, New Haven, 1989).

² F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992 (ed. or. *The End of History and the last man*).

³ S. P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1995.

affermativo. La seconda circostanza in cui il tema transizione alla democrazia è stato al centro del dibattito è costituita dall'evoluzione seguita all'11 settembre 2001 quando la necessaria risposta al terrorismo internazionale si è accompagnata all'idea di "esportare" la democrazia in sostituzione di regimi dittatoriali. È interessante notare come la giustificazione della seconda guerra irachena facesse non di rado esplicito riferimento alle vicende successive al 1945 quale esempio da seguire. Nel febbraio 2003 lo stesso Presidente Bush propose un parallelo tra vicenda tedesca e giapponese e quella irachena:

There was a time when many said that the cultures of Japan and Germany were incapable of sustaining democratic values. Well, they were wrong. Some say the same of Iraq today. They are mistaken. [...] The nation of Iraq, with its proud heritage, abundant resources and skilled and educated people, is fully capable of moving toward democracy and living in freedom.⁴

Nell'esempio di Bush l'Italia non era citata probabilmente perché la posizione dell'Italia dopo l'armistizio dell'8 settembre era cambiata ad paese aggressore a co-belligerante un tema su cui avremo modo di tornare per valutare le differenze tra Italia e Germania. Tornando alla citazione non interessa in questa sede discutere la politica estera americana, polemizzare con l'amministrazione Bush, o fare dell'ironia sulla leggerezza di questi accostamenti che va ricordato non furono espressi solo da un presidente durante un discorso pubblico, ma trovavano eco anche in studiosi di matrice conservatrice. D'altra parte non va dimenticato che anche nel 2003 voci critiche misero in dubbio la fondatezza del parallelo storico introdotto dal Presidente

⁴http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/iraq/bush_2-26.html

americano e ricordarono non solo le difficoltà della democratizzazione della Germania postbellica, ma anche la percezione pessimistica che circolava nell'amministrazione americana. Queste stesse voci sconsigliavano di nutrire un'eccessiva fiducia verso una rapida soluzione della questione irachena. Tornando all'affermazione di Bush essa ci appare come un classico uso della storia nell'ambito del discorso pubblico con finalità di legittimazione dell'agire presente. Tuttavia la scelta dell'esempio storico è interessante. In altre occasioni il Presidente americano aveva riesumato la memoria della seconda guerra mondiale parlando per esempio del cosiddetto "fascismo iracheno". Anche in questo caso aveva fatto esplicito riferimento agli avvenimenti della Seconda Guerra Mondiale per fornire legittimazione all'impresa militare odierna per mezzo del ricorso ad un'analogia storica. La scelta dell'analogia costituisce una prova di quanto ancor oggi gli eventi della seconda guerra mondiale segnino la memoria collettiva. Ma il punto più importante che merita di essere sottolineato è costituito dall'idea, sottesa alle affermazioni di Bush, secondo la quale la transizione alla democrazia realizzatasi subito dopo il 1945 sia stato un successo di evidenza indubbia.

La realizzazione dei transizioni verso la democrazia nel Novecento è stato in realtà un problema molto meno lineare di quanto non si possa oggi credere. D'altra parte proprio l'esito poco fortunato dei recenti tentativi di avviare transizioni dall'esterno per rimuovere tiranni – tentativi che in astratto ci potrebbe trovare tutti d'accordo – dovrebbero non solo suggerirci cautela nell'operare scelte di politica internazionale, ma anche stimolarci ad ripensare le vicende storiche postbelliche. Il discorso di Bush e la sua frequente ripresa nella pubblicistica ci mostra come l'uso della storia dei passati successi nella democratizzazione nel discorso pubblico rischia di farci perdere di vista il contesto in cui tali successi si sono generati e di sopravvalutare l'efficacia della politica di breve periodo (nel caso specifico,

americana) nel promuoverli. Ripensando alla vicende posteriori al 1945 dovremo in sostanza cominciare con il chiederci se Italia e Germania avevano prerequisites utili all'avvento della democrazia il che ci porta ad un quesito di carattere più generale: che ruolo giocava il passato nel favorire o nel ritardare un processo di democratizzazione? Italia e Germania avevano avuto alle spalle un passato liberale e/o democratico a cui era possibile richiamarsi. Entrambi i paesi uscivano da due lunghe e pesanti dittature – un punto su cui avremo modo di tornare –, ma non erano privi di esperienze nel cammino verso la democrazia. Alle loro spalle v'era anche un processo di sviluppo del sistema parlamentare, delle istituzioni politiche e del sistema politico. In entrambi i sistemi si erano sviluppate delle istituzioni rappresentative tanto che si può dire che la via del parlamentarismo era stata intrapresa fin dall'Ottocento anche se con differenze di non poco conto. Nell'Italia prefascista le istituzioni liberali si erano compiutamente realizzate. Anche se la costituzione prevedeva che il sovrano avesse il potere di scegliere in totale autonomia il Presidente del consiglio, si era in carta misura affermata una prassi costituzionale che prevedeva il primato del parlamento. Semmai il problema consisteva nell'incompiutezza di questo processo costituzionale di cui era un segno la conservazione della prerogativa reale di nominare il Presidente del Consiglio a cui il re si era rifatto in momenti particolari della storia italiana e che impediva di configurare il sistema italiano come un sistema compiutamente parlamentare nel quale per intenderci la designazione del Presidente del Consiglio dipende esclusivamente dalla formazione delle maggioranze parlamentari⁵. La Germania imperiale non era da questo punto di vista comparabile. Essa era stata senza dubbio uno stato autoritario in cui il Reichstag aveva un ruolo

⁵ Sulla questione cfr. S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 3-72.

limitato se comparato con il classico modello inglese eppure è difficile negare che nel corso del tempo si fosse avviato un processo di avvicinamento ai sistemi degli altri paesi. Soprattutto l'esperienza delle pratiche elettorali, l'abitudine al dibattito parlamentare, il ruolo di una nascente opinione pubblica avevano avviato una trasformazione profonda del sistema⁶. Dopo la prima guerra mondiale sulle ceneri del regime imperiale era nata la repubblica democratica che certo appare incompiuta, ma che era pur sempre uno stato di impianto democratico. Secondo punto: entrambi i paesi avevano visto nascere partiti politici e affrontato la questione della loro legittimazione ad operare, soprattutto quando si era trattato di partiti antisistema. La questione era stata affrontata dai liberali italiani che avevano assicurato la libertà di associazione e di stampa. Nel primo quindicennio del secolo Giolitti aveva cercato di avviare l'inclusione dei socialisti nel sistema liberale e la guerra aveva posto fine a questo tentativo sviluppando una corrente di forze nazionalpatriottiche che nel dopoguerra sarebbe stata assorbita dal fascismo. Il *Parteienstaat* weimariano si era sviluppato sulla struttura del sistema preesistente, ma certo senza riuscire ad ottenere dalla maggioranza della popolazione quella fiducia nei partiti che sarebbe stata necessaria per il consolidamento del sistema. Non era stata l'assenza di culture politiche e di abitudine a costituire organizzazioni che operassero alla luce del sole, il limite di questi sistemi, quanto piuttosto la mancata costruzione di una cultura politica del confronto politico e di valori sufficientemente condivisi. Nell'Italia liberale dopo la frattura ideologica e simbolica della prima guerra mondiale il tentativo giolittiano di inclusione nel sistema dei socialisti non poteva più funzionare perché si era costituito un fronte di oppositori radicali che assumendo le vesti del fascismo come

⁶ M.L. Anderson, *Practicing Democracy: Elections and Political Culture in Imperial Germany*, Princeton U.P., Princeton, 2000.

partito dichiaramene antipartito riuscì a conquistare il potere anche grazie all'acquiescenza di una parte consistente del mondo liberale che non vide o non volle vedere la portata del cambiamento che i fascisti avrebbero portato con sé. A Weimar la cultura repubblicana non era condivisa da tutti gli attori politici. Questa debolezza fu accentuata da fattori contingenti come la questione delle riparazioni producendo una crisi del sistema alimentata dall'emergere di tendenze antipartitiche di cui la NSDAP fu la sintesi. In un certo senso si era realizzato almeno in Germania e si stava realizzando in Italia un sistema parlamentare in cui i partiti avevano un ruolo fondamentale, ma queste trasformazioni non era stato in grado di superare le resistenze che provenivano dall'interno delle due società. Tali resistenze furono esacerbate dalla grande guerra in entrambi i paesi e nella fase finale a Weimar dalla crisi economica.

Da queste considerazioni di lungo periodo dobbiamo derivare la constatazione che esistevano alcuni prerequisiti di base perché le transizioni in Italia e Germania nel secondo dopoguerra potessero avere successo. Erano stati sperimentati alcune delle caratteristiche della democrazia presenti nella definizione che abbiamo assunto all'inizio come elezioni competitive, libertà di stampa e di organizzazione. Esisteva una tradizione costituzionale precedente a cui poter fare riferimento, anche nel momento in cui da essa ci si voleva allontanare. Esisteva un personale politico che delle istituzioni rappresentative avevano fatto esperienza e si erano formate culture politiche a cui era stato possibile rifarsi. I leader dell'immediato dopoguerra da Alcide De Gasperi a Kurt Schumacher avevano alle spalle un'esperienza politica significativa nei regimi prebellici, anche se non sempre di primissimo piano. Ciò significava che nel dopoguerra questo personale politico poteva essere utilizzato per costruire le nuove democrazie e poteva sperare di attrarre il consenso della popolazione. Inoltre in entrambi i paesi si era registrato con la guerra il fallimento delle tendenze "antipartito", vale a dire gli

orientamenti contrari al sistema politico basato sui partiti - orientamenti che nel periodo tra le due guerre mondiali avevano preso il potere tramite i partiti totalitari fascisti. Con la sconfitta di questi ultimi divenne evidente una democrazia dei partiti aveva ora nuove chance. Erano stati proprio i partiti erano stati proprio le istituzioni che avevano continuato ad esistere all'estero e finita la guerra avevano potuto riprendere ad organizzare la propria rete associativa. L'antipartito e il nazionalismo aggressivo avevano invece fallito portando alla disfatta militare. In entrambi i paesi la possibilità di riproporre a breve termine la scorcioia dei fascismi era venuta meno⁷.

Non va sottovalutato che in questo processo esisteva una differenza sostanziale tra Italia e Germania. Mi riferisco al diverso status dei due paesi nel 1945. L'Italia con l'armistizio dell'8 settembre 1943 era uscita dal conflitto aprendo la strada ad una sorta di guerra civile interna tra i fascisti rimasti fedeli a Mussolini riuniti sotto le bandiere della Repubblica di Salò. Questo atto ha spinto Ernesto Galli della Loggia a vedere nell'8 settembre la "morte della patria" intendendo con essa la fine della stessa idea di nazione⁸. In realtà dal punto di vista della transizione di regime, il 25 luglio con l'allontanamento di Mussolini e l'8 settembre poi con la firma dell'armistizio rappresentarono due tappe del tentativo di una parte della classe dirigente che aveva condiviso la responsabilità della guerra di salvare se stessa e il proprio ruolo abbandonando il fascismo e Mussolini. Questo passaggio ebbe effetti di non poco conto nella transizione alla democrazia. Allontanandosi da Mussolini e dal fascismo la Monarchia, a cui una parte del paese continuava a guardare come istituzione

⁷ P. Pombeni, *Apoteosi e crisi della forma partito nell'Europa del secondo dopoguerra* in S. Cavazza (a cura di), *La rinascita dell'occidente. Sviluppo del sistema politico e diffusione del modello occidentale nel secondo dopoguerra in Italia e Germania*, Soveria-Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 105-140.

⁸ E. Galli della Loggia, *La morte della Patria*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

rappresentativa dello stato italiano, indebolì indubbiamente la posizione del fascismo e nello stesso tempo pose le basi per garantire al nuovo stato una continuità nella lealtà delle istituzioni. Da questo punto di vista la svolta di Salerno con cui Togliatti e il PCI spinsero il fronte antifascista al riconoscimento del governo di Badoglio favorì anch'essa la transizione perché rappresentava una sorta di patto con quella parte della vecchia classe dirigente. Era garantita la continuità dell'apparato statale, le lealtà dei funzionari per il tramite della monarchia, mentre l'antifascismo veniva legittimato dalle vecchie istituzioni. Per molto tempo la storiografia postbellica soprattutto quella democratico-radicalista, ha sottolineato il peso di quella scelta e di quel riconoscimento sottolineando come ciò avesse determinato un arretramento delle possibilità di sviluppo democratico del paese. Oggi possiamo dire che fu una scelta dal prezzo senza dubbio alto, ma che giocò a favore del successo della futura transizione. Per entrambi i contraenti le scelte che furono fatte costituirono un vantaggio indubbio. L'8 settembre consentì ad una parte della classe dirigente di sfuggire al rischio di essere messa sotto accusa alla fine della guerra e per l'Italia nel suo complesso la possibilità di passare dallo status di paese aggressore a quello di co-belligerante, addossando al solo fascismo di Mussolini tutta la responsabilità per l'entrata in guerra. Del resto come ci ha recentemente ricordato Gian Enrico Rusconi, anche settori delle classi dirigenti tedesche avrebbero salutato con favore l'ascesa di un Badoglio tedesco proprio per mitigare gli effetti della sconfitta militare⁹. Ai partiti antifascisti italiani la scelta di riconoscere il governo Badoglio consentì – in particolare ai comunisti – di ricevere un pieno riconoscimento per la loro esistenza e attività. Il prezzo di queste scelte fu duplice. Anche grazie all'acuirsi del conflitto est-ovest la posizione assunta da quella parte della vecchia classe dirigente le

⁹ G.E. Rusconi, *Germania Italia Europa. Dallo Stato di potenza alla «potenza civile»*, Torino, Einaudi, 2003, p. 193 e ss.

consentì di sopravvivere in parte alla guerra e di evitare di assumersene le responsabilità. Per alcuni generali ciò significò evitare l'incriminazione per crimini di guerra come hanno recentemente messo in luce gli studi di Filippo Focardi. Da queste considerazioni deriva un'altra e non piccola conseguenza che finora solo in parte era stata sottolineata in sede storiografica. L'armistizio e il passaggio da paese aggressore a paese co-belligerante aveva anche impedito una *Stunde Null* in Italia. Non voglio esagerare la portata della *Stunde Null* tedesca di cui conosciamo i limiti. Mi pare però incontestabile che attraverso il conferimento dell'intera responsabilità per la guerra al fascismo e a Mussolini si operasse una vera e propria rimozione della responsabilità collettiva della nazione. Più o meno consapevolmente questa rimozione serviva a tutti in quel frangente. Alla Monarchia, al ceto militare e burocratico che si erano schierati con il re faceva comodo poter scaricare sul fascismo tutta la responsabilità evitando di dover fare i conti con il proprio ruolo e le proprie responsabilità. Anche gli antifascisti liberali come lo stesso l'8 settembre era tornato utile potendo ribadire l'estraneità del fascismo rispetto all'evoluzione della storia d'Italia attraverso la teoria del fascismo come parentesi. Ne risultava alleggerita così la responsabilità politica che i liberali come Giolitti ed altri nel primo dopoguerra avevano avuto nel sottovalutare il carattere eversivo del fascismo. Tornava però comodo anche ai partiti antifascisti e alle stesse sinistre non insistere troppo sul tema della responsabilità collettiva o dell'epurazione perché in qualche modo ciò aiutava il passaggio di molti delusi dal regime nelle file dei nuovi partiti. Dal punto di vista del problema della transizione ciò era per molti aspetti necessario. Non deve quindi stupire che il critico letterario Francesco Flora, ricordava che la guerra era stata condotta all'ombra del più potente alleato tedesco a cui -scriveva - «fummo aggregati come schiavi»¹⁰. La

¹⁰ F. Flora, *Pugno di ferro*, in «Il Corriere d'informazione» 7 agosto 1945.

continuità dello stato doveva essere assicurata e poteva essere fatto solo recuperando il ceto burocratico dopo aver eliminato coloro che erano stati troppo collusi con il vecchio regime o avevano aderito a Salò. Non ben considerati sono stati invece a mio avviso alcuni effetti di lungo periodo sulla mentalità collettiva. Si è infatti configurato un mito degli italiani "brava gente", italiani incapaci di fare del male e contrapposti ai tedeschi depositari del male. Questo mito è alla base della pervicacia con cui si è cercato di negare lo sterminio praticato con l'uso dei gas tossici in Etiopia, nonostante le acquisizioni della storiografia italiana¹¹. Di questo rimozione un giornalista e scrittore conservatore come Montanelli, era l'emblema. Solo l'ammissione dello Stato Maggiore italiano negli anni Novanta convinse Montanelli ad accettare la realtà, peraltro con un'esplicita ed onesta autocritica. L'idea che gli italiani siano capaci di fare meno male di altri popoli è, a mio modo di vedere, una forma di rimozione ed è la base su cui si alimenta anche la mancata consapevolezza del passato all'interno dell'area degli ex-fascisti. In alcune zone del centro Italia può capitare di vedere strade o luoghi recentemente intitolati a figure del vecchio regime. A Latina nel 1995 un parco è stato dedicato dal sindaco di Alleanza Nazionale al fratello di Mussolini, Arnaldo. Non è neanche immaginabile che vi possa essere in una città tedesca una strada dedicata a Goebbels. Senza voler esagerare il significato di tali episodi, essi sono comunque il segno di una persistente rimozione della realtà della dittatura di cui certi semplicistici giudizi sul fascismo come dittatura "non troppo dura" sono una spia evidente. Nel valutare il processo di costruzione della democrazia italiana il segno lasciato da quella rimozione a distanza di così tanto tempo dovrebbe

¹¹ Sulle violenze del colonialismo italiano cfr. A. Mattioli. *Entgrenzte Kriegsgewalt. Der italienische Giftgaseinsatz in Abessinien 1935-1936*, in «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte» LI (2003), 3, pp. 311-337.

indurci a riflettere sull'efficacia dell'azione della cultura antifascista, ma anche a riflettere sui caratteri stessi della transizione. La posizione assunta dall'Italia con l'armistizio e l'inclusione nel governo Badoglio dei partiti antifascisti creava una relazione diversa con le forze di occupazione salutati come liberatori e certamente influenti, ma in rapporto con un governo che era legittimato dall'aver scelto di combattere il fascismo. Al tempo stesso l'alleanza con la parte dello Stato che aveva abbandonato il fascismo spingeva a voler considerare il regime come un fenomeno dal consenso ristretto e sorretto solo e unicamente dalla repressione, una distorsione prospettica che come si è già detto era funzionale anche al disegno di voler assorbire parte di quella popolazione che aveva creduto nel fascismo.

Se spostiamo lo sguardo alla Germania la situazione appare diversa. Quest'ultima era un paese che era stato sconfitto e doveva assumersi tutta intera la responsabilità della guerra. Il territorio era diviso in quattro zone di occupazione e l'amministrazione militare esercitava un controllo molto più rigido sul paese avviando la ricostruzione della democrazia dal basso secondo il modello della *grass root democracy* ed impedendo la costituzione di un governo centrale fino alle elezioni del 1949¹². Dal punto di vista di una ricostruzione democratica qui la percezione dell'eredità del vecchio regime era ancora forte. I sondaggi compiuti dal governo militare rilevarono come una parte dei tedeschi pensava che il nazionalsocialismo fosse una buona idea applicata male¹³. Nello stesso tempo due fattori giocavano a favore della transizione. Da un lato la sconfitta della guerra era stata indiscutibile. Non solo non era possibile tentare di sminuirne il significato come era accaduto dopo la prima guerra mondiale, ma la portata delle

¹² M. Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, Beck, München, 1999.

¹³ M. Merrit. *Public opinion*, University of Urbana Press, 1970, p. 32, e p. 171.

distruzioni e dei morti civili non poteva essere rimossa. La durata e l'esito della guerra avevano sottratto consenso al regime nazionalsocialista. In secondo luogo la portata dei crimini commessi dal nazismo non poteva esser sottovalutata in alcun modo. Certo rimuovere la *Shoa* era e resta ancora (per fortuna) un'operazione difficile da realizzare. Ciò non ha impedito per lungo tempo il riproporsi di conflitti sulla *Vergangenheitsbewältigung*. Ancora nel 1979 la ricerca si chiedeva se i tedeschi non fossero ancora troppo influenzati dal fascismo¹⁴. Tuttavia, attraverso queste ricorrenti tensioni la Germania ovest ha nel corso degli anni progressivamente realizzato una denazificazione profonda della sua mentalità che è andato di pari passo con il processo di occidentalizzazione. Un processo simile si è realizzato in Italia per esempio con la ripresa di studi sulla resistenza iniziata negli anni sessanta, spia di un desiderio di fare i conti con il passato.

Nella costruzione di una cultura democratica in Italia e Germania dunque la resa dei conti con il passato è stato un punto fondamentale che si è realizzata in maniera diversa e con esiti simili, ma non identici nel lungo periodo. Questa differenza è però anche il frutto del funzionamento dei sistemi politici e del loro successo in termini di prestazioni tema su cui torneremo più avanti. Se però riavvolgiamo il filo della narrazione e torniamo al 1945 vedremo che Italia e Germania dovevano misurarsi con un medesimo problema che era quello della ricostruzione "morale". In Germania questa esigenza fu portata avanti inizialmente soprattutto dagli alleati e non senza difficoltà, attraverso la politica di *Re-education*, ma era un'esigenza sentita anche da tutte le forze politiche. Un problema analogo si riscontrava in Italia dove molti osservatori coevi individuano una priorità nell'educazione alla democrazia dei giovani che si erano formati durante il regime. Nel 1945 si rilevava sui giornali italiani come la

¹⁴ W. Habermehl, *Sind die Deutschen faschistoid?*, Hamburg, Hoffmann u. Campe, 1979.

democrazia degli altri paesi fosse fondata prima di tutto sul senso civico: «la libertà – si leggeva sul corriere della sera - non è solo nelle parole, [...] nelle leggi, [...] nelle istituzioni; è soprattutto nel costume politico»¹⁵. Va anche detto che la mobilitazione dei giovani avvenuta sotto le due dittature li aveva certo allontanati dalla cultura politica democratica, ma li aveva anche abituati alla politicizzazione. Nel caso tedesco la mobilitazione nazista aveva indebolito i legami della gioventù tedesca con l'autoritarismo familiare tradizionale, e la guerra aveva accentuato la disillusione di questa generazione¹⁶ di cui non pochi osservatori durante gli anni Cinquanta rilevarono una sorta di apatia politica. In Italia per una minoranza elitaria l'acculturazione politica avvenuta durante il regime aveva preparato il terreno per un cambio di regime, ma per la maggioranza dei giovani il fascismo era consistito nell'educazione alla guerra e al conformismo.

Dal punto di vista del sistema politico la ricostituzione dei partiti seguì le linee del periodo prebellico ma registrò anche un mutamento di equilibri tra le forze politiche. Il cambiamento più significativo fu costituito dal dimensionamento dei liberali in Italia. Da aree politica egemone ancora nel 1919 i liberali divennero una piccola forza politica. In Italia il liberalismo che era stato nelle sue varie versioni il cuore del sistema politico prima di Mussolini aveva perso la sua centralità che ora era stata assunta dalla democrazia cristiana. Alle elezioni del 1948 i liberali raccolsero un magro 3,8% (19 seggi) alla camera sotto il simbolo del blocco nazionale e il 5,2% al senato con la sigla del partito liberale. I liberali in Germania si erano ricostituiti riunendosi un'unica formazione politica che

¹⁵ M. Borsa, *Dove andrà l'Inghilterra*, in «Il Corriere d'informazione» 25 Maggio 1945.

¹⁶ H. Woller, *Germany in Transition from Stalingrad (1943) to currency reform (1948)*, in M. Ermath (a cura di), *America and the shaping of German Society 1945-1955*, Berg. Providence – Oxford, 1993, p. 27.

aveva conservato un buon bacino elettorale. Perno dei sistemi postbellici negli anni Cinquanta in Germania e per più lungo tempo in Italia furono i partiti cattolici che nel ricostituirsi accentuarono però l'apertura verso altri settori della politica e della società. Ciò era evidente nella CDU che aveva aperto in molte zone al conservatorismo protestante finendo per operare una duplice trasformazione: superare le barriere del cattolicesimo politico e attrarre nella propria orbita settori conservatori¹⁷. Un'operazione simile anche se con un'impronta cattolica più marcata avvenne in Italia dove peraltro la leadership democristiana di de Gasperi si fece difensore dei valori cattolici, cercando però di smarcarsi da un rapporto troppo stretto con il Vaticano. A sinistra in Italia si ridefinivano gli equilibri tra socialisti e comunisti a favore di questi ultimi che però nell'assumere la guida di amministrazioni locali recuperavano la tradizione amministrativa del socialismo italiano. La presenza di un partito antisistema come i comunisti percepito per molto tempo come un nemico interno, configurò il sistema politico italiano come un sistema bloccato per la *conventio ad excludendum* rivolta verso i comunisti. In Germania la sinistra vedeva invece il prevalere della socialdemocrazia sui comunisti, la cui presenza divenne marginale ben prima del loro bando dal sistema politico per i legami troppo stretti con la DDR. La SPD partiva con i migliori auspici essendo riuscita ad avviare con maggior successo la riorganizzazione, ma nello stesso tempo soffrendo di una cultura politica troppo legata al paradigma weimariano. La SPD restava ancorata ad una concezione tradizionale incapace di adattarsi ai cambiamenti che la ricostruzione economica realizzò negli anni Cinquanta con

¹⁷ F. Bösch, *Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945-1969*, DVA, Stuttgart-München, 2001, p. 38.

l'allontanamento di una prospettiva dicotomica della società¹⁸.

Nella ricostruzione dei sistemi politici un aspetto importante era rappresentato dai sistemi elettorali. In Italia si scelse il proporzionale per garantire la rappresentatività delle forze politiche una scelta che vide il convergere di diverse forze politiche nell'incertezza su quella che potevano essere i risultati elettorali. In Germania la memoria degli effetti del proporzionale weimariano aveva spinto a proporre l'introduzione del sistema maggioritario a cui fu alla fine preferito un sistema misto. Va osservato che la stabilità dei risultati politici era solo in parte legata all'uso dei sistemi elettorali. L'Italia di De Gasperi poteva vantare un primato elettorale della Democrazia cristiana di notevoli proporzioni. Nel 1948 la Democrazia Cristiana raccolse alla Camera il 48,5% dei voti pari a 305 seggi) e al Senato 48,1% pari a 131 eletti), realizzando un risultato che non avrebbe ripetuto nelle elezioni successive, mentre il Fronte popolare si attestò al 31% alla camera (183 seggi) e al 30,8% al senato (72 seggi), realizzando quindi un risultato peggiore di quanto avevano ottenuto separati i due partiti nel 1946. La polarizzazione fu confermata, ma con un vincitore chiaro, la DC. Nelle elezioni seguenti del 1953 e del 1958 la DC registrò un netto arretramento 40,1% perse circa 2 milioni di voti alla camera e con il 39,9% al senato per poi risalire sopra il 40% nel 1958.

A sinistra i socialisti subirono un duro colpo cedendo un gran numero di seggi a candidati comunisti, e perdendo voti a favore di Unione socialista che conquistò 33 seggi con il 7,1% dei voti alla camera e 8 seggi con il 4,2% dei suffragi. A destra l'area politica che aveva retto le sorti del governo fino all'avvento del fascismo si trovò ridotta al 3,8% (19 seggi) alla camera sotto il simbolo del blocco nazionale e raccolse invece il 5,2% al senato con la sigla

¹⁸ P. Lösche, F. Walter, *Die SPD. Klassenpartei. Volkspartei. Quotenpartei*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1992.

del partito liberale¹⁹. Il periodo 1945-1948 per l'Italia e il periodo 1945-49 per la Germania vanno considerati come i periodi in cui si giunse ad una chiarificazione degli equilibri politici interni va considerato in entrambi i paesi. In Italia la ritrovata democrazia significò anche un difficile processo di costruzione di una cultura del confronto politico. I livelli di violenza registrati negli anni immediatamente seguenti alla fine della guerra furono molto alti e risentivano della diffusione di una grande quantità di armi residuo della guerra civile che aveva insanguinato il paese. Per avere un'idea basti pensare che nel solo 1947 furono sequestrati 89 tra mortai e cannoni, 2494 pistole 5412 fucili da guerra 797 fucili mitragliatori²⁰. La violenza diffusa si inseriva in un contesto di crescente polarizzazione in cui il clima di concordia antifascista era stato presto sostituito dal contrasto tra Democrazia Cristiana e partiti moderati da una lato e sinistra dall'altro, un contrasto che l'allontanamento dal governo di comunisti e socialisti nel 1947 rese ancora più aspro. La presenza del Partito comunista e la sua alleanza con i socialisti spinse la DC a condurre una campagna dai toni apocalittici paventando una futuro di stenti e sangue nel caso si fosse realizzata la vittoria dei comunisti. In soli 18 giorni in aprile il Ministero dell'interno registrò 185 "fatti di rilievo" che andavano da risse per questioni politiche all'uso delle armi durante le manifestazioni elettorali e che riguardavano tutto lo spettro politico²¹. Le elezioni del 1949 in Germania registrarono anch'esse toni accesi, ma certo senza le violenze della campagna italiana e con una contrapposizione tra SPD e CDU-CSU, nella quale l'alleanza cristiano- democratica cercava di presentarsi come espressione del moderatismo e del libero mercato in

contrapposizione ai toni accesi e a tratti eccessivi di Schumacher e alle prospettive di un'economia guidata dall'azione dello stato che non voleva essere vera e propria pianificazione, e semmai si ispirava alla politica laburista, ma che poteva essere venduta agli elettori come una edizione in tedesco della temuta pianificazione. Al posto dell'economia guidata dallo Stato, la CDU propose la formula dell'economia sociale di mercato, destinata ad avere successo coniugando simbolicamente il primato del mercato con quello dell'attenzione verso una distribuzione equa della ricchezza. La formula di Erhard era il simbolo di come i sistemi politici postbellici avessero fatto propria la lezione del periodo tra le due guerre mondiali e stessero assumendo prosperità e benessere come punti di riferimento per l'azione dei governi. La ricostruzione e il miracolo economico che interessò entrambi i paesi furono elementi decisivi nella stabilizzazione dei due sistemi. Se nel 1949 la CDU/CSU aveva superato di poco i socialdemocratici raccogliendo 31% dei voti con 139 seggi contro il 29,2% della SPD con 131 seggi; nel corso degli anni Cinquanta il successo elettorale della CDU/CSU andò aumentando fino a raggiungere la maggioranza assoluta nel 1957. Il successo del governo andava di pari passo con la popolarità di Adenauer puntualmente registrata dai sondaggi, ma anche con la percezione del miglioramento delle condizioni economiche. In Italia il centrismo degasperiano era nato per costituire una maggioranza di governo che tenesse fuori i comunisti riconoscendoli però come parte del sistema. La democrazia fonda la sua legittimazione non solo sulle regole e le procedure, ma anche sulla sua capacità di rispondere alle richieste dei cittadini garantendone lo standard di vita. La democrazia dei partiti si è dimostrata capace di dare risposta a queste attese meglio di quanto fu fatto dalle dittature e meglio di quanto i regimi prebellici hanno saputo fare.

¹⁹ Per i dati cfr. M. S. Piretti, *Storia delle elezioni politiche in Italia dal 1948 ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

²⁰ Archivio centrale dello Stato (ACS), Pubblica Sicurezza, 1948, b. 25.

²¹ ACS, PS, 1948, b. 25.

BOOK ESSAYS AND REVIEWS

Edited by Eleonora Pasotti

Pasquino on **Allum's** *Camorristi, Politicians, and Businessmen. The Transformation of Organized Crime in Post-War Naples*, **De Luca** on **Bolgherini's** *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, **Campomori** on **Caponio's** *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico a Milano, Bologna e Napoli*, **Polecritti** on **Del Negro's** *The Passeggiata and Popular Culture in an Italian Town: Folklore and the Performance of Modernity*, **Rhodes** on **Lynch's** *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, **Allegretti** on **Ravazzi's** *Civicrazia. Quando i cittadini decidono*, **Brunazzo** on **Ziblatt's** *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*

Felia Allum, *Camorristi, Politicians, and Businessmen. The Transformation of Organized Crime in Post-War Naples*, Leeds: Northern Universities Press, 2006, pp. 247, ISBN: 1 904350 05 4.

Chi si pente della camorra?

Quando si parla di “emergenza” con riferimento alla camorra, ma, in verità anche alle altre forme di criminalità organizzata italiana, ci si riferisce ad un'improvvisa impennata di omicidi che sono, spesso, regolamenti di conti fra clan rivali per il cosiddetto “controllo del territorio”, oppure, in particolare per la mafia, attività svolte per contrastare e reagire agli interventi più incisivi delle forze dell'ordine e della magistratura. Per quanto l'emergenza sia preoccupante, dovremmo, in effetti, preoccuparci maggiormente della pax camorrista (e mafiosa). La quiete segnala che i diversi clan hanno raggiunto un almeno temporaneo equilibrio nella spartizione delle zone di influenza, dei traffici, dell'attività e che la persistenza del crimine è garantita. Per capire quanta e quale è la sussistenza del fenomeno camorrista, è opportuno, proprio

come fa Felia Allum, andare alla ricerca delle radici e alla descrizione del contesto strutturale seguendone gli sviluppi nel secondo dopoguerra.

Il libro è impostato con una comparazione piuttosto rigorosa fra due fasi: la prima copre il periodo che va dagli anni cinquanta agli anni ottanta, la seconda dagli anni ottanta fino al 2005. In un certo senso, i tre gruppi degli attori più importanti, vale a dire camorristi, uomini di affari, esponenti politici, sono rimasti sostanzialmente gli stessi (non come persone fisiche, ma come categorie). Invece, sono cambiati in maniera sufficientemente significativa gli equilibri fra di loro, e non soltanto perché, dopo il 1993, la politica ha dovuto ristrutturarsi sia per il crollo della Democrazia Cristiana, a lungo dominante, sia per il mutamento delle regole elettorali e istituzionali, ma soprattutto perché i camorristi hanno spostato e ampliato il campo delle loro attività. Dal controllo dei mercati ortofrutticoli, del contrabbando e dell'edilizia, la camorra è passata ad interessarsi del mercato della droga, della prostituzione e delle transazioni monetarie e finanziarie, senza, peraltro, mai uscire del

tutto dalle sue originarie attività. Anche sulla scorta delle preziose indicazioni emerse dalla classica ricerca svolta da suo padre, Percy, su “Politica e società a Napoli nel dopoguerra” (fino alla metà degli anni sessanta), Felia Allum intende penetrare in special modo nei meccanismi politici che hanno favorito e continuano a sostenere le variegata attività dei camorristi e nei meccanismi sociali che danno vita ai camorristi stessi.

Oltre ad una importante quantità di fonti secondarie, l'autrice utilizza un grande numero di Atti giudiziari disponibili e diverse interviste ai camorristi ovvero a coloro che sono stati processati come tali. Anche in questo caso, i pentiti costituiscono fonti di rilievo per qualsiasi spiegazione delle organizzazioni camorristiche e delle loro attività. Il messaggio di fondo che emerge dalla ricerca di Felia Allum non è molto dissimile da quanto “trovato” e documentato da suo padre più di trent'anni fa. Tutti i clan camorristici hanno regolarmente bisogno di protezioni politiche e altrettanto regolarmente le ottengono. Responsabilità strettamente giuridiche a parte, è evidente che gran parte di queste protezioni sono venute dalle correnti dominanti della Democrazia Cristiana campana e in particolare dalla famiglia Gava, Silvio e Antonio, e dai politici locali e nazionali a loro fedeli (Allum menziona ripetutamente Stefano Patriarca, Alfredo Vito e Paolo Cirino Pomicino). Tuttavia, qualcosa di molto importante è davvero cambiato. Tra gli anni cinquanta e la fine degli anni settanta erano i politici che, in un certo senso, guidavano le danze. Dall'inizio degli anni ottanta i camorristi sembrano essere diventati indispensabili ai politici e quindi essere in grado di imporre ai loro politici di riferimento di agevolarli nelle loro attività e di proteggerli dalla polizia e dalla giustizia.

La conclusione amara di una situazione che non sembra debellabile è che la comprensione più approfondita del fenomeno si potrebbe ottenere esclusivamente se fra i politici, spesso incriminati e quasi sempre assolti, facesse la

loro comparsa qualche pentito. Mettendo insieme le loro anche parziali conoscenze sui clan camorristi diventerebbe forse possibile colpire l'intera camorra alle radici. Ma in Campania, di politici pentiti non se ne vede neanche l'ombra.

Gianfranco Pasquino

Università di Bologna

Silvia Bolgherini, *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna: Il Mulino, 2006, pp.255, ISBN 88-15-11027-5.

Il lungo e complesso processo di costruzione dell'Europa non ha modelli consolidati da seguire. In questa sua originalità di percorso, l'ingegneria dell'Europa si trova, inoltre, davanti a condizioni che non sono in qualche modo assimilabili a quelle di uno stato che è intento ad edificare il suo modello di democrazia. Per la presenza di queste condizioni, per giungere a risultati che rappresentino un effettivo punto di arrivo, la politica – e con essa gli attori che, a vario titolo, sono coinvolti in questa sfida – è chiamata a svolgere un ruolo “alto”.

Allo stesso modo, si rivela molto stimolante per lo studioso seguire ed analizzare i diversi passaggi che caratterizzano questo lungo processo per verificare la validità dei fondamenti teorici delle proprie conoscenze oltre che cercare di individuare gli aspetti innovativi che si presentano di volta in volta. In questa monografia, che si prefigge di spiegare “come le regioni diventano europee”, dopo aver richiamato l'attenzione sulla rilevanza delle istituzioni substatuali alla costruzione della Unione Europea, traspare l'impegno e la passione dello studioso nel tentativo di verificare alcuni presupposti essenziali delle modalità, del tipo di intervento e del rendimento delle regioni in questo processo.

Silvia Bolgherini svolge la sua ricerca comparando 8 regioni dell'Europa Mediterranea che presentano differenze

molto marcate rispetto alle variabili “sistemiche”, quali devono essere considerate le condizioni socio-economiche e l’architettura istituzionale. Nella scelta del campione non viene, altresì, tralasciata alcuna variabile utile alla verifica dell’ipotesi.

Il punto di partenza della ricerca è l’accertamento se le variabili socio-economiche e politico-istituzionali siano le uniche che, oltre a fornire la spiegazione delle differenze tra regioni, intervengono nel processo di “europeizzazione”. Infatti, intuitivamente siamo portati a pensare che le regioni più sviluppate e con una maggiore autonomia istituzionale siano più “europee” proprio perché facilitate da condizioni socio-politiche migliori.

Queste due variabili “sistemiche” possono essere senz’altro importanti e determinanti in qualche caso, ma non sono le uniche che entrano in gioco in questo processo di accrescimento dell’europeizzazione regionale. L’ampia documentazione raccolta e molti dei contenuti delle interviste a testimoni privilegiati ci danno il quadro del funzionamento delle varie strutture interregionali, divenute ormai, proprio con l’impulso delle regioni, organismi istituzionali di complemento alla stessa UE. E da questa disamina risaltano i fattori che incidono sul successo di queste strutture. La convinzione che l’autrice della ricerca ne ricava è, perciò, che in massima parte il successo dell’integrazione europea degli enti substatuali, è da attribuire alle capacità delle élite politiche e burocratiche. Sono, infatti, le élite – filtrando e promuovendo le opportunità ad attivarsi e a partecipare - a guidare ed alimentare il processo di rafforzamento dell’arena comunitaria attraverso le attività di rete che consentono l’accesso ai circuiti politici e ai fondi comunitari. All’interno dei cosiddetti canali extra-statali, come le associazioni interregionali e gli uffici di rappresentanza, che, ormai, ogni regione ha istituito a Bruxelles, nasce e si consolida il networking che autoalimenta la forza degli organismi interregionali.

Dal punto di vista del metodo di ricerca, la comparazione fra le regioni si è rivelata molto utile per comprendere sia il processo di europeizzazione regionale, sia per verificare il peso delle singole variabili in questo processo e, in qualche caso, è servita a ridimensionare alcuni preconcetti e ad affermare nuovi principi. Così, ad esempio, viene dimostrato lo scarso attivismo ed il maggiore euro-scetticismo delle regioni più ricche e sviluppate. Così come più alta è la posizione istituzionale del rappresentante regionale, maggiori sono le probabilità di una partecipazione più selettiva e mirata. Così come la continuità di colore politico della regione non costituisce un fattore determinante di successo, mentre è rilevante la continuità personale del rappresentante negli organismi associativi.

L’altra questione che l’autrice ritiene fondamentale per lo sviluppo europeo è la creazione di network. Grandi passi in avanti nel processo di integrazione europea sono stati fatti proprio grazie alla “messa in rete” tra le regioni. Al fine di sviluppare l’integrazione tra i territori, è da sempre che la UE ha posto come presupposto alla realizzazione dei progetti di integrazione e sviluppo la possibilità, e a volte l’obbligo, a carico delle regioni di operare in partneriato. Dalla cooperazione negli organismi e nei progetti interregionali, alle regioni derivano, oltre ad indubbi vantaggi economici, alcuni beni “immateriali” fra i quali l’incremento della fiducia istituzionale, la credibilità da poter spendere nei confronti dei propri partner regionali. Da ciò viene fuori un vero e proprio *modus operandi* delle regioni che ci riporta ad uno stile “comunitario” o di governo degli affari europei delle regioni in un processo virtuoso che valorizza il contributo degli enti substatuali, e delle loro élite, all’accrescimento del sentimento europeo.

Roberto De Luca
Università della Calabria

Tiziana Caponio, *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico a Milano, Bologna e Napoli*. Bologna: Il Mulino, 2006, pp.304, ISBN: 8815113185.

Politica (*politics*)/politiche/immigrazione: il libro di Tiziana Caponio si propone di indagare in profondità questa relazione utilizzando un'analisi qualitativa di tre casi ritenuti particolarmente significativi nell'ambito delle politiche per gli immigrati. L' "ostile" Milano, l' "aperta" Bologna, la "rinnovata" Napoli. Tre città e cinque configurazioni di *party politics*, che si presentano sulla scena a partire dagli anni novanta, fino ai primi anni del duemila: due riconducibili agli schieramenti di centro-sinistra (normalmente considerati pro-immigrati) e tre a quelli di centro-destra (solitamente meno favorevoli all'immigrazione). A Bologna si è passati da una storica maggioranza di centro-sinistra (Ds con Verdi e Ppi) nel 1995 ad una coalizione di centro-destra "civico" con la lista La Tua Bologna, sostenuta da Fi e An (1999). Milano dal 1995 al 1997 è stata governata dalla Lega Nord e in seguito dal Polo della Libertà (Fi, An, Ccd, Cdu). A Napoli, infine, nel 1993 e nel 1997 a governare è il centro-sinistra (con Rifondazione Comunista).

A partire da queste configurazioni il libro intende in primo luogo capire e descrivere eventuali differenze nell'azione di governo e, soprattutto, individuare se queste differenze sono riconducibili a due modelli di intervento distinti, uno caratteristico delle giunte di centro-sinistra pro-immigrati e uno delle giunte di centro destra (p.113). A tal fine si riconosce comunque che non basta osservare solamente le iniziative di *policy* dell'amministrazione comunale, ma è necessario allargare lo sguardo e l'analisi alle reti di *governance* tra attori pubblici e del terzo settore (questo tema ricorre in tutto il libro e viene trattato a livello empirico nel capitolo 7).

Caponio si colloca all'interno della letteratura sul governo locale che ha come

tema l'immigrazione e -dopo aver compiuto una rassegna sul ruolo assegnato alla politica in tale letteratura- lamenta una tendenza a non andare oltre alla conferma dell'ipotesi secondo cui *local policy matters*, senza analizzare in maniera diretta e sistematica le configurazioni di *politics* e la loro influenza sulle *policies* per gli immigrati. Da qui appunto l'interesse dell'autrice rispetto ad un'indagine "sulle condizioni che possono rendere più probabile l'elaborazione di una qualche *policy* locale favorevole, più aperta o quantomeno non ostile all'integrazione degli immigrati" (p.116).

Il libro si articola in due parti: nella prima vengono posti i paletti teorici e di contesto rispetto alla ricerca empirica sviluppata nella seconda parte. Dopo una doverosa distinzione delle politiche migratorie nei settori delle *politiche di immigrazione* e delle *politiche per gli immigrati* (meno chiara e significativa l'ulteriore distinzione in *politiche per i migranti*), Caponio prende in considerazione il contesto europeo ricostruendo brevemente il ruolo delle amministrazioni locali di Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna nelle politiche per gli immigrati, ovvero il tipo di politiche in cui il governo locale ricopre una funzione rilevante. Di seguito, l'attenzione viene spostata sull'Italia e sul ruolo del governo locale nella legislazione in materia di immigrazione, nonché nelle pratiche delle varie amministrazioni. Questa diventa anche l'occasione per dar conto della notevole varietà e differenziazione nelle politiche locali per gli immigrati nel contesto italiano. L'utilizzo dei dati di una rilevazione dell'Anci (2002) si rivela uno strumento efficace, ancorché parziale, per mostrare lo squilibrio tra centro-nord e sud del paese, soprattutto sul versante dei servizi offerti dagli enti locali agli immigrati (dalle mense e i posti letto, fino alla consulenza legale, gli sportelli informativi, le mediazioni culturali). Infine, vengono meglio precisati gli interrogativi di ricerca, la letteratura di riferimento, la metodologia e la strategia operativa dell'indagine.

I tre casi di studio vengono analizzati attraverso una serie di indicatori e di

passaggi: si comincia con l'analisi dei programmi elettorali messi a confronto con i programmi di governo; poi dai programmi si passa ad un'analisi delle politiche vere e proprie delle varie coalizioni. Da ultimo viene presa in considerazione la dimensione della *governance* e quindi gli eventuali *network* fra ente pubblico e società civile. In fase di interpretazione viene confermata una certa rilevanza della *politics* nell'influenzare le specifiche *policies* per gli immigrati, pur senza arrivare ad una corrispondenza precisa tra due distinti modelli di politiche per gli immigrati e le politiche concrete delle coalizioni di centro-sinistra e di centro-destra. Non emerge pertanto un modello di politica pienamente riconducibile al centro-sinistra o al centro-destra, poiché sia in uno schieramento sia nell'altro ci sono degli elementi che si discostano dai modelli "ideali". Altri fattori entrano infatti in gioco e influenzano il processo di politica pubblica: la *policy legacy* e l'introduzione di leggi vincolo e/o leggi opportunità (in questo caso della legge n.40/1998 che inaugura alcune importanti linee di finanziamento).

Il libro è ben scritto e molto ricco di dati; apprezzabile è inoltre il sistematico riferimento a studi riferiti a contesti più ampi come quello europeo. Gli interrogativi di ricerca sono interessanti e stimolanti. Le scelte metodologiche e l'interpretazione teorica, tuttavia, avrebbero potuto essere più curate, magari a discapito di una presentazione di indicatori ad effetto ma che possono essere fuorvianti. Per esempio, utilizzare il bilancio dei comuni alla voce immigrazione come indicazione di una definizione dell'immigrazione come *risorsa* o come *problema* pare non corretto: non è detto -come ipotizza l'autrice- che i politici che considerano l'immigrazione come problema spendano meno rispetto a quelli che la considerano una risorsa. Un'amministrazione efficiente potrebbe considerare l'immigrazione come *un problema* che va risolto (se non altro perché mina il decoro della città) e quindi essere disposta a spendere soldi, anche se magari non in interventi di integrazione. Nell'analisi

dei casi, inoltre, Caponio opera una distinzione non pienamente convincente tra una componente cognitiva (definizione della *issue*), normativa (cambiamento che si vorrebbe produrre nella situazione attuale) e strumentale (strumenti per produrre quel cambiamento). A nostro avviso la componente cognitiva e normativa sono difficilmente scindibili, nel senso che quando un attore definisce un problema (*problem setting*) lo fa già in un'ottica normativa, ovvero in un'ottica orientata dal punto di vista dei valori. Molto difficilmente si dà una definizione a-settica e a-valoriale dei problemi e quindi difficilmente una tale definizione non contiene già in se il "come dovrebbe essere".

Ciò detto, il libro è di buon livello e riempie una carenza di studi politologici sull'immigrazione a livello locale.

Francesca Campomori

Università di Bologna

Giovanna P. Del Negro, *The Passeggiata and Popular Culture in an Italian Town: Folklore and the Performance of Modernity*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 183, ISBN: 0773527397.

For those who have either observed or participated in its many pleasures, the passeggiata is one of the keynotes of Italian urban culture. It blends a series of fascinating rituals—courting display, celebration of friendship, informal fashion show, the self as spectacle--into one smooth yet intricate walk along the main street, or corso. An expression of bella figura (= "making a good show"), the passeggiata is no mere remnant of traditional Italy, but a contemporary cultural practice reflecting social change. Giovanna P. Del Negro's excellent ethnography discusses the many layers of this complex rite as enacted within a small provincial town, Sasso, in the eastern Abruzzo (population approximately three thousand). Based on astute fieldwork and

extensive interviews--the author's family is from the town and she speaks the local dialect--it offers a lucid interpretation of this elegant ritual of everyday life.

Del Negro vividly describes the expressive repertoire of the walk. Particularly intriguing are the nuanced bodily techniques employed during each stage of the stroll. Her careful observation (aided by videotapes and detailed consultation with locals) notes both physical and social subtleties: "Observing the townsfolk cross the threshold point, I was struck by the distinct changes that occurred in the Sassani's deportment. Here, Sassani straighten their spines and roll their shoulders back in a posture that frames their walking as a performance and acknowledges the attention of others...it is considered bad form for one to glance too obviously to the left or right while walking on the main part of *il corso*" (p.31). Glances, carriage, entry and exit points from street and piazza are all fluidly coordinated within a rhythmic display. In the *passeggiata*, self-awareness and public presence mingle to form a complex statement of the individual's place within society. And everyone in town takes part, whether they are walking or sharply watching from cafès and windows. Chapter Five, "Seeing and Being Seen in the Sassano *Passeggiata*," highlights visual perception, as well as gendered and age-related interactions. For example, the elderly, who no longer actively participate, serve as audience—and as seasoned judges of appropriate behavior, providing an ongoing critique of those who parade before them. For both observer and the observed, the *passeggiata* quite literally embodies the civic and personal identities of the Sassani.

Yet these "identities" are often fluid and ambiguous. For much of her analysis, Del Negro leaves the street and explores other arenas of self and community. Chapter Three, "Light Industry and Accordions: Representations of Contemporary Sassano Identity," creatively uses a variety of sources, from idealized tourist postcards of the town to the political and social satire in community games to reveal multiple

perspectives on civic life. In the popular memory and contemporary discourse of the Sassani, Del Negro found intense pride in the town (including contempt towards "less cultivated" neighboring villages) but also dismay at political corruption and ambivalence about now-vanished modes of life. Her analysis of gender is similarly wide-ranging. In Chapter Four ("The Miracle, The Blonde, and the Prostitutes: Gender and Social Change in Sassano Discourse"), she discusses the cultural divide between older and young women, through their opinions about a local prostitution scandal, the sensationalized disappearance of a celebrity's daughter, and the star-crossed heroine of a popular Argentinian soap opera.

Change itself is thus the central theme of the book and of Sassano life, despite the soothing and repetitive ritual of the evening walk. Del Negro persuasively argues that "the contemporary promenade is a culturally specific response to the social instabilities of modernity" (p. 155). This response is active, vigorous, and self-determining. She notes how Italian affluence in the second half of the twentieth century and the onslaught of cheap consumer goods permitted those who were once excluded from the elite promenade to join in, fortified by their newly groomed, manicured public selves and by their new aspirations. Even more important is what seems to be a collective understanding of this small town's insistent place within an international context. In a striking metaphor, inhabitants explicitly describe Sasso as a "Little Paris" and see themselves as sophisticated "Europeans" who belong to a proud tradition of urban civility...in contrast to that vulgarized, once-promised land of America.

Cynthia Polecritti

University of California, Santa Cruz

Julia F. Lynch, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, New

York: Cambridge University Press, 2006, pp. 246, ISBN: 0521849985.

Julia Lynch's book contains one of the most impressive analyses of contemporary welfare systems to appear in recent years. It is a model of social science investigation, in terms of its research design, its detailed, contrasting case-study comparison (of Italy and the Netherlands), its engagement with the existing literature in the field, and in its bold challenges to current wisdom as to what explains cross-country differences in the orientation of public spending. It is written with great clarity and verve and is a pleasure to read.

The Age of Welfare tackles a subject of deep importance and great current topicality: the distribution of benefits across generations and why this differs across welfare states. The puzzle of why some societies are more 'age-oriented' than others (Italy stands out as a clientelistic, 'pensioners' welfare state', while the Netherlands is more universal and youth-oriented) is framed in this study against the background of traditional welfare state analysis, long dependent on a series of standard - 'power resource', 'gray power', 'familialist' and 'modernization' - approaches. In their place Julia Lynch advances a novel institutionalist hypothesis based on how social programs are organized and how politicians compete.

The author argues persuasively that what really matters are, first, the nature of the original programs put in place (linked either to occupational entitlements, as in Italy, or universal citizenship as in the Netherlands), creating strong path-dependency and policy feed-back effects over time; and second, the nature of political party competition (particularist or programmatic) present. The author convincingly demonstrates that out of the range of possible explanations for the stark differences between her cases, it is the combination of these two factors that accounts for why the Italian welfare system is more oriented towards income support for the elderly, while the Netherlands is much more supportive of the young and families. The twenty-country data analysis set out in

the book's introduction and conclusion provides evidence for the more general plausibility of the argument.

The book makes an important contribution to existing scholarship, and at several levels. The first is in the empirical richness of the case studies and the extraordinary skill the author deploys in counter-posing one against the other to investigate rival arguments. The case studies are valuable in themselves for what they say about the development of the Italian and Dutch welfare systems in the post-war period. The second is the contribution Lynch makes to our understanding of how pensions systems have developed. Until now it has generally been thought that the core influence has derived either from the power of organizations advancing the interests of particular demographic groups, or from party ideology, either social or Christian democratic. We now know as a result of this study that of critical importance for understanding the age-orientation of public spending are the dyads of programmatic versus particularistic party competition and the choice between occupational and universal welfare programs in the early construction of the welfare state. The third contribution concerns the way in which we analyze welfare systems, beyond the unemployment and pensions policies that are the focus of this book. Although a core finding is that welfare systems have developed their particular 'age orientations' almost by default, as program structures have interacted over time with party-system characteristics, Lynch also succeeds in 'bringing politics back in' to the study of the welfare state with her focus on party competition and its consequences for welfare outcomes. Where programmatic party competition prevails (as in the Netherlands), there is institutional space and impetus for new social programs - including family allowances and novel forms of unemployment policy - to emerge and respond to the new social risks facing families in balancing work and care in a changing labor market. But where particularism and the power of micro-clienteles prevail, as in Italy, the welfare

state and its tax and benefits systems are held hostage by ageing 'insiders'. It is no coincidence that the most recent, hard fought-for changes to Italy's creaking pensions system place the burden of adjustment on younger, future retirees and their families while protecting their older counterparts, whether still in work or in retirement.

Martin Rhodes

University of Denver

Stefania Ravazzi, *Civica*. *Quando i cittadini decidono*, Roma: Aracne, 2007, pp. 208, ISBN: 8854805114.

Il libro in cui la giovane ricercatrice torinese ha condensato parte della sua Tesi di Dottorato in Scienza Politica, ed alcune riflessioni successive, si legge con rapidità e passione. Due le ragioni principali: l'ordine che è capace di imprimere alla riflessione (anche attraverso un buon dosaggio di tabelle e schemi riassuntivi) e l'inventività linguistica con cui l'autrice rinnova il materiale che si trova a rielaborare. Quest'ultima scelta obbliga il lettore ad entrare in una dimensione terminologica a tratti 'diversa' da quella a cui è abituato (che sostanzia il quadro di analisi della letteratura in cui il libro si radica) e a mantenere desti i livelli di attenzione ogni qual volta il testo passa dalle analisi di caso alle riflessioni più generali.

Il primo incontro con questa personale risemantizzazione linguistica si trova subito, in apertura del libro. Si tratta della scelta di sostituire il termine comune di "partecipazione politica" con quello di "inclusione". La condivisibile motivazione data dall'autrice - dietro a cui è possibile leggere un crescente disagio legato alle accezioni minimaliste che l'abuso politico/ideologico del termine 'partecipazione' va denotando - è che *"l'inclusione politica presuppone sempre una qualche forma di partecipazione alla sfera pubblica, mentre la partecipazione*

politica può non essere inclusiva". A ciò si aggiunge il fatto che *"l'inclusione politica si basa su principi che contrastano con il criterio della rappresentanza, sul quale invece si fonda la maggior parte delle forme di partecipazione politica"* (incluse quelle legate alla concertazione tra istituzioni e corpi intermedi della società pre-organizzati), mentre l'autrice intende soffermarsi ad analizzare pratiche inclusive e formule organizzative della decisione che costituiscono *"una diretta reazione"* alle difficoltà che il principio della rappresentanza (inteso come libero sia da vincoli di rappresentanza sociologica che di mandato imperativo) sta incontrando in molte democrazie occidentali.

In particolare, il 'cuore' del libro è dedicato al confronto tra due forme di inclusione/partecipazione che tendenzialmente escludono gli attori collettivi dalla co-decisione con le istituzioni, e propongono l'accesso di cittadini-singoli (privi di acclarata professionalità politica) all'arena decisionale, evitando di operare le semplificazioni che toccano strumenti come i referendum e preferendo offrire un contributo alla definizione di soluzioni politiche praticabili ai problemi territoriali offerte nella forma di "suggerimenti" e/o "decisioni".

Per gradi, l'autrice avvicina queste due tipologie di *arene inclusive* descrivendone le somiglianze (dinamiche cognitive e relazionali orientate al *problem solving*, temporalità affrettata o ridotta) e così rivela anticipatamente - quasi in un flash-forward cinematografico - parte delle sue conclusioni: ovvero la convinzione che solo la fusione di più forme diverse (e complementari) di partecipazione possa massimizzare gli effetti positivi sulla trasformazione delle politiche pubbliche.

Il percorso di Ravazzi appare lineare. Appoggiandosi su un'ottima bibliografia - in gran parte 'digerita' e rielaborata attraverso una lettura personale e intelligente - l'autrice parte dalla descrizione didascalica e 'concreta' di diverse modalità di costruzione di processi partecipativi (Giurie civiche,

Conferenze di consenso, Planungszelle, Town Meeting, Dialoghi di Comunità, Laboratori di Urbanistica Partecipata ecc.) e ne evidenzia alcune differenze, raggruppandole in 2 grandi sottocategorie.

La prima è costituita dalle pratiche di “*inclusione deliberativa*”, al cui centro stanno i valori della ragionevolezza e dell'imparzialità, che sommandosi alla legittimità attribuita dal “fattore casuale” o dalla “rappresentatività sociologica” dei campioni dei partecipanti (spesso estratti a sorte nel tentativo di garantirne la neutralità di posizioni rispetto al tema trattato nel processo partecipativo) cercano una “condivisione” su punti di vista che non avranno necessariamente un peso garantito nella decisione finale lasciata all'attore pubblico che le ha convocate.

Il secondo gruppo di pratiche analizzate – definite “*civocratiche*” (da cui il titolo del libro) – pare invece legittimato dall'impegno civico dei cittadini che partecipano, e attribuisce meno valore all'eterogeneità dei partecipanti come garanzia del pluralismo. A queste ultime – e alla loro maggiore capacità di proporre decisioni che vengano poi ‘assunte’ dalle istituzioni rappresentative, sulla base di un patto d'onore iniziale – l'autrice dedica gli studi di caso al centro del libro.

Nel confrontare i 2 gruppi di pratiche, Ravazzi mette l'accento su come quelle di primo tipo siano spesso centrate sullo sviluppo degli aspetti *cognitivi* (e riescano a sviluppare più forti capacità formative nei confronti degli individui partecipanti) mentre le seconde diano più centralità all'aspetto *aggregativo* (e alle modalità di votazione *a maggioranza*) finendo per replicare alcuni limiti di comportamento della democrazia rappresentativa, e mostrando spesso indifferenza per i retroscena cognitivi dei processi dialogici.

Implicitamente, l'autrice rivela una divisione dicotomica che di solito separa persino i professionisti che studiano e propugnano l'uso delle due diverse tipologie di percorsi. Da qui proviene l'indicazione finale che – in forte consonanza con le recenti posizioni espresse anche da Luigi Bobbio nei suoi

ultimi saggi (ad esempio l'appassionato articolo contenuto nel n° 4/2006 di “*Democrazia e Diritto*”) – invita a guardare all'ibridazione e alla contaminazione culturale tra i due modelli di pratiche come ad un possibile moltiplicatore di effetti delle stesse in ambiti complementari.

C'è da dire che questa ottica propositiva non germoglia autonomamente dal campione di esempi (in particolare i 3 esempi ‘storici di Bilanci Partecipativi italiani) che l'autrice ha scelto per il suo studio di campo. Studio che ha, peraltro, il merito di colmare alcuni ‘buchi’ di conoscenza che la letteratura italiana sul tema si trascinava da alcuni anni. Sembra, infatti, chiaro che la Ravazzi abbia ben presenti alcuni recenti esempi di Bilancio Partecipativo di ambito europeo che – in Francia e Germania, soprattutto – hanno iniziato a sperimentare proprio la mescolanza tra arene deliberative e percorsi civocratici.

Dall'analisi del campione italiano originano semmai alcuni ‘limiti’ di visione, come la sottostima del tema della ‘formazione’ dei partecipanti (che può rischiare di divenire indottrinamento se l'autonomia sociale non viene garantita anche nel costruire i modi dell'apprendimento), e la sottovalutazione delle possibilità che essa ha di introdurre anche nei processi civocratici un arricchimento in termini di pedagogia cognitiva e di costruzione di spazi di ragionevolezza e solidarietà interpersonale.

Il taglio chiaro e non forzatamente esaustivo scelto dall'autrice riesce comunque a riassorbire in un progetto costruttivo anche queste piccole lacune, tracciando delle linee di percorso per ricerche future che comincino a leggere le due modalità di inclusione in forma comparativa (invece che ‘escludente’, come accaduto finora) e in un'ottica *policy-oriented* di costruttiva complementarità sperimentale.

Giovanni Allegretti

Universidade de Coimbra

Daniel Ziblatt, *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton: Princeton University Press, 2006, pp. 288, ISBN 0-691-12167-2.

The research question this book tries to address is one of the most important questions of the social sciences: where do political institutions come from? In order to answer this ambitious question, Daniel Ziblatt looks at the development of the state and state relations in Nineteen-Century Italy and Germany. In particular, the author tries to explain why Italy became a unitary state and why Germany, on the contrary, formed a federal state. In other words, why did Italy become unified through a process of centralisation, and Germany through a process of federalisation? The puzzle is not simple: as the author remarks, mainstream theories see federalism as the consequence of a weak central power. From this point of view, the two case-studies are paradoxical: the unitary Italian state has been built under the weak Kingdom of the Piedmont-Savoy and the federal German state has been built under the predominant Kingdom of Prussia. In order to address these questions, this book develops a historical-comparative approach, which combines three different methodologies: first of all, a comparison of causal mechanisms in the two different cases; second, a test of several theories on the birth of federal states looking at the study of the process of unification of Italy and Germany; finally, in the last chapter, the author applies Charles Ragin's Qualitative Comparative Analysis (QCA) in order to test his findings on the development of seventeen other countries.

The structure of the book is that of well-built empirical research. In the first chapter, the author presents (and falsifies) three contrasting explanations for the research question: the importance of the pre-unification ideological debate within the elite, the importance of the historical-cultural legacy, and the distribution of (military and) political power. In the first

case, federalism would be the result of the actions of federalist political leaders and thinkers; in the second case it would be the solution for a culturally and economically divided society; in the third case it would be the outcome of a bargaining process between the political centre and the peripheries. According to Ziblatt, none of these explanations helps to understand the German and the Italian cases.

In the second chapter, the author presents the critical juncture of the German and Italian state-building processes with the support of an original quantitative dataset. In the third and fourth chapters, Ziblatt discusses the results of the previous chapters in an in-depth analysis of the regional bases of national unification using primary and secondary sources. Finally, in the fifth and sixth chapters the author explores the institutional design in Italy and Germany and explains why in the first case federalism failed and in the second case it succeeded. In the conclusions, Ziblatt offers a first test of its hypothesis on a wider range of cases.

Ziblatt's findings are particularly challenging: "federalism was not a second-best strategy when necessary. Instead, federalism emerged when possible, while it was unitary structures that were viewed as necessary" (p. 142). The author provides a remarkable demonstration of the importance of institutional legacies and of the shortcoming of the alternative explanations. According to Ziblatt, despite their preferences for a decentralised state, Cavour and the Piedmontese leaders had to pursue a "unification by conquest" by deconstructing the existing political entities because of their infrastructural weaknesses. On the contrary, Prussia had to negotiate with powerful regional entities and decided to create a federal state because it had not been able to overcome their resistance. The index created by the author clusters information about the constitutional, parliamentary and administrative characteristics and clearly summarises the degree of political development of the Italian and German peripheries: every German state ranked

higher than any Italian state except Piedmont.

There are several reasons to read this book. The first one is the originality of the subject. If what Heinrich Treitchke wrote is true that “The concurrence of the German and Italian revolutions will one day represent one of the most fruitful of parallels for the philosophy of history”, it is also true that a small number of scholars has already studied it. This is why this book is particularly welcome. The second reason to read this book is the theoretical implications of the cases under analysis. The findings are particularly interesting since they are related to the foundations of national institutions but also because they add an important contribution to the literature about federalism and its historical roots. The third reason is the fact that this research can be fruitfully replicated. This is the main aim of the final chapter. But, unfortunately, the author prefers a comparative analysis based on a medium-size number of countries instead of a small one. If, on the one hand, this strategy shows the potentiality of the explanation proposed, on the other hand, the analysis may appear too quick and superficial, showing how difficult the use of the historical-comparative approach is if it lacks the necessary information about the context of the different national institutional developments. In any case, this book and the methodology used by the author will certainly constitute an extremely useful contribution.

Marco Brunazzo

Università di Trento