

# Meno partiti, più democratici

di Stefano Ceccanti

pubblicato in "Percorsi costituzionali" n. 1 del 2009

1. Le elezioni del 2008, pur a legislazione elettorale invariata, hanno determinato una grande novità, una drastica semplificazione dell'offerta politica, rendendo le coalizioni italiane per molti aspetti ben più simili a quelle europee: un numero ridotto dei partiti, la chiara preminenza dentro ciascuna di esse di una forza strutturante al di sopra di un terzo dei voti. Compito delle innovazioni regolamentari, legislative e costituzionali appare essere quindi quello di consolidare tali risultati: che dal fatto, sin qui solo politico, nasca un coerente diritto. Tuttavia, il bilancio non sarebbe equilibrato se non si rilevasse che una funzione fondamentale dell'evoluzione normativa dovrebbe anche essere quello di porre seri argini alle nuove forme con cui le ricorrenti spinte oligarchiche si manifestano dentro i partiti. Infatti, il sistema precedente era fondato, per così dire, su uno "scambio basso": le tendenze oligarchiche erano accettate perché, in cambio, il sistema offriva ad ogni minima componente che ne era danneggiata di poter fondare un proprio partito, che sarebbe poi stato accolto nelle coalizioni e che da lì avrebbe avuto accesso alla rappresentanza.

La riduzione della frammentazione deve perciò, per rappresentare un vero salto di qualità, coniugarsi con una maggiore democraticità interna, essendo ormai palesemente superate le note ragioni che al momento della Costituente avevano portato alla cautela sull'apposizione di vincoli in tal senso.

2. Il partito politico, ed ancor più il gruppo parlamentare, possiedono quella che Stefano Merlini ha più volte chiamato una "necessaria ambiguità", in quanto si tratta di una cerniera tra la società e le istituzioni che può essere vista, a seconda dei momenti, sotto il profilo della società che si organizza verso le istituzioni e al loro interno o, in alternativa, sotto quello speculare della vita politico istituzionale che discende nei conflitti sociali per ricostruirli o limitarne la portata disgregativa, o sotto entrambi. Una realtà anfibia. Da questa ambiguità deriva anche la difficoltà del loro inquadramento giuridico.

Il Trattato di Lisbona, ancora in corso di ratifica da parte di vari Paesi, esprime a questo proposito tendenze significative. Parla esplicitamente dei partiti in tre sedi. Anzitutto nell'art. 1, che comprende tutte le modifiche al Trattato sull'Unione europea, il Titolo Disposizioni relative ai principi democratici, l'articolo 8-B al comma 4, afferma che «I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». Vengono quindi valorizzati sia sul versante delle domande politiche sia su quello delle risposte istituzionali sulla classica linea anfibia. Infatti, il testo precedente su cui Lisbona interviene, l'articolo 191, comma 1, del Trattato consolidato vigente, era molto più generico, li definiva «un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione», mentre l'aggettivo "politica" era collocato diversamente, riferito non alla "coscienza europea" da formare ma solo alla "volontà" dei cittadini da esprimere.

Nella Carta dei diritti, incorporata grazie alla clausola contenuta nell'art. 1, l'art. 6 del testo afferma che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione [...] che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati». La doppia natura è

quindi riconfermata. Difatti, l'art. 12 afferma nel primo comma «il ruolo sociale dei partiti nell'ambito del diritto dei cittadini alla libertà di associazione "a tutti i livelli", segnatamente in campo politico, sindacale e civico», mentre nel secondo comma, quello istituzionale «I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

Infine, nell'art. 2, che raggruppa le modifiche al Trattato sul "Funzionamento dell'Unione", il nuovo art. 191 stabilisce che «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo 8 A, paragrafo 4 del Trattato sull'Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento», con un'assunzione del modello tedesco, dato che si combina il finanziamento pubblico con una regolamentazione pubblicistica dei partiti stessi attraverso la legge. Si tratta in realtà, a parte la novità procedurale per cui viene coinvolto anche il Parlamento e il richiamo al nuovo art. 8 A, della riproduzione dell'art. 191 del vigente Trattato di Nizza del 2000, già attuato mediante il regolamento emanato a fine settembre 2003.

Quest'ultimo, evidenzia ancora di più la piena conformità al modello tedesco, dato che impone la registrazione dello statuto presso il Parlamento europeo e precisa che lo statuto e le attività del partito debbano rispettare i principi di libertà e democrazia, i diritti umani e le libertà fondamentali, i principi dello Stato di diritto, consentendo così sia un controllo sui fini sia sulla democraticità interna. Un riferimento implicito vi è poi all'art. 1, in quanto il nuovo art. 9 D, al comma 7, precisa che il candidato Presidente della Commissione debba essere designato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per essere votato dal Parlamento «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate». Sono linee di tendenza di cui dobbiamo obiettivamente tener conto, soprattutto rispetto alla democraticità interna, che si presenta come un vero standard comunitario.

Ovviamente, invece, ciò non ha a che fare né con l'idea di mutuare il sistema elettorale tedesco (di cui si dirà oltre) né con quella di spingersi a sindacare la democraticità dei fini perseguiti dalle forze politiche, notoriamente contrastante col nostro ordinamento.

Vi è, infine, da considerare anche il fatto che, passando alla dimensione di scala europea, l'omogeneità interna dei partiti non può che essere decisamente minore, venendo ad assomigliare all'analoga dimensione di scala dei partiti statunitensi di cui per esigenze di spazio non ci occupiamo in questo contributo e innestandosi su una forma di governo in cui, analogamente a quella nordamericana, l'assenza, almeno per ora, di un vero e proprio rapporto fiduciario esclude una distinzione precisa tra maggioranza ed opposizione e riduce quindi il rilievo della disciplina di voto. Ciò non significa che la prospettiva dell'Unione non abbia già rafforzato i legami tra partiti di analoga collocazione e che essa non abbia già oggi un rilievo negli scenari interni, soprattutto dei Paesi come l'Italia in cui la transizione ad un nuovo sistema dei partiti non è ancora pienamente consolidata e dove quindi la collocazione europea gioca un ruolo anche simbolico tutt'altro che irrilevante.

3. Qualsiasi riflessione di lungo periodo sull'Italia, che risalga a prima delle faticose elezioni del 2008 e alle fatiche di Sisifo della transizione, non può prescindere dal punto di partenza del contesto originario della prima fase della Repubblica.

Il grande sforzo di comprensione reciproca delle élites politiche presenti alla Costituente si innestava su una grande distanza ideologica e su una sfiducia reciproca quanto al lealismo democratico dei partiti di collocazione opposta, da cui derivò, oltre all'eccesso di cautela sui vincoli alla democraticità interna, un eccesso di garantismo rispetto alle norme sulla forma di governo, che si sarebbe rivelato disfunzionale rispetto alla volontà di concretizzare l'intesa alta

realizzata nella parte sui principi.

La crescente spinta alla convergenza sui fondamenti del sistema (principi costituzionali e loro interpretazioni, scelta europea e atlantica), ha evidenziato nel contempo i costi delle malformazioni genetiche (polarizzazione ideologica, assenza di ricambio, colonizzazione partitica abnorme) con un bilancio complessivo che è divenuto palesemente negativo con la stagione di governo spartitorio degli anni '80.

Di fronte ad alcuni fattori contingenti che hanno inasprito la situazione (crisi finanziaria, crollo del Muro di Berlino, deallineamento elettorale e attivismo giudiziario), la classe politica non è riuscita a trovare una via d'uscita razionale rispetto all'adozione degli standards bipolari e di democrazia maggioritaria tipici di tutte le altre democrazie europee medio-grandi.

Il vincolo europeo e il movimento referendario hanno guidato il cambiamento rendendolo per molti aspetti irreversibile, ma le loro caratteristiche non potevano essere tali da evitare la lunghezza della transizione: la creazione di anomalie che hanno riempito un vuoto di domanda politica con strumenti anomali (la nascita di un grande partito per gemmazione da interessi economico mediatici), la persistenza di inerzie proporzionalistiche dovute al parziale mantenimento della vecchia classe politica e delle sue caratteristiche culturali e strutturali, con un'impressione complessiva che Fulco Lanchester ha in varie sedi giustamente definito di strabismo del sistema politico.

Il sistema dei partiti appariva, almeno fino alle elezioni del 2008, bipolarizzato ma anche frammentato, con partiti politici nominalmente tutti nuovi post 1989, ma spesso sommatoria confusa di spezzoni delle vecchie forze politiche creati per rassegnazione più che per convinzione. Si è fatta strada l'alternanza di governo, ma talora sono riemerse combinazioni trasformistiche, anche supportate da una cultura istituzionale centrata sul "complesso del tiranno"; ha perso significato la linea divisoria laici-cattolici, ma si è evidenziata un'inedita debolezza dei partiti politici a realizzare intese di alto profilo su tematiche cosiddette eticamente sensibili e così via, in una sequenza di novità contraddittorie. In particolare, le nuove leggi elettorali politiche del 2005 (legge 21 dicembre 2005, n. 270) praticate dal 2006, hanno soppresso il rapporto diretto tra eletti ed elettori che si esprimeva dal 1993 grazie al collegio uninominale maggioritario, ma nel contempo, in Toscana, dove pure era stata approvata una legge regionale a prima vista analoga (la legge 13 maggio 2004, n. 25, in realtà profondamente diversa per la limitata quantità dei candidati presenti, che li rende pubblicabili sulla scheda e quindi visibili agli elettori, analogamente ai principali Paesi europei che adottano il voto di lista), è stata approvata una specifica legge sulle elezioni primarie (legge 17 dicembre 2004, n. 70) applicata in vista delle Regionali 2005, che ha superato il consolidato tabù nei confronti di qualsiasi intervento legislativo.

L'esigenza di una «contenuta disciplina pubblicistica», auspicio con cui si chiudeva la famosa voce sui partiti politici di Paolo Ridola dei primi anni '80 aprendo la strada ad una larga parte della dottrina giuridica, ha così superato l'ambito dottrinale e ha raggiunto quello dell'effettività politico-sociale.

*Last but not least*, nelle fasi in cui la Presidenza del Consiglio è stata assunta dal suo attuale occupante pro tempore, l'esistenza di un anomalo conflitto di interessi è apparso surrogare la persistente debolezza delle istituzioni di Governo, falsando anche il dibattito relativo alle riforme. Alcuni hanno ritenuto ormai superfluo il rafforzamento dell'istituzione Governo, ritenendo erroneamente che fosse stato rafforzato l'esecutivo in quanto tale e non il concreto Governo che avevano di fronte e hanno richiesto la rimozione del conflitto senza capire che tale richiesta poteva avere senso solo proponendo contestualmente di introdurre i rafforzamenti fisiologici; altri hanno ritenuto che occorresse procedere alle riforme senza porsi anche il problema di rimuovere tali anomalie.

4. Volendo rapidamente passare alle alternative che conseguono allo stato dell'arte evidenziato dal paragrafo 1, dalle tendenze europee del paragrafo 2 e dai problemi di lungo periodo, chiariti nel paragrafo 3, mi sembra di dover sottolineare i seguenti livelli di intervento.

In primo luogo, per ciò che concerne la normativa sulla democraticità dei partiti, fermo restando che qualsiasi interpretazione si voglia dare del vigente articolo 49 Cost. e del suo richiamo al «metodo democratico», ciò non impedisce un significativo, ma sobrio, intervento attraverso la legge ordinaria a Costituzione invariata: approfitto del mio attuale duplice status di studioso e di parlamentare per rinviare al ddl senato n. 707, prima firmataria la collega Incostante a cui ho aderito. Esso non vincola in maniera rigida a uno statuto-tipo, ma si limita ad enucleare alcuni standard essenziali: garanzie per l'iscrizione, in caso di espulsione, per le pari opportunità, ecc. Inoltre, crea un sistema di primarie regolate non obbligatorie, ma fortemente incentivate, giacché sarebbero necessarie per poi poter accedere ai rimborsi elettorali: un incentivo quanto mai forte. Evidentemente, ciò pone anche il problema di ritrovare un rapporto personale tra candidati ed elettori, evitando sia l'attuale anomalia di liste bloccate lunghe (strutturalmente incompatibile con le primarie), sia il ripristino delle preferenze. Queste ultime, infatti, configurano un sistema di partiti deboli, in ultima analisi meri contenitori elettorali di singoli e di gruppi. Invece, la scelta del modello primarie più collegi uninominali (o liste corte), configura la normalità europea della distinzione tra fase in cui si compete dentro i partiti e fase in cui i partiti, ricomposti su base democratica, competono poi tra loro. In questa chiave potrebbe aiutare il successo del quesito referendario sulle candidature multiple.

In secondo luogo, entrando più direttamente dentro le formule elettorali, la nuova situazione meno frammentata del sistema dei partiti può astrattamente precludere a due opzioni diverse: l'una, è quella del cosiddetto "modello tedesco", che immagina una democrazia "mediata" semplificata rispetto al passato anche recente, con un numero ragionevole di attori, in cui però insieme alla frammentazione viene sostanzialmente meno l'idea di un mandato popolare di legislatura sul Governo, eliminando quindi entrambi i lati dello strabismo della transizione (sia la frammentazione sia la logica maggioritaria); l'altra, è quella del perfezionamento di una democrazia "immediata" che comporta ad esempio il vincolo costituzionale alla formazione dei Governi dell'intera legislatura sulla base dei risultati elettorali (analogamente a quanto prefigurato dal Trattato di Lisbona per il Presidente della Commissione).

Non appare fondata la critica che la derivazione popolare dei Governi, almeno a inizio legislatura, si sarebbe imposta in modo costituzionalmente discutibile configurando una sorta di "presidenzializzazione", giacché è tipico delle odierne grandi democrazie parlamentari che il potere di intervento del Capo dello Stato nel procedimento di formazione del Governo sia rivolto a dar vita a un esecutivo che abbia la fiducia del Parlamento e, ove le elezioni abbiano dato un esito univoco, anche grazie ad apposite normative elettorali, tale intervento si configuri fisiologicamente come notarile. Dietro tale critica si intravede in realtà un'arbitraria ed arcaica assimilazione del parlamentarismo con le sole democrazie "mediate".

In presenza di formule elettorali diverse, più speculari o più selettive, le logiche di funzionamento di un sistema dei partiti anche semplificato, con un ridotto numero di soggetti, possono essere molto diversi. Ad esempio, la formula francese, si è rivelata in grado di garantire la costruzione di maggioranze parlamentari omogenee anche in presenza di un partito non coalizzabile: il Fronte Nazionale, per vent'anni stabilmente sopra la barra del 10 per cento dei voti validi, mentre quella tedesca, rispetto alla crescita del nuovo partito Die Linke a livelli comunque inferiori al 10 per cento è stato costretto alla Grande Coalizione e non è detto che sia in grado di uscirne, derogando alla logica di formazione dei governi sulla base del mandato popolare che si era affermata in precedenza, secondo le più recenti e preoccupate analisi sul

rendimento del sistema tedesco, quali quelle proposte da Adolf Kimmel. Anche qui aiuterebbe l'evoluzione del sistema, un successo dei due quesiti referendari che spingono a una lista di coalizione e che fanno saltare gli sbarramenti più bassi.

Queste diverse evoluzioni del sistema dei partiti avrebbero conseguenze evidenti sulla forma partito: nel caso della "democrazia immediata", l'unificazione della leadership di partito e di governo (afferzata per la prima volta nella storia italiana in uno statuto interno, quello del Partito Democratico in controtendenza rispetto alla prima fase della Repubblica) assicura carattere "estroverso" del partito in un quadro di democrazia fortemente competitiva e di primato degli elettori, con un'interpretazione forte della soggettività che l'articolo 49 Cost. assicura ai cittadini nella determinazione della politica nazionale attraverso i partiti.

Nel caso della "democrazia mediata", pur semplificata, ritornerebbero centrali le intese post- elettorali e le leadership multiple all'interno dei partiti, a cominciare dal dualismo tra candidato Premier e segretario e, in un'ultima analisi, il primato delle quote ottenute tra gli iscritti rispetto al rilievo degli elettori.

In terzo luogo, resta la questione, costituzionale e regolamentare, del diverso status da attribuire alla principale forza politica uscita sconfitta dalle elezioni rispetto alle altre forze minori, nazionali e/o territoriali, ossia la differenza tra l'Opposizione e le ulteriori minoranze, a cominciare dal riconoscimento formale di strumenti quali il cosiddetto Governo Ombra.

Tale scelta, pur non esaustiva del più complessivo Statuto dell'Opposizione, che abbisogna di un'ampia gamma di strumenti (dal ricorso preventivo alla Corte su richiesta di minoranze parlamentari alla giustiziabilità dei Regolamenti, ecc.), non è affatto legata alla presenza di una dinamica bipartitica, comunque la si voglia definire, giacché lo status acquisito oggi dal partito più forte collocato all'Opposizione può essere riconosciuto domani anche ad un partito attualmente più piccolo, ma che si riveli in grado di scavalcarlo nei consensi popolari.

Non mancano casi nei sistemi selettivi, da quello inglese a quello spagnolo, in cui uno dei partiti più forti è stato poi soppiantato da un altro, in origine più piccolo. Inoltre, come testimoniato in ultimo dalle elezioni canadesi del 14 ottobre scorso, tale scelta non suppone neanche un rigido formato bipartitico: dopo i Conservatori, vincitori delle elezioni, la scelta degli elettori concerneva anche quale forza dovesse ricoprire lo status di "Opposizione ufficiale", per la quale il partito liberale si è confermato coi suoi 76 seggi; si è confermata sul Blocco del Quebec con 50 e sul nuovo partito democratico con 37.

Anche chi giudica che questo non possa essere il più importante riequilibrio di sistema, dovrebbe comunque ammettere che questa scelta aggiuntiva (e niente affatto sostitutiva o riduttiva delle prerogative delle ulteriori minoranze) può qualificare, comunque, in senso innovativo e garantistico i nuovi assetti della nuova forma di governo parlamentare con partiti più democratici e più responsabili.

#### *Abstract*

*In order for the reduction of political fragmentation to take a leap in terms of quality political parties must be internally democratic. This can be obtained through a law that provides for a series of minimum standards regulating and guaranteeing: membership, expulsion procedures, equal opportunities and primary elections so to have access to public funding.*

*La riduzione della frammentazione partitica deve, per rappresentare un salto di qualità, coniugarsi con una democraticità interna favorita da una legge sobria che preveda standard essenziali: garanzie per l'iscrizione, in caso di espulsione, per le pari opportunità, un sistema di primarie fortemente incentivate, giacché necessarie per poi poter accedere ai rimborsi elettorali.*