

## **Rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Partiti e corpi intermedi: un rapporto complesso\***

di Stefano Passigli

### *1. L'evoluzione dei Parlamenti: dalla rappresentanza di interessi alla rappresentanza politica*

Nel corso della loro storia secolare i Parlamenti hanno risposto a differenti criteri di rappresentanza. Hanno così conosciuto una rappresentanza per ceti o stati, per corporazioni, per territori, e solo a partire dalla fine dell'Ottocento e dall'inizio del Novecento – e cioè a partire dalla loro elezione a suffragio universale – hanno conosciuto la presenza di partiti strutturati che hanno progressivamente sostituito i precedenti partiti nati dall'unione in gruppi degli eletti nelle assemblee. La selezione della classe politica e l'accesso ai Parlamenti, a lungo legati a privilegi di nascita o di status, o all'appartenenza a corporazioni, secondo le regole interne di tali corpi, sono progressivamente cambiati e sono stati regolati dall'adozione di leggi sovente di rango costituzionale, che hanno disciplinato l'elettorato attivo e passivo.

I Parlamenti attuali portano ancora tracce del lungo cammino che ha progressivamente trasformato le assemblee da Parlamenti espressione di singole realtà (appunto ceti o stati, corporazioni, territori, etc.), a Parlamenti basati sul suffragio universale, i cui membri hanno una assoluta identità di status e rappresentano non singole e diverse *constituencies* ma la nazione. In altre parole, a Parlamenti cui si accedeva in funzione di una differenza di status rappresentando un singolo ceto, o corporazione, o area geografica, sulla base di mandati per lo più non permanenti e revocabili, si sono sostituiti, con la rivoluzione costituzionale, Parlamenti cui si accede

---

\* È il testo del capitolo 4 di VV.AA., *Comunità intermedie, occasione per la politica*, a cura di Franco Bassanini, Tiziano Treu e Giorgio Vittadini, di prossima pubblicazione presso l'editore Il Mulino, Bologna 2024. Il libro raccoglie i risultati di una ricerca svolta congiuntamente dalla Fondazione Astrid e dalla Fondazione per la Sussidiarietà.

tramite elezioni ove la diversità dei partiti in competizione non si traduce in differenze di status tra i singoli componenti delle assemblee, e ove il mandato non è revocabile.

È questo il portato storico che sta alla base della differenza fondamentale tra la rappresentanza politica e la rappresentanza di interessi. La prima ha carattere universalistico ed è senza vincolo di mandato, è concessa per periodi di tempo predeterminato (ad esempio una legislatura), e non può essere revocata. La seconda ha le caratteristiche della rappresentanza privatistica: è data per un oggetto specifico, è soggetta a vincolo di mandato e può essere revocata<sup>1</sup>. Ne consegue che i partiti – come soggetti della rappresentanza politica – e i gruppi – come soggetti della rappresentanza di interessi, assimilabile ad una rappresentanza di natura privatistica – hanno natura profondamente diversa.

I Parlamenti moderni sono dunque il risultato di un lungo processo che ha profondamente modificato nel corso del tempo le modalità di accesso, ponendo fine a posizioni ereditarie e riservando l'accesso a elezioni in cui i candidati si identificano, innanzitutto, con i partiti in competizione. Secondo la tradizionale analisi di Duverger<sup>2</sup>, a partiti nati in Parlamento dal riunirsi in gruppi parlamentari di singoli eletti sulla base di loro affinità, e quindi non strutturati sul territorio, si sono progressivamente sostituiti partiti nati esternamente ai Parlamenti e sempre più strutturati sul territorio per affrontare l'allargamento del suffragio. Ai partiti di massa inizialmente ideologici o rappresentativi di specifici interessi di classe, etnia, o interesse economico (ad esempio i partiti agrari), o a ispirazione religiosa, o rappresentativi di particolari aree territoriali, si sono poi sostituiti nel tempo partiti interclassisti (*catch-all parties*), e infine partiti leaderistici sfociati poi in molti casi in partiti personali spesso a natura populista<sup>3</sup>. I sistemi di partito hanno così dimostrato in un arco breve di alcuni decenni una grande

---

<sup>1</sup> Oltre alla vasta letteratura sulla rappresentanza di natura giuridica o filosofica, ai nostri fini cfr. in particolare la voce «Rappresentanza» in G. Sartori, *Elementi di Teoria Politica*, Bologna, Il Mulino, 1987.

<sup>2</sup> Cfr. M. Duverger, *Les Partis Politiques*, Colin, 1951, trad.it. *I partiti politici*, Roma, Edizioni di Comunità, 1957.

<sup>3</sup> Cfr. Y. Mény e Y. Surel (a cura di), *Par le Peuple, pour le Peuple. Populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000, trad. it. *Populismo e Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001; nonché Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, Il Mulino, 2019; M. Tarchi, *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, Il Mulino, 2014.

capacità di adattamento e variazione<sup>4</sup>, ma mantengono nelle nostre liberal-democrazie una specificità che li rende unici e insostituibili: quella di essere la fonte legittima della selezione della classe politica elettiva.

I Parlamenti attuali portano tracce del lungo cammino dai Parlamenti particolaristici degli scorsi secoli al Parlamento universalistico basato sul suffragio universale. In alcuni ordinamenti permangono seconde camere di natura non elettiva (come, ad esempio, la *House of Lords* nel Regno Unito) che hanno tuttavia perso la quasi totalità delle loro funzioni legislative, o sono presenti partiti che assicurano la permanenza di rappresentanze territoriali (in Italia l'Union Valdotaïne, e la Südtiroler Volkspartei; in Spagna i movimenti indipendentisti catalani e baschi; in Scozia o nel Galles i rispettivi movimenti autonomistici, e così via). Tuttavia, l'incidenza di questi fenomeni è limitata e conferma solo – come abbiamo testé ricordato – che i sistemi di partito hanno dimostrato una grande capacità di adattamento e variazione, mantenendo nelle nostre liberal-democrazie, assieme alla specificità di essere la fonte legittima della selezione della classe politica elettiva, anche quella di controllare così l'accesso alle istituzioni – governo, Parlamento, autorità indipendenti, imprese di Stato, etc. – in cui prendono forma le decisioni politiche. Ciò vale anche per il rapporto che i partiti mantengono con il vertice dell'amministrazione pubblica: la diffusione dello *spoils system*, che in sempre più numerose realtà ha interessato i vertici della pubblica amministrazione, ha esteso anche alle sue posizioni apicali l'influenza dei partiti politici. I partiti – malgrado l'indebolimento che in tutte le democrazie europee ha caratterizzato i sistemi di partito tradizionali – restano dunque i titolari del cosiddetto *gate-keeping*, i controllori cioè dell'accesso alle istituzioni ove avviene il *decision making* politico e possono quindi essere considerati come decisori di ultima istanza.

---

<sup>4</sup> Sui sistemi di partito cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, tuttora insuperato, ma tuttora non tradotto in italiano.

## 2. «Party government» e democrazia rappresentativa

In parallelo ai cambiamenti intervenuti nei Parlamenti, anche i sistemi di partito hanno conosciuto notevoli cambiamenti nel corso del tempo. Malgrado che da parte di molti studiosi si sia teorizzata inizialmente l'esistenza di un forte controllo dei partiti sull'intero processo delle decisioni politiche, giungendo a parlare prima di partitocrazia<sup>5</sup>, poi di *party government*<sup>6</sup>, dando progressivamente a tale espressione una connotazione almeno parzialmente negativa, è evidente che il *party government* ha perso buona parte del ruolo che ha avuto per molti decenni nei nostri sistemi democratici<sup>7</sup>. Così come alcuni studiosi hanno preconizzato la fine della democrazia rappresentativa<sup>8</sup>, altri hanno, sulla base della sua perdita di ruolo, indicato anche una possibile fine del *party government*<sup>9</sup>. Altri, infine, preferiscono parlare di trasformazione del *party government*<sup>10</sup> riconoscendo che le decisioni politiche vengono prese da istituzioni – in primo luogo Parlamento e governo – cui si accede solo tramite decisione dei partiti che si confermano i soli soggetti in grado di selezionare la classe politica elettiva che, a sua volta, nomina tutte le posizioni apicali in grado di determinare le principali decisioni politiche.

Quanto abbiamo or ora accennato suggerisce che alla tesi di una progressiva crisi del *party government* si sia spesso accompagnata la tesi che la stessa democrazia rappresentativa sia profondamente in crisi in tutte le liberal-democrazie, a causa di una crescente insoddisfazione dei cittadini nei confronti della performance delle rispettive

---

<sup>5</sup> Cfr. G. Maranini, *Miti e realtà della democrazia*, Roma, Edizioni di Comunità, 1958; G. Maranini, *La Costituzione che dobbiamo salvare*, Roma, Edizioni di Comunità, 1961; G. Maranini, *Il tiranno senza volto*, Milano, Bompiani, 1963.

<sup>6</sup> Antesignano nell'affrontare il tema del *party government* fu R. Rose, *The Problem of Party Government*, London, MacMillan, 1974.

<sup>7</sup> Per il ruolo svolto dal sistema dei partiti nella Prima Repubblica, cfr. P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti; evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1990*, Bologna, Il Mulino, 1991.

<sup>8</sup> Anche se Crouch parla in realtà di post democrazia (C. Crouch, *Post Democrazia*, Bari-Roma, Laterza, 2003), la sua tesi al pari di quella di Keane (J.Keane, *The Life and Death of Democracy*, New York, W.W. Norton & co., 2009), è che la democrazia rappresentativa è oramai in declino.

<sup>9</sup> Tali e tante sono le condizioni poste da R.S. Katz, in *Party Government and its Alternatives*, in R.S. Katz (a cura di), *Party Government: European and American Experiences*, EUI-de Gruyter, 1987, perché si possa parlare di *party government*, che in ben pochi sistemi potremmo rinvenirne i tratti.

<sup>10</sup> Cfr. tra questi lo stesso L. Morlino, *Partiti, rappresentanza e istituzioni di governo*, in questo volume.

istituzioni rappresentative. È indubbio che la globalizzazione dell'economia con le ricorrenti crisi economiche divenute così globali, il progressivo trasferimento a livello sovranazionale della sede di molte delle principali decisioni economiche, le diverse modalità della comunicazione politica con la pratica fine dei rapporti *face-to-face* e il sempre maggior peso – prima dei canali televisivi e oggi del sistema dei *social channels* e, infine, la crisi fiscale dello Stato<sup>11</sup> che ha inciso profondamente sulla sua capacità di assicurare i servizi essenziali del welfare, abbiano decisamente contribuito all'indebolirsi della partecipazione politica e della fiducia nell'operato delle istituzioni, incidendo sulla loro legittimità. In queste condizioni è difficile stabilire se la lamentata crisi della democrazia rappresentativa sia all'origine dell'indebolirsi del *party government* o viceversa e se le distorsioni di quest'ultimo abbiano contribuito in misura rilevante all'attuale crisi della rappresentanza politica. Quanto è indubbio è che tra i due aspetti vi sia una stretta relazione.

Come abbiamo già ricordato, il *party government* è un aspetto fondamentale della democrazia rappresentativa e non si può utilizzare il concetto di *party government* se non riferendolo a un sistema politico definibile come una democrazia rappresentativa. Nel suo contributo a questo volume Leonardo Morlino indica le caratteristiche salienti del *party government*, identificandone l'aspetto essenziale nella formazione di una agenda decisionale dettata dai partiti e dalle istituzioni cui si accede per il tramite della classe politica elettiva. Ma queste caratteristiche possono essere proprie anche di un sistema di partiti operante in un sistema politico non sufficientemente rappresentativo, quale ad esempio – anche tralasciando i sistemi autocratici – un sistema a partito unico, o un sistema pluripartitico ma caratterizzato da un partito dominante che, progressivamente, riduca il ruolo della magistratura e delle altre autorità di garanzia, e ponga limiti a una comunicazione indipendente (è il caso delle cosiddette «democrature»). Alle caratteristiche essenziali al *party government* va dunque aggiunta

---

<sup>11</sup> Cfr. J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973, trd.it. *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979.

la presenza di un sufficiente livello di rappresentatività delle istituzioni e di soddisfazione dei cittadini nei confronti della loro performance<sup>12</sup>.

In conclusione, di *party government* nella accezione positiva – che ha avuto nella evoluzione delle liberal-democrazie sottraendo le decisioni politiche a ristrette élites e inserendole nel circuito della competizione democratica – si può insomma parlare solo in un sistema di democrazia rappresentativa<sup>13</sup>.

### 3. Italia: l'«effondrement» del Parlamento

Alla luce di queste osservazioni qual è il giudizio che possiamo dare della situazione italiana? Dieci anni fa in una Festschrift per i novanta anni di Giovanni Sartori mi ponevo l'interrogativo se la nostra fosse ancora una democrazia rappresentativa<sup>14</sup>. L'interrogativo mi era suggerito non solo dall'aggravarsi della crisi del nostro sistema di partiti – già allora caratterizzata dai primi inequivocabili segni di una caduta di partecipazione politica e da una elevata volatilità elettorale<sup>15</sup>, indici di una progressiva perdita di legittimità delle nostre istituzioni – ma anche dalla sempre più marcata perdita di ruolo del Parlamento<sup>16</sup>. L'interrogativo è ancor più cogente oggi, essendosi

<sup>12</sup> La soddisfazione dei cittadini nei confronti della performance delle istituzioni come ulteriore requisito della vitalità di una democrazia è stata sottolineata da N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984.

<sup>13</sup> Già nel 1848 in un discorso parlamentare il primo ministro Disraeli affermava: «Io so che ci sono gentlemen in questa Camera che deprecano il *party government*. Non entrerò ora in una discussione a difesa del *party government* ma vi voglio dire questo [...] che voi non potete scegliere tra *party government* e governo parlamentare. Io dico che non si può avere un governo parlamentare se non si ha un *party government*». La citazione è tratta da O. Massari, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, comunicazione al convegno *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*, Università La Sapienza, Roma, 29 novembre 2018.

<sup>14</sup> Cfr. S. Passigli, *Il sistema politico italiano: tuttora una democrazia rappresentativa?*, in S. Passigli (a cura di), *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2015.

<sup>15</sup> Sulla volatilità elettorale cfr. il contributo di P. Feltrin, *Partiti ed elezioni in Italia da un secolo all'altro (1979-2022)*, in questo volume e S. Passigli, *Gli istituti della partecipazione democratica*, in Astrid, *Costituzione. Quale Riforma?*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2024.

<sup>16</sup> Un ulteriore indice della perdita di ruolo del Parlamento viene dalla drastica diminuzione del numero di interpellanze e interrogazioni ricordata da O. Massari, *Le tre facce dei partiti tra disintermediazione e sopravvivenza di uno spirito di partito*, in questo volume. Il fenomeno è dovuto, a mio avviso, al venir meno del rapporto tra gli eletti e i rispettivi collegi, determinato dall'introduzione delle liste bloccate. Le interpellanze e le interrogazioni erano infatti lo strumento

questi fenomeni amplificati a dismisura, sia per quanto riguarda la volatilità elettorale, sia per quanto riguarda la perdita di ruolo del Parlamento, testimoniata dal processo di adozione della legge di bilancio, il cui esame è da qualche tempo praticamente limitato alla sola prima camera in cui il governo la presenta, con limiti senza precedenti alla possibilità di introdurre emendamenti, sottoponendola all'oramai consueta approvazione di un maxi emendamento finale del governo da imporre – se necessario – con un voto di fiducia. Alla seconda camera, infatti, viene riservato solo un esame formale di un testo inemendabile pena il ricorso all'esercizio provvisorio. Difficile immaginare una più palese evidenza dell'avvenuta perdita di ruolo del nostro Parlamento.

Si aggiunga che alcune delle decisioni più rilevanti per l'andamento del nostro sistema economico e per la tenuta della nostra coesione sociale sono in pratica negoziate dal governo con istituzioni internazionali, senza alcun reale ruolo del Parlamento: è questo il caso del Piano di stabilità della Unione Europea e del PNRR. Anche se le grandi linee di tali negoziati sono oggetto di una comunicazione del governo al Parlamento e di un relativo dibattito, di fatto la concreta negoziazione di tali fondamentali strumenti è nelle mani del governo e non del Parlamento. Buona parte della debolezza che viene sempre più spesso imputata alle forze di opposizione – e in particolare al Pd quale principale tra esse per peso e continuità di presenza – è dovuta all'aver il Parlamento perso quel ruolo di “centralità” che assicurava alla opposizione una sua efficace presenza nel processo decisionale.

Due fattori aggiuntivi hanno aggravato la situazione per l'opposizione: il primo è il venir meno sin dal 1994, e cioè con la prima maggioranza di Berlusconi, della sempre rispettata prassi di concedere all'opposizione la presidenza della Camera dei deputati, presidenza che ben potrebbe pretendere dal governo e dalla maggioranza di rifuggire da prassi ai limiti dell'incostituzionalità quali un'eccessiva compressione della possibilità di presentare emendamenti, o l'imposizione di tempi di esame dei

---

più facile con cui un parlamentare poteva curare gli interessi degli elettori del proprio collegio. L'interesse a mantenere un diretto rapporto con i propri elettori è venuto drasticamente meno.

provvedimenti che non ne consentano alcuna reale analisi. Il secondo è la sempre minore presenza dell'opposizione nelle trasmissioni di servizio pubblico della Rai, circostanza che considerando il sostegno al governo dei canali Mediaset, e delle tante testate giornalistiche minori finanziate in perdita da singoli imprenditori che indubbiamente ne traggono contropartite di un qualche genere, pone il problema del mantenimento di una effettiva *par condicio* tra governo e opposizione che non dovrebbe limitarsi al solo periodo delle campagne elettorali. La debolezza del Parlamento si traduce dunque, forzatamente, in una debolezza dell'opposizione; in queste condizioni non sorprende che tutti i leader dell'opposizione abbiano incontrato serie difficoltà a svolgere con efficacia il loro ruolo e che la loro azione sia stata oggetto di critiche che, in realtà, dovrebbero essere rivolte alle condizioni in cui l'opposizione è chiamata a operare<sup>17</sup>.

A questo si può aggiungere che quando l'opposizione avanza in maniera unitaria una proposta di legge di grande rilevanza – come quella sulla retribuzione minima del lavoro dipendente –, capita che la maggioranza la elimini dall'ordine del giorno dei lavori del Parlamento, trasformandola in una delega al governo, scippando dunque l'opposizione del diritto di vedere discussa una sua proposta.

Tutti sanno che le leggi delega o vengono lasciate decadere dallo stesso governo o danno luogo a decreti legislativi inemendabili dal Parlamento. Il diritto dell'opposizione a presentare proposte di legge e a vederle approvate o respinte nell'ambito di un dibattito pubblico si traduce così in un trasferimento al governo del potere di deliberare in proposito al di fuori di un effettivo controllo della pubblica opinione. La debolezza del Parlamento, e il venir meno del contrappeso rappresentato dall'affidamento all'opposizione della presidenza della Camera dei deputati, e non solo la destrutturazione del sistema dei partiti, sono dunque una delle principali cause della difficoltà che incontra oggi l'opposizione nel nostro sistema istituzionale.

---

<sup>17</sup> Sul ruolo dell'opposizione nelle liberal-democrazie cfr. R.A. Dahl (a cura di), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.

#### 4. *Partiti e gruppi di interesse*

Ho già sottolineato che i gruppi che rappresentano interessi non possono conseguire i propri obiettivi direttamente, ma solo ricorrendo alla classe politica elettiva e cioè, nelle nostre democrazie rappresentative, sostanzialmente ai partiti.

I corpi intermedi nella società italiana hanno conosciuto negli ultimi decenni un forte sviluppo, sia in termini quantitativi che come loro strutturazione e istituzionalizzazione; a essi fanno riferimento centinaia di migliaia di persone, sia attraverso contratti di lavoro che tramite rapporti di volontariato. Il loro peso in sede elettorale, ad esempio, è notevole, anche se è opportuno ricordare che esso fu massimo nella Prima Repubblica, quando esistevano consolidati rapporti di “parentela”<sup>18</sup> tra Pci e Psi da un lato, e Cgil dall’altro, o tra Psi e Pri e Uil, e nel caso della Dc addirittura la presenza di una organizzazione come la Coldiretti negli organi di partito e nel gruppo parlamentare. I corpi intermedi sono comunque anche oggi una presenza sociale di indubbia rilevanza ai fini di una corretta comprensione del funzionamento del nostro sistema politico.

Al di là di singoli casi è comunque indubbio che una rappresentanza di interessi vi è in ogni sistema politico, anche nelle tante fattispecie di sistemi non democratici. Ma solo nei sistemi di democrazia rappresentativa il sistema degli interessi – anche se non può forzare l’approvazione delle proprie istanze da parte della classe politica elettiva – può tuttavia sanzionare la classe politica alle successive elezioni, conservando così anche un notevole potere politico. Questo potere sanzionatorio manca al sistema degli interessi in un sistema politico non democratico. Ciò conferma che un effettivo ed

---

<sup>18</sup> I termini “parentela” e “clientela” rinviano alla nota distinzione introdotta dal politologo americano J. La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1964, che identifica con il termine “parentela” il rapporto esistente tra gruppi di interesse e partiti, e con il termine “clientela” il rapporto dei gruppi con la pubblica amministrazione o singoli dirigenti.

efficace sistema di rappresentanza degli interessi può dunque esistere solo in una democrazia rappresentativa.

Non modifica questo giudizio il fatto che il nostro sistema di partiti sia oggi molto meno legato di qualche decennio fa alle varie istituzioni che rappresentano la pluralità degli interessi in uno stretto rapporto di “parentela”. Il venir meno di un sistema di partiti strutturato ha creato gravi problemi di funzionamento al nostro sistema politico-istituzionale, ma non sembra aver creato altrettanti problemi alla rappresentanza degli interessi. Va semmai notato che un sistema partitico strutturato era in condizioni di esprimere interessi permanentemente presenti nella società, con un grado di continuità ed efficacia maggiore di quanto non possa fare un sistema di rappresentanza degli interessi frazionato, e in cui spesso manca quel momento aggregativo precedente alla decisione di governo che era assicurato dal sistema dei partiti, un sistema che oltre ad articolare interessi specifici vicini ai singoli partiti, tendeva nel complesso alla loro aggregazione anche prima della stessa sede parlamentare o di governo. Va inoltre notato che nella crisi del sistema dei partiti il sistema degli interessi si sta sempre più orientando verso un rapporto di “clientela” con la pubblica amministrazione e talora persino con i singoli dirigenti, così contribuendo a indebolire ulteriormente il sistema dei partiti e la democrazia rappresentativa, e creando maggiori occasioni di mala amministrazione e corruzione.

##### 5. Sistemi di partito e «cleavage lines»: l'evoluzione del caso italiano

Abbiamo sottolineato che i sistemi di partito hanno conosciuto nel tempo notevoli mutamenti, superando i *cleavages* storici che ne avevano determinato l'assetto, dando espressione a nuove linee di frattura, e persino rinascendo a nuova vita dopo periodi dominati da regimi dittatoriali, come dimostrano le esperienze – per restare ai casi europei più emblematici – di Spagna, Italia e Germania. I sistemi di partito e i singoli partiti si sono storicamente formati lungo le *cleavage lines* delle rispettive società<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> È questo il fondamentale contributo di S. Rokkan e S.M. Lipset (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York, The Free Press of Glencoe, 1967.

Era inevitabile, dunque, che col sempre più accelerato mutamento di società sempre più liquide<sup>20</sup>, anche i sistemi di partito cambiassero rapidamente e che a sistemi a lungo congelati dalla variabile internazionale si sostituissero sistemi caratterizzati da un'altissima volatilità nel numero e nelle fortune dei singoli partiti, e che lo stesso comportamento elettorale conoscesse una crescente volatilità.

Non sarà dunque inutile tracciare brevemente le linee evolutive che hanno portato all'attuale assetto del nostro sistema di partiti, non per cercare di anticiparne possibili futuri sviluppi, ma per indicare la resilienza dell'istituto nei confronti di avvenimenti che possono sembrare metterne in discussione le funzioni solo a chi svolga ricerche con un focus di breve periodo, omettendo di considerare gli aspetti e i vincoli istituzionali presenti in un sistema politico e la dimensione storica dei comportamenti politici di singoli e di istituzioni. È tuttavia opportuno premettere che una esauriente ricostruzione dell'evoluzione del nostro sistema di partiti è in questa sede superflua, essendo stata oggetto delle osservazioni degli altri contributi nella prima parte di questo volume. È tuttavia opportuno ricordare che le grandi *cleavage lines*, le linee di frattura cioè che hanno plasmato i sistemi di partito europei durante la seconda metà dell'Ottocento e la prima metà del Novecento, sono venute largamente meno. Ai partiti di classe, o religiosi, o espressione di specifici interessi economici, o a forte connotazione etnica o territoriale, si sono sostituiti via via partiti interclassisti e poi partiti leaderistici spesso venuti in essere non intorno a un criterio distintivo duraturo, ma intorno a una *issue* sovente transitoria, come ad esempio l'emigrazione o il tema della sicurezza, o a temi aventi carattere di maggior stabilità – come l'ecologismo o il processo di integrazione europea – ma pur sempre rivolti a limitati segmenti dell'elettorato. I sistemi di partito delle democrazie europee hanno insomma perso quel carattere di stabilità che li aveva a lungo contraddistinti e stanno assumendo sempre più, anche nei paesi apparentemente più stabili, un carattere di mobilità.

---

<sup>20</sup> Il riferimento è alla nota opera di Z. Bauman, *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press, 2000, trad.it. *Modernità Liquida*, Bari-Roma, Laterza, 2002.

Ciò premesso, possiamo limitarci a poche considerazioni, volte soprattutto a esaminare il caso italiano e a ricercare le radici della crisi che ha travolto il nostro tradizionale sistema di partiti.

Come in tutti gli Stati europei, anche in Italia un moderno sistema di partiti è venuto in essere con il progressivo allargamento del suffragio, con un qualche ritardo, dunque, rispetto all'esperienza di altri Stati nazionali europei. Un sistema di partiti che possa essere definito strutturato, che in Inghilterra aveva visto la luce alla metà dell'Ottocento, e in Francia e Germania dopo il 1870, in Italia ha mostrato i primi segni di vita solo con l'età giolittiana e, più pienamente, negli anni dopo la Prima guerra mondiale, per essere poi soffocato dal fascismo.

Va però notato che negli anni tra la fine della guerra e il 1925, quando ebbe luogo la soppressione delle libertà politiche con lo scioglimento di partiti e sindacati, nel sistema partitico italiano erano già presenti – con l'eccezione del Partito d'Azione – tutte le forze politiche che avrebbero partecipato alla Resistenza e avrebbero concorso alla ripresa della vita democratica a partire dal 1943: i comunisti si erano già scissi dai socialisti, la democrazia cristiana assommava in sé l'esperienza del Partito Popolare di don Sturzo, e infine i partiti liberali – ivi compresa la Democrazia del Lavoro – erano diretta espressione delle precedenti forze liberali, così come il Partito Repubblicano. Va però notato che il sistema di partiti che nasceva nell'immediato dopoguerra, pur affondando le proprie radici nei partiti che già avevano fatto la loro comparsa negli anni immediatamente precedenti all'avvento del fascismo, presentava già almeno in talune formazioni (Pci, Psi e Dc), le caratteristiche del partito di massa. Aveva contribuito a tale sviluppo l'esperienza della Resistenza che, nel caso delle altre componenti (le formazioni azioniste, liberali, monarchiche, repubblicane), aveva interessato un numero più limitato di persone. Allo sviluppo dei partiti di sinistra aveva inoltre contribuito l'esperienza del socialismo municipale e la rete del sistema cooperativo, comune quest'ultima anche al movimento cattolico, al quale aveva poi portato un contributo determinante la struttura sul territorio della Chiesa. Sono questi i fattori che spiegano il successo alle prime elezioni del 1946 di Dc, Psi e Pci, e

l'insuccesso delle forze liberali e – malgrado la concomitanza del referendum istituzionale e la vittoria della Repubblica – l'insuccesso del Partito Repubblicano e del Partito d'Azione malgrado la sua netta posizione a favore della soluzione repubblicana<sup>21</sup>.

Abbandonata la convenzione che, per garantire l'unità delle forze antifasciste durante la guerra di liberazione, aveva sancito alla Consulta e nei governi provvisori una *par condicio* tra tutti i partiti antifascisti radunati nel Comitato di Liberazione Nazionale (Cln), il sistema che nasceva con le elezioni del 1946 era dunque, sin dall'inizio, un sistema di partiti di massa. La sopravvivenza, resa possibile dal sistema elettorale proporzionale, di piccoli partiti eredi delle formazioni del pre-fascismo, che potremmo definire partiti di quadri, e in taluni casi espressioni di residui notabili, non alterano questa conclusione. I partiti che nel 1946-1948 avevano, o seppero darsi, una organizzazione sul territorio che li assimilasse al modello del partito di massa sopravvissero; gli altri sparirono (Uomo Qualunque, Democrazia del Lavoro, Partito d'Azione) con la sola eccezione di Partito Liberale e Partito Repubblicano, peraltro confinati in percentuali minime del suffragio.

L'evoluzione del quadro politico – culminata nella primavera del 1947 nell'estromissione in Francia e Italia dei rispettivi partiti comunisti (e nel caso italiano anche del Psi che scelse la via dell'unità d'azione con il Pci, pagando il prezzo della subalternità e della scissione dei social-democratici di Saragat) – non modificò la natura del nostro sistema dei partiti che, da allora e fino agli anni Ottanta, rimase sostanzialmente un sistema di partiti di massa congelato dalla variabile rappresentata dalla politica internazionale e dalla conseguente *conventio ad excludendum* che è stata il fattore determinante gli assetti della politica italiana per tutto l'arco della Prima Repubblica. In altra sede<sup>22</sup> ho dettagliatamente indicato i fattori che dopo il crollo dell'Unione Sovietica hanno determinato il venir meno del sistema dei partiti nato

---

<sup>21</sup> Volendo semplificare, potremmo affermare che il clima di contrapposizione frontale indotto dalla guerra fredda in cui furono condotte le elezioni a suffragio universale del dopoguerra favorì i partiti di massa penalizzando oltre misura i residui partiti di quadri.

<sup>22</sup> Cfr. S. Passigli, *Elogio della Prima Repubblica*, Milano, La Nave di Teseo, 2021.

nell'immediato dopoguerra. Il fattore determinante fu indubbiamente il venir meno della guerra fredda e della conseguente *conventio ad excludendum*, cui si aggiungerà però, nel giro di pochi anni, il cambiamento nelle modalità della comunicazione politica con l'avvento dei nuovi media, il progressivo trasferimento al livello sovranazionale delle maggiori decisioni politiche e, infine, l'abolizione del finanziamento pubblico. L'azione della magistratura milanese ebbe così più il ruolo di accelerare un processo di dissoluzione già in atto che di esserne l'elemento costitutivo.

A ben vedere, dunque, la crisi, i cui primi segni erano visibili già negli anni Ottanta, si determinò velocemente proprio perché per alcuni decenni il sistema era stato mantenuto apparentemente saldo e senza segni di cedimento dalla *conventio ad excludendum*. Venuta meno quest'ultima, la crisi del sistema fu inevitabilmente veloce, al punto da apparire improvvisa quando invece essa era già latente per il venir meno, sin dagli anni Settanta, della crescita economica del Paese, e conseguentemente del reddito delle famiglie, vera ragione di fondo della fragilità della nostra democrazia rappresentativa. Come spesso avviene nelle crisi dei sistemi democratici, prima la disaffezione (*voice*)<sup>23</sup>, e quindi un vero e proprio rifiuto del sistema politico tradizionale (*exit*) da parte di un ampio numero di cittadini, testimoniato dalla crescente percentuale di astensione dalle urne, sono stati determinati – come abbiamo già accennato – dalla stagnazione economica che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi decenni e dal brusco arresto di quel processo di crescita del Pil e di riduzione delle differenze economiche e sociali che aveva caratterizzato il nostro Paese durante i primi trenta anni di vita repubblicana e aveva permesso il consolidamento della nostra democrazia con il superamento di storiche fratture.

Inevitabile che, in queste condizioni, il sistema dei partiti, termometro sensibile del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni, fosse il primo elemento del nostro sistema istituzionale a mostrare segni di cedimento. Alla solidità del primo dopoguerra assicurata nel tempo – come abbiamo testé ricordato – dalla variabile rappresentata

---

<sup>23</sup> Cfr. A.O. Hirschman, *Exit, Voice, Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1974, trad.it. *Lealtà, Defezione, Protesta*, Milano, Bompiani, 1982.

dalla politica internazionale riassunta nella formula della *conventio ad excludendum*, non deve sorprendere che abbia fatto seguito dopo i primi segni di debolezza negli anni Ottanta, e infine bruscamente dopo il crollo dell'URSS, l'improvviso cedimento del sistema tradizionale dei partiti, e una continua ricerca di nuovi attori partitici che, dall'iniziale 8,6% dei voti della Lega nel 1992, è esplosa nel 21% di Forza Italia del 1994, per spingere il Pd oltre il 40% nel momento di affidamento degli elettori a Renzi, salvo poi portare al 23,8% nel 2013 e al 32,7% nel 2018 il Movimento 5 Stelle, e nuovamente la Lega al 34,2% nelle elezioni europee del 2019, salvo poi posizionare Fratelli d'Italia al 26% del 2022 dal 4,3% del 2018. Risultati – si noti bene – tutti conseguiti da partiti o leaders precedentemente inesistenti, e tutti destinati a brusche cadute di consenso nelle legislature successive. È troppo presto per ipotizzare che lo stesso fenomeno possa interessare in futuro anche Fratelli d'Italia, ma è indubbio che la mancanza di una consolidata classe dirigente ponga anche tale partito a rischio, malgrado il suo controllo delle principali leve di governo, le doti di leadership dell'attuale Presidente del consiglio, e la presenza di una componente ideologica in tale partito che – con la possibile parziale eccezione del Pd – lo distingue dagli altri qui citati.

Che la fine del sistema dei partiti abbia rappresentato una rivoluzione nel precedente rapporto tradizionale tra cittadini e forze politiche è innegabile, ma un cambiamento anche drastico di attori non fa venir meno l'aspetto sostanziale che le decisioni sulle politiche di governo sono ancora, e resteranno, nelle mani delle élites partitiche che presiedono alla selezione della classe politica di governo e Parlamento, delle istituzioni cioè ove vengono assunte le decisioni formali. Il che implica che è errato dare per scontata la fine del sistema dei partiti e che l'analisi degli studiosi deve semmai concentrarsi sulla natura del rapporto tra sistema degli interessi e sistema dei partiti, ponendosi apertamente l'interrogativo se la tendenza che appare oggi prevalente di

spostare da un rapporto di parentela a un rapporto di clientela<sup>24</sup> l'azione degli interessi sia nel lungo termine proficua, o piuttosto – oltre a indebolire il sistema dei partiti – non apra pericolosi spazi a rapporti “privatistici” tra interessi e pubblica amministrazione, sempre ai limiti di possibili scivolamenti verso la corruzione.

### 6. *Qualche osservazione sul sistema degli interessi*

Non rientra negli obiettivi di questo scritto, e forse nelle competenze di chi scrive, tentare di stabilire una morfologia dei gruppi di interesse o delle diverse modalità di pressione che essi possono porre in essere. Che i gruppi di interesse vengano in essere per esercitare una pressione per la realizzazione di obiettivi personali è – malgrado la demonizzazione che in passato talora è stata fatta della loro azione – del tutto legittimo<sup>25</sup>. Quanto invece può e deve essere oggetto di analisi sono le modalità e i destinatari di tale pressione, nonché la sostanza delle posizioni che il gruppo intende promuovere. Se dovessimo esprimere una valutazione sull'evoluzione del sistema degli interessi in questo dopoguerra in Italia, dovremmo riconoscere innanzitutto che, mentre il sistema dei partiti ha conosciuto una profonda crisi dei suoi soggetti tradizionali, il sistema degli interessi ha visto una forte proliferazione nel numero dei suoi attori. Il fenomeno ha risposto al nostro sviluppo economico e sociale e non è necessariamente positivo: basti, ad esempio, considerare che, nel caso dei sindacati, il proliferare di organizzazioni settoriali che non riconoscono il ruolo dei grandi sindacati confederali e si muovono in autonomia, ha spesso creato notevoli difficoltà ai tentativi di trovare equilibrate soluzioni ai conflitti. Un piccolo sindacato settoriale – si pensi ad esempio ai controllori di volo – può agevolmente paralizzare il proprio settore e ha così

---

<sup>24</sup> La distinzione è dovuta a J. La Palombara, *op.cit.* ed è ampiamente accettata. Non così la sua benevola interpretazione della crisi del sistema politico italiano già evidente negli anni Ottanta. Cfr. J. La Palombara, *Democracy, Italian Style*, New Haven, Yale University Press, 1987.

<sup>25</sup> È questa la tesi che ho ribadito in anni in cui allo stesso concetto di «gruppo di pressione» erano rivolte critiche in realtà ispirate ideologicamente all'«attività di pressione». Cfr. la voce *Gruppi di pressione* da me redatta per il volume *Stato e Politica* in *Enciclopedia Feltrinelli Fischer*, Milano, Feltrinelli, 1968. Sul tema cfr. già in precedenza G. Sartori, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?*, fascicolo I, Il Mulino, gennaio -febbraio 1959, pp 7-42 e più recentemente L. Mattina, *Interest Groups*, in B. Badie, D. Berg-Schlosser e L. Morlino (a cura di), *International Encyclopedia of Political Science*, Thousand Oaks and London, Sage Publications, pp. 1219-1230.

un peso del tutto non rispondente alla consistenza dei suoi iscritti. Gli esempi si potrebbero moltiplicare. Del pari, la nascita di sindacati di base ha per molti anni sminuito il ruolo che i maggiori sindacati potevano svolgere nella concertazione per la definizione delle grandi linee di politica economica.

Positivo, invece, è stato il progressivo moltiplicarsi di gruppi portatori di interessi non economici, e tesi piuttosto a sostenere l'attività di regolazione in molteplici settori della nostra vita sociale<sup>26</sup>: basti pensare a tutte le organizzazioni ambientaliste che operano per una corretta transizione ecologica, o a gruppi che agiscono quali indispensabili sostegni alla ricerca medica, o che operano nella genetica per la ricerca sulle malattie rare spesso ignorate nei bilanci statali e regionali della sanità.

Se guardiamo complessivamente al ruolo che il sistema degli interessi ha svolto in Italia, a fronte dell'immenso apporto positivo testimoniato dalla crescita delle organizzazioni di volontariato, non possiamo però dimenticare il ruolo negativo che le grandi organizzazioni di interesse economico hanno spesso avuto nel contrastare l'assunzione di decisioni chiave per lo sviluppo del nostro Paese. Bastino due esempi: la forte opposizione che Confindustria fece alla politica di libero scambio adottata nell'immediato dopoguerra dai governi De Gasperi su sollecitazione di Einaudi e Ugo La Malfa; e l'opposizione all'ingresso dell'Italia nell'euro che, sotto la regia di Romiti, la Fiat e buona parte di Confindustria fecero alla volontà del governo Prodi di accelerare l'ingresso del nostro Paese nella moneta unica sin dal suo nascere.

È un quadro che meriterebbe un approfondito e dettagliato esame, ma dal quale si può desumere che il sistema degli interessi, e dunque i corpi intermedi che lo esprimono, sono una realtà del sistema politico nel suo complesso che non può essere ignorata né dai governanti, né tantomeno dagli studiosi.

---

<sup>26</sup> La ricchezza del mondo degli interessi e dei corpi intermedi è stata al centro di numerose pubblicazioni della Fondazione Astrid. Si veda ad esempio C. Cittadino, S. Zamagni, F. Bassanini (a cura di), *Dove lo Stato non arriva*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2008; F. Bassanini et al. (a cura di), *Il nostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino, 2019; F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, Il Mulino, 2021.

## 7. Verso il futuro

Non è opportuno spingere oltre queste considerazioni. Giunti a questo punto dobbiamo infatti chiederci se sia possibile prevedere gli sviluppi futuri del nostro sistema di partiti e l'evoluzione del nostro sistema di interessi. Troppo forte è stata la caduta di partecipazione, troppo alta la volatilità elettorale, e troppo incerto il quadro istituzionale che – giova ricordarlo – non è solo quello italiano soggetto a una proposta di riforma costituzionale così radicale che ne altererebbe le caratteristiche strutturali<sup>27</sup>, ma anche eventuali sviluppi a livello dell'Unione Europea ove la prospettiva di un ulteriore allargamento nel numero degli Stati membri potrebbe paradossalmente rilanciare un progetto di superamento del principio di unanimità che regola le principali decisioni europee, o viceversa determinare il ritorno e il consolidarsi di una versione sovranista che, al riparo di slogan quali «l'Europa delle Patrie», ha sempre rappresentato un possibile futuro alternativo della costruzione europea.

Quanto è possibile prevedere è che il sistema degli interessi più ancora che quello dei partiti conoscerà una profonda evoluzione: a interessi che resteranno confinati nella dimensione nazionale faranno sempre più riscontro interessi che guarderanno alla dimensione europea e alle sue istituzioni. È probabile che i primi continueranno a rivolgersi ai partiti nazionali che – come abbiamo più volte ricordato – svolgono la funzione di *gate-keeping* per l'accesso alle sedi decisionali; mentre i secondi sempre più si rivolgeranno alla burocrazia di Bruxelles in un rapporto che tenderà a esulare totalmente da ogni verifica di consenso elettorale per le politiche perseguite. Ciò rischia di indebolire ulteriormente le nostre democrazie rappresentative. È una prospettiva molto negativa che pone interrogativi inquietanti anche al sistema dei corpi intermedi. Non è nell'interesse della democrazia rafforzare il rapporto tra gruppi di interesse e burocrazie di qualsiasi genere. Evitare questo pericolo è una responsabilità che spetta congiuntamente sia al sistema dei partiti che al sistema dei corpi intermedi.

---

<sup>27</sup> La prima analisi critica del progetto di riforma costituzionale presentato in Senato dal governo Meloni è dovuta al volume collettaneo Astrid, *Costituzione. Quale Riforma?*, cit.