

Seminario Astrid – I partiti nel nuovo sistema politico italiano. Forme della democrazia o strumenti del leader? - 30 gennaio 2009

Introduzione

Il nuovo sistema partitico italiano in prospettiva comparata

di

Oreste Massari

[prima stesura provvisoria e incompleta]

- Introduzione: verso il bipartitismo in Italia?

Il fallimento del breve governo Prodi del 2006-2008 e le elezioni anticipate del 13-14 aprile 2008 hanno portato ad una nuova fase del sistema partitico italiano. Il fallimento del governo Prodi ha significato anche il fallimento del bipolarismo fondato sulle ampie ed eterogenee coalizioni. Comunque sia, i due principali partiti - il Partito del Popolo della Libertà (formatosi tra Forza Italia e Alleanza Nazionale per iniziativa improvvisa di Berlusconi nel novembre 2007) e il Partito Democratico (frutto della fusione tra DS e Margherita) - in vista della competizione hanno puntato al rifiuto delle tradizionali coalizioni e all'ambizione di sostituire alle coalizioni il ruolo dei **partiti maggioritari** (anche se ognuno dei due partiti sarà costretto a limitate alleanze, il PDL con la Lega, ma escludendo l'UDC di Casini, e il PD rompendo con il vasto arcipelago della Sinistra Arcobaleno e alleandosi con l'Italia dei Valori di Di Pietro) e di puntare esplicitamente ad un'evoluzione **bipartitica** del sistema politico italiano.

Le ragioni della scelta dei due maggiori partiti nascono dalla necessità di non ripetere gli errori interpretativi della prima lunga fase della transizione italiana - quella che va dal 1993-94 al 2008 -, quando si è pensato di costruire una democrazia maggioritaria (e difatti la cesura del 1992-3 stava nel rifiuto della democrazia proporzionale) sulla base di larghe ed eterogenee coalizioni multipartitiche. Adatte a vincere le elezioni, ma non a garantire stabilità governativa o, quando anche questa ci fosse (come tra il 2001 e il 2006) a governare efficacemente, come **tutte** le esperienze di governo dal 1994 al 2008 hanno testimoniato. Errori che sono stati fatali, per esempio, a seguito delle elezioni del 2006, quando a fronte di un risultato di sostanziale pareggio e in presenza al Senato di una ristrettissima maggioranza, gli stati maggiori del centro-sinistra hanno pensato di proseguire come se niente fosse alla costituzione del governo Prodi, inevitabilmente votato al fallimento. Per di più, operando sul piano economico-sociale, come se avesse dovuto durare cinque anni, e cioè pensando di risanare i conti nel primo biennio (ma alzando la tassazione generale), e pensando di redistribuire i vantaggi finanziari acquisiti nel triennio successivo. E' qui, crediamo, l'origine della portata enorme della sconfitta del PD e della sinistra tutta (che è stata cancellata), in una misura che non ha eguali (se non risalendo al 1948).

E' bene guardare ai dati aggregati per misurare tutta la portata della sconfitta:

- Elezioni 2008. Risultati della Camera (esclusi Valle D'Aosta e voto degli italiani all'estero)

Coalizione Berlusconi	voti	%	seggi
PdL	13.629.069	37,388	272
LN	3.024.758	8,297	60
MPS	410.487	1,126	8
totale	17.064.314	46,812	340
Coalizione Veltroni			
PD	12.092.969	33,174	211
IdV	1.593.532	4,371	28
totale	13.686.501	37,546	239
Differenze tra le due coalizioni	- 3.377.813	- 9,266	

Appena due anni prima L'Unione di centro-sinistra aveva registrato alla Camera circa 25.000 voti in più. Anche con tutti i voti dell'UDC di Casini, la coalizione di Veltroni sarebbe comunque rimasta in svantaggio di circa il - 5,6%. Se provassimo a raggruppare tutti i voti ottenuti dalle varie liste attorno alle due coalizioni (raggruppando con il centro-destra i voti dell'UDC, sulla base della considerazione che la frattura tra Berlusconi e Casini è stata politica e non di diversità di elettorato, e con il centro-sinistra tutti i voti anche delle liste dei vari partiti comunisti) la differenza salirebbe a quasi 5 milioni. In nessuna altra elezione dal 1994 in poi il divario tra le due coalizioni, in termini di votanti, è stato così elevato. Non c'è dubbio, allora, che siano state **“elezioni critiche”**, proprio nel senso che nella letteratura degli studi elettorali si dà a questa espressione (v. da ultimo Lanchester), ossia di elezioni che segnano un nuovo riallineamento tra i partiti/coalizioni in competizione tale da preludere alla fine di un ciclo politico con la rottura dell'equilibrio precedente. La lunga partita tra Berlusconi e il centro-sinistra, iniziata nel 1994, e che si era sviluppata senza l'egemonia o la straripata di una coalizione sull'altra – e le alternanze puntuali segnalavano come non ci fosse la chiusura della partita – sembrerebbe conclusasi definitivamente a favore di Berlusconi, o comunque con l'uscita di scena (per ora e fino a quando?), del centro-sinistra come alternativa credibile di governo. Sappiamo dall'esperienza delle democrazie maggioritarie europee che anche con la possibilità dell'alternanza la durata al governo di un partito/coalizione egemone si può protrarre per varie legislature e per vari anni (tra i 10 e i 20), in conseguenza di quelli che possiamo definire **“cicli vitali”**, declinabili o nel senso della preferenza duratura e stabile dell'elettorato per un partito maggioritario o anche nel senso inverso di avversione/delusione/sfiducia radicata dell'elettorato verso l'alternativa di governo rappresentata dall'altro partito/coalizione. Così è accaduto in

Inghilterra, dove ad un ciclo vitale dei conservatori (1979-1987), è subentrato quello dei laburisti (1997-), o in Germania (l'egemonia di Kohl dal 1982 al 1996) o in Francia (Mitterand dal 1981 al 1995) o in Spagna (dove l'egemonia del PSOE è indiscutibile). Dunque, quello che ci si può aspettare in Italia è qualcosa di simile a quello che avviene normalmente negli altri paesi europei. Oggi in Italia, l'asimmetria tra le due coalizioni in termini di elettori, di senso comune, di orientamenti, è nettissima e sembra addirittura accentuarsi (se è vero che i sondaggi di questi giorni, nel pieno di una recessione economica, danno il PD in caduta libera al 23% e la tenuta sostanziale del governo). Si può spiegare questa asimmetria come conseguenza della profonda frattura creata con il governo Prodi tra elettorato e capacità di governo del centro-sinistra. In due anni la reputazione - il **capitale di credibilità** - del centro-sinistra si è radicalmente dissolta. E sappiamo che, al di là delle proposte, dei programmi, dei tentativi di rimonta, riconquistare la reputazione perduta è un processo difficile e lungo, che coinvolge non solo la proposta politica, ma qualcosa di più profondo attinente alla qualità stessa della classe dirigente, in termini di coerenza di comportamenti, di capacità di governare i processi politici, di dare il senso di una squadra coesa tesa all'interesse generale e non alle logiche opportunistiche di carriera personale. Tutte queste qualità sono sembrate mancare in tutti i passaggi decisivi dal 2006 al 2008. Non basta rispetto a questo deficit di reputazione la speranza e l'attesa dell'azione inevitabile del **"pendolo"**, cioè il verificarsi automatico dell'alternanza, come finora è stato. Potrebbe essere una speranza vana, se è vero che sono state "elezioni critiche".

Si fosse assunta nel 2006 la consapevolezza dell'inagibilità della coalizione guidata da Prodi, probabilmente l'evoluzione futura del sistema politico-istituzionale italiano sarebbe stata diversa da quella che oggi si prospetta (egemonia del centro-destra non si sa fino a quando). Errore, dunque, strategico quello del 2006, condiviso da tutti gli stati maggiori del centro-sinistra, così come quello di non riuscire a valutare pienamente l'impopolarità, a torto o ragione, diffusa del governo Prodi.

Ma errori di significativa portata sono stati compiuti anche nella gestione della crisi finale del governo Prodi: con l'incredibile appello ripetuto come un mantra al ricorso alle elezioni in caso di crisi da parte di tutti i leader del centro-sinistra (dimenticando che il sistema è ancora parlamentare), e con il ricorso al voto di fiducia da parte di Prodi anche al Senato ("parlamentarizzazione della crisi", ma il concetto andrebbe discusso criticamente¹) anche quando era chiaro che questo non ci

¹ La "parlamentarizzazione" della crisi di governo, operata da Romano Prodi, ha ignorato il fatto che un partito della coalizione al governo (l'Udeur di Mastella) aveva abbandonato la maggioranza parlamentare. Si tratta, peraltro, di un partito con cui il centro-sinistra si era presentato unito davanti agli elettori, e i cui voti erano stati determinanti per il raggiungimento del premio nazionale alla Camera e di diversi premi regionali al Senato. Coerenza democratica avrebbe comportato, perciò, che il Presidente del Consiglio ne avesse preso atto, rassegnando le dimissioni, così come avevano fatto in precedenza, lungo tutta la storia repubblicana, i presidenti del Consiglio cui era venuto meno l'appoggio di un partito della coalizione, piccolo o grande che fosse. Da questo punto di vista, le cosiddette "crisi extraparlamentari", lungi dall'essere scorrette sul piano del diritto costituzionale, erano essenzialmente in linea con la realtà di regimi

sarebbe stato in senso positivo. Entrambi, appello al voto e ricorso al voto di fiducia, hanno tagliato tutti i ponti di una diversa soluzione, offrendo su un vassoio d'argento il paese a Berlusconi, come era prevedibilissimo. Nel dibattito post-elettorale nel centro.sinistra e in particolare nel PD, nessuna di queste responsabilità è emersa, affrontata, discussa. Si è preferito stendere un velo pietoso di silenzio sulle responsabilità, passando ad altro, cioè ad occuparsi, nel PD, del “partito maggioritario” e ritenendosi soddisfatti del 33%, ignorando il deserto entro cui il risultato si stagiava.

Comunque sia, il fallimento del governo Prodi ha certamente significato la pietra tombale del bipolarismo di coalizioni/ammucchiate. E ciò è un bene, o comunque un dato di realtà. Da questo punto di vista, nessuna nostalgia, come si dice, per questo passato. La costruzione dei partiti maggioritari è perciò una necessità sistemica. Personalmente ho sempre affermato il principio, derivato dall'analisi delle maggiori democrazie europee (e soprattutto dell'UK), che “non c'è democrazia maggioritaria senza partiti maggioritari”.

Tutto risolto dunque con questo doloroso passaggio dalle coalizioni/ammucchiate ai partiti maggioritari? Sì e no. Sì, perché questa via è una via necessitata. No, per i modi con cui si stanno costruendo i partiti maggioritari e no per la cultura politica che li sorregge. La cultura politica prevalente che ha ispirato molte fasi e passaggi della transizione italiana è stata una cultura basata sulla torsione del concetto di democrazia maggioritaria in democrazia immediata e/o diretta, dimenticando che anche la democrazia maggioritaria è una democrazia pur sempre parlamentare (questa dimenticanza è stato il cavallo di battaglia di Berlusconi per tutti gli anni Novanta) e che il governo maggioritario non è solo il governo del premier, ma è anche il governo di partito (cioè a struttura collegiale, e questa distorsione è presente in maniera trasversale ai due schieramenti). Detto in altri termini, la presidenzializzazione dei sistemi parlamentari è una lettura discutibile dei processi di trasformazione in atto nelle maggiori democrazie.

Ora il pericolo è che questa stessa cultura politica (chiamiamola del “direttismo”, per usare un'espressione di Sartori, oppure, all'opposto, del leaderismo autosufficiente) si travasi nel modo di pensare e costruire i partiti maggioritari. E, purtroppo, i segnali non mancano in entrambi i partiti. Il partito del Popolo della Libertà è stato deciso senza congressi costitutivi (il primo congresso costitutivo si terrà nel marzo 2009), ma con una proclamazione il 18 novembre 2007 dal predellino

democratici fondati sui partiti politici e quindi corrette anche sul piano costituzionale, non quello formale e astratto ma vivente e operante. Del resto, in Gran Bretagna, quando si cambia un primo ministro (come nel recente caso Blair-Brown), mica c'è un voto formale del parlamento! C'è invece una decisione interna al partito di governo, di cui il parlamento prende semplicemente atto.

La “parlamentarizzazione” della crisi, con il voto di fiducia negato al Senato, ha avuto, al contrario, l'effetto opposto: quello di impedire a partiti della coalizione al governo, al parlamento e al Capo dello Stato di avere più spazi per evitare le elezioni anticipate (che sono anch'esse, nel quadro italiano, un segno della crisi di sistema).

di un'auto (il commento di Fini, allora, fu "siamo alle comiche finali"), è ancora proprietà sostanziale del leader/proprietario, non ha ancora organi di partito, né statuto e così via (che pare però che siano in via di definizione in questi primi mesi del 2009). La genialità di Berlusconi indubbia nella rapidità della decisione non deve nascondere il deficit strutturale di democrazia ancora presente nella sua figura (il conflitto di interessi non è stato risolto) e nelle sue creature, prima FI e ora il PdL.

Ma il partito democratico stesso non è esente da interrogativi e dubbi, seppure in maniera diversa. Bisogna ricordare che durante la discussione sullo statuto, l'ispirazione dei consiglieri di Veltroni era quella di un partito **senza iscritti** e **senza congresso**, sostituito quest'ultimo dalle primarie per l'elezione del leader. Per fortuna, molte delle proposte iniziali sono state poi corrette. Ma restano ancora nello statuto i segni di un'impostazione "direttista" o da democrazia immediata (**che è poi la traduzione nel modello di partito del modello del premierato elettivo sul piano della forma di governo**), come nella norma che prescrive che il segretario può essere sì sfiduciato, ma in questo caso si scioglie anche l'Assemblea Nazionale e si va a primarie (simmetrica all'idea che se un primo ministro viene sfiduciato si scioglie anche il parlamento). E' una norma e una pratica che non esistono in nessun partito democratico/socialdemocratico al mondo, prefigurando un ruolo del leader inconsueto secondo gli standard in uso nei partiti politici (si pensi, per converso, alla sostituzione per sfiducia implicita addirittura del primo ministro Blair, senza primarie e roba del genere, ma con una deliberazione della *Conference* laburista). Consona a questa filosofia, sembrano anche alcune modalità decisionali all'interno del partito, come quelle della nomina dall'alto, sostanzialmente dal leader, degli organismi dirigenti, senza una legittimazione dal basso e comunque di organismi rappresentativi.

Ma ancora di più hanno suscitato perplessità, nel partito democratico, alcune scelte nella campagna elettorale, come quelle sulla scelta delle candidature (ma più in generale il tema riguarda il reclutamento di una nuova classe dirigente), all'insegna di un nuovismo mediatico o ad effetto, senza alcun rispetto dei rapporti territoriali (caso, per esempio, della Sicilia, che spiega in parte il catastrofico risultato) e delle competenze.

Insomma, la via dei partiti maggioritari è una via giusta, ma occorre esercitare attenzione sui modi effettivi di costruzione e sulle impostazioni culturali che vi presiedono. Occorre ricordare la genesi del concetto di "partito a vocazione maggioritaria": esso nasce negli anni Ottanta in Inghilterra per designare la strategia di rinnovamento del partito laburista, rinnovamento che ha richiesto almeno dieci anni di duro lavoro(v. *infra*).

Ma ora cerchiamo di inquadrare il caso italiano all'interno di un quadro comparativo europeo, prendendo in considerazione i 4 grandi paesi (Regno Unito, Germania, Francia, Spagna) che, per

dimensione di scala e per avere un funzionamento maggioritario della democrazia, sono comparabili con l'Italia.

- Regno Unito

- il bipartitismo

Il Regno Unito ha rappresentato storicamente l'archetipo del bipartitismo. E al bipartitismo si sono associati storicamente tutti i caratteri fondamentali del cosiddetto modello Westminster: democrazia maggioritaria, alternanza, governi monopartitici, partiti responsabili e "adatti al parlamentarismo". Senza il bipartitismo, il modello Westminster semplicemente non sarebbe esistito.

Periodicamente, tuttavia, il bipartitismo viene rimesso in discussione come chiave interpretativa esaustiva del sistema partitico inglese. In particolare in questi ultimi anni – in relazione a varie trasformazioni intervenute nel comportamento elettorale, nei partiti, nei rapporti centro-periferia (*devolution*), nella comparsa di altri sistemi elettorali -, la critica al bipartitismo si è enormemente sviluppata e sembra avere molte frecce nel suo arco. Il punto centrale di tali critiche è il rapporto tra arena elettorale (o tra le diverse arene elettorali) e l'arena parlamentare di Westminster.

Ma prima di affrontare i problemi del bipartitismo oggi, pare opportuno fissare le ragioni storiche dell'affermazione di un sistema partitico fortemente strutturato nel Regno Unito.

Il bipartitismo è il risultato della peculiare storia istituzionale inglese, incentrata sullo sviluppo precoce del parlamentarismo e sulla trasformazione di questo in *Cabinet government* e in *party government*

La precocità dell'istituzione parlamentare ha plasmato sin dall'inizio non solo il formato del sistema partitico ma anche la natura (parlamentare) dei partiti in quanto attori singoli. Centrale nello sviluppo politico inglese è perciò la stretta correlazione tra sistema parlamentare e sistema bipartitico.

Tra il 1945 e il 1970 la Gran Bretagna esibisce un sistema rigorosamente bipartitico, in cui non c'è neppure la necessità di "contare" i partiti rilevanti. Il formato del sistema coincide quasi perfettamente con i partiti nell'arena elettorale. I voti coincidono, in maniera pressoché proporzionale, con i seggi, perché la forte strutturazione bipartitica, presente nella stragrande maggioranza dei collegi, rende neutrale il potenziale effetto disrappresentativo del *plurality*

Nelle otto elezioni tra il 1945 e il 1970 i primi due partiti ottenevano in media il 91,3% dei voti e il 98% dei seggi. La forza elettorale dei due partiti era pressoché uguale, in media il 45,3% per i conservatori e il 45,1 per i laburisti. La loro differenza media, nel periodo, era di soli 3,9%, quindi

estremamente bassa. Anche l'alternanza era equilibrata: 13 anni di governi monopartitici per i conservatori e 12 anni per i laburisti.

Tutte le proprietà inerenti al modello normativo del bipartitismo - a) la competizione centripeta; b) la capacità del partito vincitore di governare da solo; c) la possibilità di una regolare alternanza; c) la scelta elettorale del governo; d) l'esistenza di una maggioranza chiara, stabile e coesa (che ha come conseguenza il governo di legislatura) – sono, insomma, soddisfatte.

Gli anni Settanta manifestano invece, una crisi del *two-party system* come crisi della tenuta elettorale dei due maggiori partiti.

Le elezioni del febbraio 1974 furono, in effetti, un vero spartiacque per il sistema partitico inglese, dato che per la prima volta dal 1945 il dominio dei due maggiori partiti fu sfidato dall'incremento di voto per il terzo partito, i liberali. In quell'anno la percentuale del voto congiunto di conservatori e laburisti scese al 75%, e da allora non è più risalita (la media nel periodo 1974-2005 è stata del 73,6; nelle elezioni del 2005 è stato toccato il limite più basso con il 67,5%). I *Liberals-Alliance-Liberal Democrats*, invece, che dal 1945 al 1970 avevano ottenuto in media il 7%, dopo il 1974 e fino al 2005 otterranno in media il 19,3%.

Accanto all'ascesa del voto per i liberali, il 1974 vede anche la comparsa in parlamento dei partiti regionali, con l'ingresso nella Camera dei Comuni del *Plaid Cymru*, il partito del Galles, e lo *Scottish National Party* (con il 30% dei voti in Scozia).

Gli anni Ottanta, infine, disvelano pienamente la crisi del sistema politico come crisi specifica del *Labour*, ossia come crisi della capacità del partito di costituire un'alternativa di governo credibile e spendibile.

La mancanza di alternanza tra il 1979 e il 1997, con quattro consecutive vittorie elettorali dei conservatori (1979-83-87-92), avevano fatto parlare di “sistema a partito dominante” [King 1993], definizione che evidentemente decretava la fine del bipartitismo. Ma l'esito delle elezioni del 1997, con la vittoria laburista ripetutasi poi nel 2001 e 2005, ha evidenziato l'insostenibilità di questa tesi. Il sistema bipartitico era entrato in crisi per l'incapacità del partito laburista, dal 1979 ad almeno il 1987, ad assolvere il ruolo di partito competitivo per il governo.

Il ritorno alla competizione classica del *two-party system* fu l'effetto della strategia perseguita intenzionalmente dal partito laburista.

Durante il periodo più acuto della sua crisi, e cioè subito dopo la pesante sconfitta elettorale del 1983, e per tutti gli anni Ottanta, il gruppo dirigente del partito laburista discusse le varie opzioni strategiche che aveva di fronte per invertire il suo evidente declino elettorale-politico e il suo isolamento: a) rafforzamento del carattere di classe e tradizionale del partito; b) coalizione delle minoranze (la cosiddetta *rainbow coalition*); c) patto elettorale con l'*Alliance* in una prospettiva di

governo di coalizione; d) innovazione per tornare ad essere un **partito maggioritario** naturale di governo secondo gli schemi del *two-party system* e del modello Westminster (governo monopartitico). L'opzione prescelta, com'è noto, fu quest'ultima, concepita già dopo le elezioni del 1983, sviluppata sistematicamente dopo il 1987 e coronata dal successo delle elezioni del 1997. Questa opzione fu perseguita attraverso un lavoro di anni, coinvolse le varie dimensioni organizzativo-politiche del partito (revisione del programma, comunicazione politica, rilancio della leadership e del partito parlamentare ecc.), impegnò vari leader (Kinnock, Smith e infine Blair) e fu la base del successo di Blair e dello stesso partito laburista rinominatosi *New Labour*, a sottolineare la distanza dal laburismo tradizionale e la riconversione al centro di tutta la strategia elettorale. Il rinnovamento del *Labour* è stato un fatto reale, non retorico o episodico, e costituisce un esempio da manuale di come la strategia degli attori politici (in questo caso il gruppo dirigente del *Labour*) può invertire trend elettorali e sociali negativi.

Il ritorno competitivo del *Labour* ebbe immediatamente effetti sistemici sulla dinamica del sistema partitico.

Il partito e il governo conservatori, di fatto, sotto la premiership di Major operano un netto spostamento al centro e realizzano un ritorno alla dinamica classica del *two-party system*. Dalla politica avversariale, caratteristica peculiare del thatcherismo nello stile di leadership e nelle politiche, e dal radicalismo di destra il partito conservatore passa ad una politica orientata alla ricerca del consenso, con un percorso analogo e speculare a quello che il *Labour Party* aveva intrapreso con nettezza almeno dal 1987. Con ciò il ritorno al bipartitismo era completato anche sotto il profilo della deradicalizzazione della competizione politica.

L'alternanza si realizzò, invece, e alla grande, nelle elezioni del 1997, nelle quali il *New Labour* guadagna dieci punti percentuali rispetto alle precedenti elezioni, passando dal 34,4% (11,5 milioni di voti) al 44,4% (13,5 milioni di voti). I conservatori registrano una vera e propria debacle precipitando dal 43% (14 milioni di voti) al 31,3% (9,6 milioni di voti), mentre i liberaldemocratici perdono un punto, dal 18% (6 milioni di voti) al 17% (5,2 milioni di voti).

Con le elezioni del 1997 non si hanno solo l'alternanza e la conferma del ritorno al *two-party system*. Si ha anche la conclusione di un ciclo politico – quello thatcheriano-conservatore – e l'apertura di un nuovo ciclo – quello blairiano-laburista – ancora non esauritosi (anche se in questi mesi sembra esauritosi). Il partito conservatore, per l'ampiezza della sconfitta del '97, e per le sconfitte del 2001 e 2005, cessa di essere “il partito naturale di governo”, come lo era sta per gran parte del Novecento, ed entra in una fase di incertezza, anche sotto il profilo della leadership, da cui non si è ancora ripreso.

E' significativo osservare che il ritorno del *two-party system* è il risultato della ristrutturazione dell'offerta politica da parte di uno degli attori principali e dell'adeguamento degli altri attori partitici (i conservatori per competere per il governo, i liberaldemocratici per riuscire a diventare il secondo partito) al funzionamento del modello Westminster. A livello parlamentare e governativo il bipartitismo ha funzionato, c'è stata l'alternanza nel 1997, il partito laburista sotto la leadership di Blair ha governato da solo e ha rivinto le elezioni nel 2001 e nel 2005 (anche se solo con il 35,2% dei voti), fatto mai verificatosi nella storia laburista. Per la verità, tre elezioni consecutive vinte da parte del *New Labour* hanno fatto parlare non solo del ritorno dell'alternanza, ma addirittura della comparsa di un nuovo partito predominante, il laburista appunto. Ora, di fronte a questa nuova classificazione del sistema partitico britannico, c'è da notare che il bipartitismo convive con relativamente lunghe fasi di predominio di un partito, e che comunque sembra azzardato costruire classificazioni su cicli elettorali contingenti.

Un'interpretazione largamente diffusa è che il *two-party* di Westminster sarebbe isolato rispetto al paese reale e mantenuto artificialmente in vita dal sistema elettorale *plurality* [Dunleavy 2005]. Ma appena si applicasse un sistema elettorale proporzionale la vera realtà multipartitica si imporrebbe, a dispetto della "retorica" e del "mito" del bipartitismo.

Prima del 1997, tutte le elezioni, tranne quelle nell'Irlanda del Nord, si svolgevano con il *plurality*. A seguito delle riforme costituzionali e istituzionali che introducevano la *devolution* in Scozia e Galles, con la costituzione rispettivamente di un parlamento e di un'Assemblea, l'elezione diretta del sindaco a Londra e dell'introduzione della proporzionale con liste bloccate nelle elezioni europee (dal 1999), sin dal 1997 il Regno Unito ha una varietà di differenti sistemi elettorali, i quali a loro volta danno vita a differenti sistemi partitici ai vari livelli, riflettendo una struttura diversificata dei cleavages, dei conflitti e delle *issues*.

L'esistenza di sistemi multipartitici differenziati in Scozia, Galles, Nord Irlanda è stata indicata come prova di una realtà multipartitica esistente nel Regno Unito che contrasterebbe con il bipartitismo perdurante al livello del parlamento nazionale. Ma c'è da osservare che la *devolution* ha investito le regioni meno popolate e che l'84% della popolazione vive in Inghilterra (*England*), e che comunque il governo Blair ha implementato la riforma costituzionale dentro la tradizionale struttura maggioritaria del governo centrale [Flinders 2005]. La critica, inoltre, postulerebbe una simmetria tra il sistema politico nazionale e quelli locali che difficilmente si ritrova nella vita di molte democrazie. E' risaputo che il voto per il governo nazionale e il voto per il governo locale inducono logiche di comportamento elettorale differenti, proprio perché differenti sono le poste in gioco.

Il bipartitismo sarebbe poi assediato dalla progressiva diffusione di sistemi elettorali proporzionali che prima o poi costringerebbero il sistema nazionale, non fosse altro che per contagio, a adeguarsi. Insomma, il principio proporzionale, nelle sue diverse varianti, è stato universalmente accettato per tutti i livelli di governo e di rappresentanza, escluso quello di Westminster. Ed è vero che il *plurality* ha dispiegato rispetto al passato tutti i suoi inconvenienti, tranne un pregio non da poco. Sul versante degli inconvenienti stanno l'accentuata disproporzionalità, che colpisce soprattutto il terzo partito, la conseguente sottorappresentazione di partiti di media grandezza, governi con mandati elettorali assai più ridotti, la creazione di "deserti elettorali" per particolari partiti in regioni specifiche (come i conservatori in Scozia), ecc. Nella bilancia dei costi e benefici sta anche, però, la formazione di governi stabili e monopartitici. Il che non è poco per la cultura politica di un paese che da secoli apprezza la stabilità dell'esecutivo.

Ad ogni modo, l'adozione per Westminster di un sistema proporzionale è più complicata e difficile di quanto una semplice estensione per contagio non possa lasciar pensare.

Ad oggi la possibilità di una riforma elettorale del *plurality* rimane avvolta nella vaghezza e nell'indeterminatezza. In definitiva, il sistema *plurality*, e con esso il bipartitismo, può certamente apparire sotto assedio, ma si tratta di un assedio assai lungo, che può durare indefinitamente e che si può concludere, come tanti assedi, anche senza l'espugnazione della città assediata.

E' singolare constatare come il modello bipartitico sia fortemente contestato proprio da molti studiosi inglesi. Probabilmente il punto di vista interno ha difficoltà ad accettare la permanenza di un assetto politico-istituzionale che, sul piano comparato, porta a una diversa valutazione.

Le varie definizioni date del sistema partitico inglese, tutte neganti il o correttive del bipartitismo, che si sono succedute a ridosso di singoli eventi o elezioni – quelle del 1974 o del 1983 -, sono state tutte smentite poi dall'evoluzione successiva. Tra il 1974 e il 1983 per molti commentatori il sistema bipartitico stava andando verso un collasso che avrebbe portato ad un sistema multipartitico. Per la verità, le interpretazioni delle trasformazioni del sistema partitico andavano dalla tesi dell'affermazione di un multipartitismo moderato, a quella di un sistema di due partiti e mezzo, a quella di un sistema a partito predominante, a quella di un sistema tripartitico (nel periodo metà anni 80 – anni 90) a quella, da ultimo dopo le elezioni del 2005, di un sistema partitico destrutturato.

Più volte è stata annunciata la campana a morte per il bipartitismo. Nonostante tutti i cambiamenti, il bipartitismo permane. Certo, in condizioni diverse da quelle della cosiddetta età d'oro.

- I partiti nazionali

Così come il bipartitismo, anche i maggiori partiti inglesi sono stati un punto di riferimento normativo, in quanto incarnavano l'ideal-tipo del partito di governo responsabile [Apsa 1950]. In questa accezione i partiti inglesi erano a direzione parlamentare, programmatici, responsabili, coesi e disciplinati, a vocazione maggioritaria, funzionali insomma alla democrazia maggioritaria di Westminster e adatti ad una competizione elettorale centripeta. Finché hanno conservato queste caratteristiche di funzionalità, essi hanno assicurato al sistema politico stabilità ed efficienza.

Ma anche essi, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, hanno dovuto subire le varie sfide del cambiamento elettorale, della governabilità e più in generale della trasformazione dell'ambiente esterno che si sono imposte in Gran Bretagna, così come nel resto dei paesi occidentali democratici. Ma, seppure profondamente trasformati rispetto all'età d'oro del bipartitismo, non si può parlare di declino, nel senso di crisi irreversibile, dei partiti britannici, quanto di adattamento. Essi continuano ad essere centrali e indispensabili, pur in un ambiente assai meno garantito dalle fedeltà elettorali e dalle certezze ideologiche del passato, al funzionamento della democrazia [Webb 2004].

Di fronte agli imperativi dell'adattamento e alle sfide del cambiamento, i due partiti maggiori hanno risposto in modi e tempi differenti, essendo colpiti di volta in volta dalla crisi. L'adattamento non è una risposta scontata, automatica, facile. Esso si scontra con la pesantezza dell'organizzazione partitica e delle tradizioni organizzative ed ideologiche. Si tenga sempre presente che nel caso dei partiti britannici stiamo parlando di partiti di notevole durata storica e quindi di notevole accumulo di bagaglio di vario tipo (organizzativo, culturale, di stile politico).

Nel caso dei conservatori siamo in presenza “del partito più durevolmente efficace della storia europea” [Hopkin, 2005], la cui nascita formale data al 1830 (ma si inserisce nella tradizione *Tory*), che si è sempre pensato come “partito naturale di governo”, il partito di “*one nation*” da sempre immedesimato con le sorti della nazione, e finché è durato, dell'Impero. La sua struttura organizzativa fortemente oligarchica, *top-down*, – caratterizzata dalla separazione formale tra partito parlamentare (*Conservative Party* si è sempre riferito al partito parlamentare) ed extraparlamentare (le associazioni) - ha sì offerto alla leadership un notevole grado di autonomia e di libertà d'azione – impensabile nel partito laburista -, ma ha anche esibito tutta la sua debolezza strutturale quando le risorse della leadership sono venute meno (praticamente dall'uscita di scena della Thatcher nel 1990 e, volendo, di Major nel 1997), in relazione alla perdita di unità ideologica o di visione del partito, e quando ha dovuto subire la competizione di un partito laburista completamente rinnovato nell'organizzazione, nelle politiche e nel programma, nell'appeal elettorale, nella leadership e quindi fortemente attrezzato, soprattutto nella sfera della comunicazione politica, a presentarsi come il nuovo “partito naturale di governo” (e tre vittorie elettorali consecutive stanno a dimostrare la fondatezza dell'aspirazione). La crisi dei conservatori,

nata già quando è entrato in crisi il thatcherismo alla fine degli anni Ottanta, si è evidenziata in tutta la sua ampiezza quando questi hanno dovuto subire l'inedita e straordinaria capacità competitiva del *New Labour*.

Nel caso del partito laburista, la sua peculiare struttura organizzativa, data dalla sua natura mista di partito confederato, con affiliazioni indirette, e fortemente dipendente dalle *unions*, ha retto finché la direzione parlamentare del partito è stata garantita dalla "guardia pretoriana" dei dirigenti dei maggiori sindacati. Quando quell'equilibrio si è rotto, esplodendo negli anni Settanta, il partito, spostatosi fortemente a sinistra e dilaniato dalle divisioni interne (che portarono alla scissione del 1981), è stato il primo ad entrare in profonda crisi che ha assicurato ai conservatori 18 anni ininterrotti di governo e che ha rischiato (nel 1983) di relegarlo al ruolo di partito terzo. Il *Labour* ha rischiato grosso. Tutti gli indicatori sociali, utilizzati di solito nelle analisi sulle tendenze del futuro dei partiti, erano contro. Tuttavia, sono ormai note le vicende del suo eccezionale recupero, frutto non solo del ruolo di Blair (che arriva quando già il grosso del lavoro era stato fatto e che lui completa e continua in maniera, per quanto discutibile, decisa), ma soprattutto di un'impresa collettiva lunga e sedimentata nel tempo cui hanno partecipato leader (Kinnock, Smith, i cosiddetti modernizzatori, tra cui lo stesso Blair e Brown), strutture di partito e dei sindacati. La vicenda del Labour è paradigmatica: essa indica che i partiti non sono semplice espressione dei *cleavages*, della stratificazione sociale, ma sono o possono essere soggetti attivi del loro stesso destino, insomma imprenditori politici.

Il partito terzo, liberali prima, *Alliance* dopo e liberaldemocratici ora (dopo l'unificazione con il partito socialdemocratico), è anch'esso un partito storico di governo, di lunga e gloriosa tradizione progressista. Avendo mancato di cambiare in senso proporzionale il sistema elettorale nel 1917-18, quando era al governo e quando si profilava già l'ascesa elettorale del partito laburista (sorto nel 1900 per iniziativa delle *unions*, prima di questa data i candidati laburisti o dei sindacati si presentavano sotto l'ombrello della liberale *Progressive Alliance*), fu spodestato nel 1918 da questo dal secondo posto e destinato da allora a subire l'inesorabilità dei vincoli del sistema elettorale *plurality* e ad essere relegato, fortemente sottorappresentato in termini di seggi, ad un terzo posto che è ininfluenza ai fini della formazione del governo, della governabilità (tranne il periodo del *Lib-Lab Pact* del 1978-79), e dell'alternativa di governo. La sua grande occasione è stata negli anni Ottanta, in dipendenza diretta del deallineamento elettorale e della crisi del *Labour*, occasione in cui l'avversario da battere era proprio il *Labour* per prenderne il posto di secondo partito. Sfumata quella finestra di opportunità, che si presenta raramente, dopo le elezioni del 1997, 2001 e 2005 le sue prospettive future sono legate o ad un cambiamento della legge elettorale (che abbiamo visto

essere molto aleatorio, anche perché il governo laburista non sembra più interessato) o a una sfida strategica nei confronti dei conservatori in crisi.

Come si vede, stiamo parlando di soli tre partiti con un ruolo nazionale. Al di là delle controversie sulla classificazione del sistema partitico, è bene riflettere su una dimensione numerica che non ha l'eguale nelle democrazie occidentali (eccetto gli Usa e qualche ormai raro paese definibile bipartitico).

Naturalmente, non mancano per quelli britannici i classici problemi dei partiti contemporanei. Il primo grave problema, ma facente parte di un trend generale, è la continua perdita di iscritti.

Il problema del declino degli iscritti è aggravato poi dalla composizione della membership esistente. L'età media degli iscritti del partito conservatore è ben oltre i 60 anni, nel partito laburista il 60% degli iscritti è maschile, e la media è sopra i 40 anni. Sul piano congiunturale, per il partito laburista va segnalata una caduta verticale degli iscritti a causa della partecipazione alla guerra in Iraq del governo Blair. Nel 1997 la membership dei laburisti era di 407.000, nel 2006 pare che sia sotto i 200.000 (fonti non ufficiali, giornalistiche).

A contrastare il declino della membership, i partiti britannici hanno fatto ampio ricorso a nuovi diritti di partecipazione e di decisione degli iscritti sia sull'elezione del leader sia sul programma. Dopo la sconfitta del 1997, anche i conservatori hanno ampiamente adottato la linea del coinvolgimento degli iscritti. Nel 1998, il nuovo leader W. Hague ha intrapreso, con il documento programmatico *The Fresh Future* (sottoposto a referendum tra gli iscritti nel febbraio 1998), la via di una profonda riorganizzazione del partito sul modello vincente del *New Labour*. Tuttavia, l'imitazione non sembra facile. A differenza del *Labour* quando intraprese il rinnovamento, il partito conservatore non si presenta unito, ma anzi diviso in varie correnti ideologiche. Le sue riforme organizzative poi sono contraddittorie: da un lato cerca di rendere democratica la struttura del partito, dall'altro permangono poteri centralistici che mortificano i partiti locali [Kelly 2002]. D'altra parte, la mancanza di stabilità della leadership – condizione minima necessaria per un rinnovamento non estemporaneo – è il segno della permanenza della crisi strutturale dei conservatori. Dal 1997 ad oggi si sono susseguiti ben tre leader (Hague, Duncan Smith e Cameron), con l'impressione che si sia ancora ben lontani dalla soluzione della crisi.

Se in declino sul terreno della membership, i partiti appaiono rafforzati su quello – per adottare la tripartizione classica – del centro e delle istituzioni. Gli staff centrali sono aumentati, così come sono aumentati i finanziamenti e il ricorso ai *think-tank*. In generale, i partiti britannici rientrano perfettamente nel modello del partito elettorale-professionale o del modello competitivo di partito, con una forte personalizzazione della leadership che ricorre direttamente agli elettori, attraverso tutte le risorse della comunicazione politica. Il discorso naturalmente si applica più al partito

laburista che ai conservatori, considerata la loro permanente crisi. E le considerazioni sul partito laburista si intrecciano poi inevitabilmente con le considerazioni sul governo laburista, giacché c'è coincidenza di partito e premiership di governo. Qui la questione che viene dibattuta è se si sia in presenza o meno della presidenzializzazione del partito e della stessa forma di governo. Lasciando perdere quest'ultimo aspetto della questione [e sulla quale cfr. Massari 2005b], il partito laburista non è stato affatto dominato da Blair nella misura in cui per esempio Forza Italia è dominata da Berlusconi. Il *New Labour* non è esclusivamente un partito personale. Basterebbe citare il fatto che è esistito quantomeno un duopolio di potere all'interno del partito tra il Primo Ministro e il Cancelliere dello Scacchiere (Gordon Brown), risoltosi con il cambio di leadership e di premiership nel giugno 2007 da Blair a Brown, operato da una speciale *Conference*. Questo duopolio pur non limitando la leadership di Blair specie nella politica internazionale, è stato comunque un segno di un potere personale non assoluto del premier, una traccia per quanto esigua di una dimensione pur sempre collegiale e della presenza, alle spalle, di un partito a tradizione di massa. Le stesse difficoltà politiche, di volta in volta presentatisi, dimostrano l'esistenza – per quanto il partito e il governo siano centralizzati e dominati dalla leadership personale – di una dialettica politica insopprimibile, testimoniata da un dibattito interno e da numerose iniziative nel corpo vivo del partito (da ultimo la costituzione di un gruppo *Save The Labour Party*, finalizzato a contrastare il declino nella membership), impensabili in partito puramente personale. Insomma, l'accentuata personalizzazione non distrugge il partito di massa, ma, per quanto trasformato, continua a convivervi.

- Germania

- forma di governo e sistema partitico

La Germania è un caso di ingegneria costituzionale che si può dire riuscito. La stabilità di governo e del suo sistema di partiti - a parte gli ultimissimi anni per quanto riguarda quest'ultimo - è stata ininterrotta e assicurata per sessantanni. Addirittura, la durata dei suoi governi e delle sue legislature è stata superiore a quella del Regno Unito.

Il segreto di questo successo sta nella bontà delle scelte adottate sia sul piano della forma di governo sia sul piano del sistema elettorale che su quello della giurisprudenza costituzionale, prese per evitare il multipartitismo estremo e polarizzato e la conseguente instabilità di governo della Repubblica di Weimar.

Da notare che la razionalizzazione della forma di governo attraverso vari meccanismi non travalica assolutamente i confini del sistema parlamentare. Il voto di sfiducia costruttivo, per esempio, lascia

l'ultima parola sulle crisi della maggioranza governativa al Bundestag. Né il Cancelliere può proporre lo scioglimento al presidente contro la sua maggioranza (la quale potrebbe valersi dell'art. 63 della Costituzione che permette un nuovo Cancelliere con la maggioranza semplice). In questo senso non è una "democrazia immediata" che salta il parlamento.

Il sistema elettorale adottato – proporzionale personalizzato – ha perseguito, poi, esclusivamente il fine di semplificare, riducendolo, il sistema partitico e di trovare un equilibrio tra voto alla lista e voto alla persona (collegi uninominali; e sono in questi termini è misto). Peraltro, la soglia di sbarramento al 5% è stata introdotta con gradualità, valendo nel 1949 solo a livello di circoscrizione (Land) ed essendo estesa a livello federale solo nel 1953 (che introdusse anche il doppio voto per le liste proporzionali e per i collegi uninominali). La giurisprudenza poi del Tribunale federale costituzionale, sulla base della Costituzione, contribuì alla semplificazione mettendo fuori legge i partiti anti-sistema (nel 1952 il partito neonazista, nel 1956 quello comunista). Ciò che è estremamente rilevante ai fini della discussione in Italia sulle riforme costituzionali ed elettorali è il fatto che il sistema elettorale non è finalizzato direttamente a preconstituire la forma di governo – se non attraverso l'azione indiretta della riduzione dei partiti tramite soglia – nel senso in cui si è fatto e si continua a fare in Italia tramite tutta una serie di misure e meccanismi spuri come l'indicazione del candidato premier sulla scheda, l'indicazione del capo della coalizione, il premio di maggioranza ecc. Né è finalizzato a preconstituire legislativamente un qualsivoglia bipartitismo. Lo scopo è solo quello – rafforzato poi dalla legge sui partiti del 1967 – di evitare il multipartismo estremo e polarizzato, permettendo invece il dispiegamento del ruolo dei partiti all'interno di un quadro di pluripartitismo limitato (quanto al formato) e moderato (quanto alla meccanica). Difatti il sistema partitico tedesco non è stato mai bipartitico, pur avendo due grandi partiti "maggioritari", la CDU/CSU e la SPD, che convivono con un pluralismo limitato e che comunque sono i pilastri delle alternative di governo. Tuttavia la concentrazione dei voti sui due maggiori partiti è stata sempre altissima, raggiungendo nel 1976 il 91,2% (nel 2005 è scesa al 69,4%).

Dopo il voto del 1949 entrano nel Bundestag 10 partiti (effetto della soglia solo a livello di Land), ma nel 1953 essi si riducono a 6. Nel 1957 si riducono a quattro. Dal 1961 al 1980 in parlamento riescono a ottenere seggi solo 3 partiti (oltre i due maggiori, la FDP), tanto che vari studiosi definirono il sistema "a due partiti e mezzo". Nel 1983 per la prima volta entrano in parlamento i Verdi, da allora sempre presenti. Dopo l'unificazione del 1990 il Bundestag vede la presenza stabile di 5 partiti – tutti e 5 che "contano" – essendosi aggiunto il PDS, partito erede della SED della Germania dell'Est (nel 2005 rinominatosi, dopo la confluenza degli scissionisti socialdemocratici di Lafontaine, Die Linke). Ma visto l'insediamento elettorale di quest'ultimo solo nell'Est, qualcuno afferma che oggi sono presenti 2 sistemi partitici, uno all'Ovest, un altro all'Est.

Dal 1969 al 1998 abbiamo una meccanica del sistema bipolare con alternanza di coalizioni, ma con la FDP ago della bilancia. Nel 1983 i Verdi entrano in parlamento. Da allora si forma una sorta di “quadriglia”, CDU/CSU-FDP vs. SPD/Verdi (quest’ultimi sono assieme al governo dal 1998-2005). Solo nel 1998 abbiamo una vera alternanza, con una dislocazione netta della “quadriglia”. Con le elezioni del 2005 saltano i tradizionali equilibri, formandosi per la seconda volta una grande coalizione. Si può affermare che oggi il pericolo per la Germania è il presentarsi di un bipolarismo asimmetrico tra le due coalizioni, giacché respingendo finora la SPD un’alleanza con Die Linke, ed essendo questa in forte crescita elettorale, la coalizione SPD/Verdi non sia sufficiente a reggere la competizione con quella basata sulla CDU/CSU/FDP.

- I partiti

Nel corso degli anni la CDU/CSU riesce ad assorbire tutti i partiti piccoli alla sua destra. La CDU reste un partito di cattolici, dei potentati economici, dei vecchi ceti medi e della provincia. Essa fu trasformata in “partito di iscritti” da Kohl che fu presidente del partito dal 1973 e cancelliere dal 1982 al 1998, mentre prima con Adenauer era solo una sorta di associazione elettorale del cancelliere.

Il CSU è in Baviera un vero proprio partito di massa e di apparato, con una capillare presenza sul territorio, essendo l’unico partito organizzato a livello di collegio uninominale. Nel 2008 ha 167.000 iscritti, quindi con il rapporto più alto iscritti/elettori tra i partiti tedeschi. Nelle elezioni regionali in Baviera nel 2008 ha ottenuto 43,4% dei voti. Ha molte similitudini dal punto di vista organizzativo con consimili partiti regionali, come la Lega Nord in Italia.

A differenza della CDU, la SPD non riesce ad evitare la comparsa di nuovi soggetti partitici alla sua sinistra, giacché prima nel 1983 i Verdi entrano in parlamento, e poi dopo l’unificazione subisce la presenza del PDS, e nelle elezioni del 2005 l’affermazione elettorale de Die Linke.

Il PDS/Die Linke non è coalizzabile – per ora - a livello federale, e ciò pone un grosso problema strategico alla SPD, anche se a livello regionale ci sono casi di alleanze (come dal 1998 al 2006 in Meclemburgo – Pomerania Anteriore e a Berlino dal 2001 ad oggi). Il PDS è stato percepito come un “partito antisistema” dall’elettorato dell’Ovest. Da alcuni è descritto come una sorta di partito populista o una sorta di Lega dell’Est. Basti pensare che nelle elezioni del 2005 ha raggiunto all’Est il 25,3%. Esso è in qualche modo un partito socialdemocratico tradizionale con un’aspirazione radicale, essendo contro lo smantellamento dello Stato sociale, è un partito pacifista, antiamericano (contro le politiche di Bush). E’ per l’estensione della democrazia interna, anche attraverso referendum degli iscritti, si erge a difensore degli interessi del popolo dell’Est, chiede il voto per i sedicenni e gli immigrati. Insomma, è un partito molto insidioso per la SPD, soprattutto in una fase

in cui tutti i partiti socialisti europei sono obbligati dalla crisi finanziaria internazionale a ripensare il loro rapporto con la globalizzazione e il neo-liberismo(Berta 2008).

La FDP è oggi un partito decisamente collocato a destra dello schieramento politico. E' il partito che è stato più a lungo al governo (dal 1949 al 2009 51 anni, laddove la CDU/CSU è stata 40 anni, e la SPD 27), e continua a rappresentare per la sua indispensabilità coalizionale un partito colonna del sistema politico. Ha cercato anche nuove forme di contatto con la società, aprendosi a primarie di iscritti per i candidati.

I partiti in Germania sono considerati non semplici associazioni volontarie, ma veri e propri organi dello Stato, avendo la Corte Costituzionale dichiarato che “ i partiti hanno il rango di un'istituzione di diritto costituzionale”. Del resto, l'art. 21 della Costituzione afferma che “ i partiti contribuiscono a formare la volontà del popolo”. E' interessante poi notare la definizione di partito politico che viene data nella legge sui partiti del 1967: i partiti sono tali solo quando hanno un forte radicamento sociale, sono presenti organizzativamente sul territorio, rappresentano interessi generali, non sono formazioni effimere, ecc. I partiti da riconoscere e da favorire sono, cioè, i grandi partiti nazionali o quelli radicati in un territorio. Del resto, era stato un grande giurista, Leibholz, a definire i partiti “il popolo che si autoorganizza”, riecheggiando un'analogia definizione di Mortati secondo cui “i partiti sono la società che si fa stato”. In base al ruolo pubblico riconosciuto dei partiti, essi ricevono un finanziamento generosissimo, che copre circa il 30% delle loro entrate. Caratteristica peculiare dei partiti tedeschi è la presenza di Fondazioni culturali che ad essi si richiamano (come la Fondazione Ebert per la SPD). Queste Fondazioni – con un'attività continua indirizzata alla ricerca, alla formazione, alla propaganda, allo svolgimento di convegni e congressi sia nel paese che all'estero, a pubblicazioni, alla conservazione e gestione di archivi e biblioteche – rappresentano certamente per i partiti una risorsa culturale di grandissimo rilievo.

La struttura organizzativa dei partiti tedeschi è rimasta pressoché la stessa in sessantenni, con congressi federali ogni due anni, in cui si elegge il presidente del partito (ma qualche volta la SPD ha fatto ricorso a primarie degli iscritti per il candidato cancelliere), e con frequenti congressi straordinari, e con strutture ben definite (presidenza, direzione, organizzazioni regionali, ecc). Solo i Verdi hanno all'inizio tentato qualche innovazione (ma mantengono l'incompatibilità tra cariche di partito e cariche elettive), ma poi si sono adeguati. E solo la CSU ha un livello organizzativo a livello di collegi uninominali. D'Altronde alcune forme e procedure sono indicate come obbligatorie dalle leggi sui partiti che prescrive strutture orizzontali e verticali e che prescrive la democraticità interna della selezione delle candidature. Da notare l'importanza delle strutture di partito a livello dei Länder nella vita dei partiti, tanto che spesso al cancellierato hanno avuto accesso governatori di questi Länder, come Kiesinger, Brandt, Kohl e Schröder.

Ma anche i partiti tedeschi non sono esenti dai trend generali sul declino degli iscritti. Così declinano gli operai nella SPD, i cattolici osservanti nella CDU/CSU. Inoltre, la membership presente è una membership vecchia, con un profilo dell'iscritto in media prevalentemente maschio, tra i 40-60 anni, con un alto titolo di studio. La SPD, che è il partito-madre di tutti i partiti di massa, è il primo in termini di iscritti (537.995 nel 2008, ma la CDU segue a ruota con 530.755 sempre nello stesso anno), e nel 1972 e nel 1998 il primo in voti. Alle elezioni del 2005 la SPD ha raggiunto il 38,4% nei collegi uninominali e il 34,2% nel voto di lista (la CDU/CSU rispettivamente il 40,8% e il 38,4%; da notare che in Germania è diffuso il voto tattico tra SPD e Verdi da una parte e CDU/CSU/FDP dall'altra, per cui nessun voto, di collegio o di lista, misura esattamente la forza elettorale di ognuno di questi partiti; la Link/PDS che non ha voto di scambio con altri partiti registra pressoché lo stesso risultato nei due voti, 8% e 8,7%). La SPD presenta molti segni di debolezza, dovuti sia ai frequenti cambiamenti di leadership negli ultimi 15 anni, sia alla scissione subita nel 2004 da parte di Lafontaine, sia quindi alla minaccia della nuova alleanza tra la nuova formazione di Lafontaine WASG (Alternativa elettorale per il lavoro e la giustizia) e il PDS che hanno dato vita a Die Linke (accreditata nei sondaggi del 11-14%, comunque in crescita), sia all'insicurezza sulla propria collocazione strategica. Bisognerà vedere se, anche nel contesto della crisi finanziaria internazionale del 2008, reggerà la scelta del Neue Mitte e di chiusura a sinistra di Schröder. Sembra già chiaro che permanendo l'attuale divisione a sinistra, la Merkel vincerà le elezioni del settembre 2009. Probabilmente non è impensabile un qualche mutamento di scenario a sinistra.

Tuttavia, i partiti esercitano un potere ancora enorme nel settore delle nomine a tutti i livelli (nel quadro di quello che è ancora un *ParteinState*), per cui è stato giustamente affermato "i partiti sono colossi dai piedi di argilla, ma dai denti di acciaio" (Caciagli 2007). E, infine, nonostante tutti i trend negativi, il modello di partito perseguito dai dirigenti di tutti i partiti è ancora incentrato sul modello del "partito di iscritti", cioè di un partito di massa ancora fondato sulla membership, sia pure fortemente innovato.

Conclusioni

In Europa la democrazia maggioritaria si dispiega tanto con sistemi bipartitici (come in UK, e per certi versi la Spagna), quanto in sistemi a pluralismo limitato e moderato (Germania, e Francia, sebbene in quest'ultima bisogna tenere conto della variante forma di governo). In nessun paese il bipartitismo è stato costruito volontariamente per mezzo di leggi elettorali o di riforme

costituzionali. In Gran Bretagna esso è essenzialmente un prodotto storico, mantenuto in vita da una legge elettorale fortemente selettiva e dalla convenzione dei due partiti maggiori di non stringere alleanze elettorali nei collegi uninominali (altra cosa è l'uso del voto tattico, che di fatto viene utilizzato da laburisti e liberaldemocratici) proprio al fine di mantenere in vita il modello Westminster (basato su governi monopartitici e non di coalizione). Come tale, il modello Westminster basato sul bipartitismo non è esportabile, anche con le più audaci riforme costituzionali (quelle tese al cosiddetto premierato forte). Il sistema inglese di democrazia maggioritaria non salta né il parlamento né il ruolo dei partiti politici. Non è un sistema "presidenzializzato", come molte interpretazioni circolanti vorrebbero accreditare. La Spagna esibisce certo due partiti maggioritari che governano da soli (o con il sostegno parlamentare di qualche partito regionale, che comunque non entra al governo). Ma ciò è il frutto di condizioni costituzionali e soprattutto elettorali instaurate al momento iniziale della transizione, quando sussisteva ancora "il velo d'ignoranza" dei rapporti di forza futuri tra i partiti. Comunque, persistono partiti regionali radicati ed ineliminabili, tanto che si parla di un sistema partitico nazionale e di vari sistemi partitici regionali. Inoltre, com'è noto, la forma di governo spagnola si è ispirata moltissimo a quella tedesca. La Francia della V Repubblica, che pure esibisce assieme agli altri tre paesi un successo istituzionale, ha le peculiarità del semipresidenzialismo (anche dopo tutte le innovazioni dal 2000 ad oggi) e del doppio turno di collegio che l'Italia non ha voluto o potuto adottare nella sua transizione (nella breve finestra di opportunità tra il 1996-1998). Anche la Francia costituisce, dunque, per l'Italia un termine di paragone non possibile, anche se c'è da notare che da un sistema partitico frammentato e votato all'ingovernabilità le istituzioni della V Repubblica hanno ottenuto un sistema partitico ristrutturato e funzionale alla governabilità.

La Germania, con il suo pluralismo limitato e con la sua razionalizzazione della forma di governo parlamentare (che non è il neo-parlamentarismo in chiave di premierato forte) è il caso con cui l'Italia ha più possibilità di compararsi in termini di esportabilità di modelli (elettorali e di forma di governo). Il suo sistema partitico oramai stabilmente a cinque partiti che contano è assai simile al quadro partitico italiano uscito dalle elezioni del 2008 e che dovrebbe stabilizzarsi in questa direzione, salvo implosione dei due partiti maggioritari.

In Italia, peraltro, c'è un'ulteriore complicazione rispetto agli altri paesi. In tutti e quattro i paesi i sistemi partitici nazionali sono circondati da sistemi partitici regionali. Ma il governare assieme a livello regionale non costituisce un motivo di scambio o di contrattazione/ricatto a livello di governo nazionale. In Italia, invece, il livello locale non si può ignorare a livello di strategia nazionale. Questo vale soprattutto per il centro-sinistra. Le coalizioni di centro sinistra che si formano per i comuni, le province e le regioni non possono poi essere ignorate quando si

prefigurano strategie di riforma elettorale tese ad affermare un bipartitismo o quasi (la Lega è ineliminabile da qualsiasi sistema elettorale) o quando si prefigurano soglie per le europee pure legittime (come il 5%), ma nel concreto del contesto attuale italiano viste come eccessivamente punitive nei confronti di un'area politica, sociale ed elettorale che è scomparsa dal parlamento e che cerca faticosamente una sua rappresentanza politica. Mettere l'acceleratore sul bipartitismo nazionale può significare aprire una spirale di ritorsioni a livello locale.

I partiti maggioritari sono indispensabili, ma possono sopravvivere ed esprimere il loro ruolo di assi portanti della governabilità e della coerenza programmatica anche all'interno di un contesto di pluralismo moderato. Il punto vero – ed è il punto dolente oggi in Italia - è di quali partiti maggioritari abbiamo bisogno. Pur con tutti i limiti, le debolezze, i trend negativi che caratterizzano tutti i grandi partiti europei (per esempio nel calo della membership), non c'è dubbio che comunque questi continuano ad essere realtà fortemente strutturate (come i partiti tedeschi, inglesi e spagnoli o in cerca di strutturazione forte (come l'UMP francese, anche se “presidenzializzato”) e collegiali (in cui gli organismi della democrazia rappresentativa interna contano). Pur se tutti sono alla ricerca di innovazioni (un pò tutti ricorrono alle primarie di iscritti), nessuno di loro tende a diventare esclusivamente “un partito del leader” (con l'eccezione francese, ma per via del presidenzialismo) o a sostituire la democrazia immediata a quella mediata dagli organismi interni, il plebiscito delle primarie degli elettori con la partecipazione degli iscritti e dei militanti/dirigenti ai vari livelli.

In conclusione: non bisogna criticare il tentativo di costruire – per via politica anzitutto ma anche con un'avvertita ed equilibrata ingegneria elettorale - in Italia partiti realmente maggioritari. Forse c'è da tenere sotto controllo il **modo** in cui vengono costruiti e la strategia politica entro cui vengono collocati (bipartitismo vs. pluralismo limitato).

In generale, guardando all'esperienza delle democrazie competitive (che includono il caso Usa, presidenziale), i partiti maggioritari, cioè quelli che aspirano al governo e che hanno effettive chances di raggiungerlo, sono strutture caratterizzate da:

- forte strutturazione interna; non sono cioè partiti “leggeri”;
- certamente c'è la centralità del leader: ma non è onnipotente ed è intercambiabile;
- sono *broad churches*, grandi contenitori, ma con forte identificazione partitica, per essere rappresentativi della larga maggioranza dell'elettorato;
- usano largamente la comunicazione politica e il marketing, ma per offrire proposte che sono state a lungo elaborate e discusse in organismi collegiali di politici, esperti, accademici (si veda il caso oggi del partito conservatore inglese). Cioè, nel contenuto delle proposte sono “pesanti”, nella

comunicazione “leggeri”. Le proposte non s’improvvisano. Si usa il software, ma dietro c’è l’hardware della struttura partitica;

- hanno strutture e processi decisionali democratici, certi, trasparenti. Anche quando si usano le primarie, queste non sostituiscono la catena della democrazia interna di partito;

- sono partiti responsabili, sia come cultura di governo, sia nei rapporti con l’elettorato, sia nei comportamenti dei singoli dirigenti/eletti (responsabilità nel senso di *responsibility*, *responsiveness*, *accountability*).

- le classi dirigenti di partito sono veramente selezionate, non c’è né improvvisazione, né tantomeno nomina dall’alto. Il caso americano è esemplare: gli eletti sono il risultato di una dura competizione interna ed esterna, ma anche nel caso inglese i candidati devono passare dal vaglio e dall’approvazione dei comitati di partito in sede di collegio uninominale. E’ vero che crescono gli outsiders un po’ dappertutto, ma sono outsiders che devono conquistarsi la vittoria sul campo elettorale. Soprattutto è difficile trovare cristallizzazione di posizione di potere. Il rinnovamento c’è, ma nella competizione. I leader nazionali poi hanno una durata che non oltrepassa i 10 anni e quando perdono generalmente si dimettono dalla carica e fanno altro, nel senso che non sono attaccati a posizioni di potere interno;

- hanno una fitta rete di radicamento territoriale (militanti, attivisti, associazioni fiancheggiatrici, comitati, movimenti, ecc.) che non sostituisce la rete telematica, ma l’accompagna, proprio perché la competizione elettorale non si vince solo sui media ma anche nel territorio (come insegna la vicenda Obama negli USA, dove sono stati determinanti le decine di migliaia di volontari sul territorio). Sono cioè strutture modernissime, che fanno ricorso a tutte le tecnologie, ma sono anche strutture che conservano la rete dei rapporti umani diretti.

Solo questi tipi di partito sono adatti a competere e a governare nelle democrazie maggioritarie/competitive. Partiti populistici e/o patrimoniali, elettoralistici, leaderistici, leggeri o improvvisati o confusi o “liquidi”, non sono adatti a una democrazia ben funzionante. Prima o poi le distorsioni si riversano nelle strutture e nel funzionamento della democrazia.