

Per una legge sui partiti

di Cesare Salvi

intervento al Seminario Astrid su
I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?
Roma, 30 gennaio 2008

1. Svolgerò due ordini di riflessioni. La prima riguarda il rapporto tra il giudizio critico sulle condizioni attuali dei partiti italiani - ribadito oggi da molti interventi - e le condizioni critiche delle istituzioni di governo.

Tra i due fenomeni vi è un nesso stretto, e la crisi - va detto - non nasce oggi, con questa legislatura, ma ha le sue radici in processi che hanno caratterizzato, in modo progressivamente crescente, la cosiddetta Seconda Repubblica: sul versante istituzionale come su quello della cultura politica e del modo di intendere il ruolo dei partiti.

Consideriamo lo svuotamento delle funzioni del Parlamento. Le maxifiducie, il ricorso ai decreti-legge, l'uso della delega che da generiche e succinte basi normative conduce all'elaborazione fuori del Parlamento di complessi testi normativi - basti paragonare le norme di delega con i contenuti dei t.u. sulle espropriazioni o sull'ordinamento locale - iniziano con la legislatura 1996-2001. Oppure - e solo apparentemente il tema è diverso - consideriamo l'uso che i partiti hanno fatto della legge elettorale basata sul collegio uninominale (con le candidature spartite centralmente e poi calate sul territorio): un uso che ha reso poi difficile difendere questo strumento quando è stato sostituito dalle liste bloccate.

Gli esempi, come si sa, potrebbero continuare. In questo senso, credo che il giudizio sulla terza bicamerale debba essere equilibrato: a mio avviso, il modello che si era elaborato in quella sede (semipresidenzialismo temperato e legge elettorale a doppio turno) fu l'ultimo tentativo di bloccare il neopresidenzialismo all'italiana (la caricatura di Westminster) che è diventata poi, nella costituzione materiale, la forma di governo italiana, e che trova la sua espressione più compiuta (che ne esalta gli aspetti più negativi) nell'attuale legislatura, quando per la prima volta il Presidente del

Consiglio in carica ha a sua disposizione una maggioranza parlamentare molto ampia numericamente, e sostanzialmente compatta, oltre a un largo consenso nel Paese. Vengono così al pettine i nodi irrisolti del Westminster nostrano: a cominciare dai rapporti tra Governo e Presidenza della Repubblica, e più in generale, tra il principio dell'investitura plebiscitaria del "capo" del governo e i meccanismi di riequilibrio e di contropoteri che sono previsti sia dalla costituzione materiale britannica, sia da quella statunitense, mentre sono estranei al Westminster casareccio.

L'ideologia parapresidenzialistica che ha caratterizzato in modo prevalente la Seconda Repubblica si è espressa anche nella vita dei partiti. Non mi riferisco solo allo Statuto del PD - che si è qui criticamente analizzato - il quale certo ne costituisce la traduzione più recente e più folle. Il processo inizia prima, con l'introduzione nei DS sia dell'elezione diretta del segretario (voluta da Veltroni nel 1999 per evitare condizionamenti interni nella gestione del partito: e, anche quella volta, con effetti opposti a quelli desiderati), sia dell'applicazione del principio maggioritario nella vita interna del partito, che ha condizionato la minoranza interna di sinistra all'alternativa tra l'irrilevanza delle proprie posizioni e la scissione (che è stata poi la scelta finale: con esito politico negativo, ma questa è un'altra storia).

L'ideologia neopresidenzialista ha pesato negativamente già sul primo centro-sinistra. La retorica del premier eletto dal popolo ha minato alle basi il governo D'Alema. Quel governo nacque e visse delegittimato perché la polemica "antiribaltone" trovò terreno fertile nel partito del Presidente del Consiglio.

Ciò portò non solo D'Alema a porre, sulle elezioni regionali del 2000, una sorta di "questione di fiducia" popolare (con l'esito noto), ma anche a introdurre nelle regioni il modello pseudopresidenzialista che conosciamo (e che a me pare sia, a sua volta, tra le ragioni della crisi delle istituzioni politiche italiane)

Tale modello fu infatti esplicitamente voluto e presentato dalla direzione politica del maggior partito della sinistra come gesto riparatorio per la nascita del governo D'Alema (premier non "eletto dal popolo"), e come dimostrazione della irrevocabile scelta per una forma di governo caratterizzata dall'investitura diretta del capo dell'esecutivo da parte del corpo elettorale.

2. Se la crisi dei partiti è un pezzo della crisi della democrazia italiana, e se entrambe nascono dal teorema che riduce la democrazia all'investitura popolare del leader, il tema di una legge sui partiti che dia attuazione all'articolo 49 della Costituzione va considerato, a mio avviso, (e qui passo al secondo ordine di considerazioni) un pezzo della riforma della politica e della democrazia italiana, che appaiono oggi indispensabili per contrastare la deriva autoritaria e oligarchica del sistema.

La vera obiezione, allora, non è se sia giusto proporre una legge sui partiti, ma se sia realistico farlo, dal momento che coloro che dovrebbero realizzarla sono le medesime forze politiche maggiori, che si sono invece strutturate in una diversa direzione. A favore di una legge sui partiti si è invece espressa l'UDC.

Venendo al merito, la prima osservazione riguarda l'esigenza di un più proficuo canale di comunicazione tra le analisi dei costituzionalisti e quelle dei civilisti (penso per tutti a Pietro Rescigno), che hanno seguito invece, nella riflessione sui partiti, vie non incompatibili, ma certamente separate.

Stefano Merlini ha ricordato il dibattito sull'interpretazione della seconda parte dell'art. 49 (che cosa vuol dire "metodo democratico", che vuol dire "concorrere alla politica nazionale", il rapporto tra partiti e istituzioni).

Il civilista si sofferma sulla prima parte: il diritto (soggettivo) del cittadino ad associarsi con altri, la nozione di "libera associazione", il significato del "metodo democratico" all'interno di un'associazione, l'inquadramento dei partiti tra le formazioni sociali di cui all'art. 2.

Oggi, come si sa, i partiti politici sono giuridicamente associazioni non riconosciute, quindi un soggetto di diritto privato, sottoposto alla regolazione "soft" del codice civile. A mio avviso è opportuno che questa qualificazione giuridica rimanga, anche se potrebbe prevedersi l'obbligo di attivare la procedura per il "riconoscimento", che la recente novella del codice civile sottrae a controlli governativi.

La tutela giurisdizionale è già riconosciuta, e anzi in misura crescente, dalla giurisprudenza: certamente nel caso di violazione di norme del codice civile (per esempio in materia di esclusione del socio) o di norme dello statuto. Secondo alcuni - sulla base della riconduzione all'art. 2 della Costituzione - il diritto dell'associato è assimilabile per alcuni aspetti a un diritto della personalità, suscettibile di una anche più ampia tutela giudiziaria.

Quindi - e venendo ai contenuti dell'ipotizzata legge di attuazione dell'art. 49 - la previsione della tutela giurisdizionale dell'iscritto non è controversa (negarla sarebbe anzi di dubbia costituzionalità).

La legge serve per una normativa che valorizzi, appunto, la prima parte dell'art. 49, e quindi i diritti dell'associato (dell'iscritto). Nel disegno di legge che ho presentato con Massimo Villone, nella passata legislatura, ho provato a seguire questa strada, prendendo come base la legge tedesca (che fu imposta, come si sa, da una sentenza della Corte Costituzionale all'inizio degli anni '80), alleggerendone gli aspetti pubblicistici e accentuando quelli concernenti la tutela dei diritti degli iscritti.

Il nostro disegno di legge prevede l'onere del partito politico, per poter accedere all'uso di risorse pubbliche (a cominciare da quelle che la legislazione vigente definisce ipocritamente "rimborsi delle spese elettorali"), di dotarsi di uno statuto che preveda regole democratiche e la definizione di una serie di diritti degli iscritti, tra i quali quello di rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria anche per attivare la sanzione della revoca (totale o parziale) del finanziamento pubblico nel caso di violazione (più o meno grave) delle regole attuative del "metodo democratico". Tali regole ("leggere", e aperte a opzioni diverse a seconda delle scelte dei partiti, ad esempio per quanto riguarda le primarie) sono, appunto, contenute nella legge.

Non ci è sembrato invece di dover introdurre - come da altre proposte - il dovere, per partecipare alle elezioni, di dotarsi di uno Statuto contenente le regole delineate nella legge; in tal caso, però, come dicevo, il partito non ha titolo al finanziamento pubblico.

3. Naturalmente, sono scelte tutte opinabili; discutendone, potrebbero emergere di migliori. I punti centrali, per quanto mi riguarda, sono due: della indispensabile riforma della politica italiana fa parte una legge attuativa dell'art. 49; e tale legge deve rivalorizzare l'idea del partito politico come associazione basata sulla partecipazione e sui diritti dei cittadini che vi aderiscano.

Partiti più simili a quelli dell'Europa occidentale, insomma: perché la caricatura degli USA ci sta avvicinando, invece che a quel sistema, a certi paesi dell'Est, come riferisce Roberto Gualtieri.

Senza partiti che competano per conquistare il consenso degli elettori, non c'è democrazia. Proprio per questo, la qualità dei partiti incide sulla qualità della democrazia: nel bene come nel male. E purtroppo il caso italiano, almeno finora, dimostra il circuito vizioso



che si innesta nei processi degenerativi tra la forma-partito - nelle sue varie declinazioni nostrane - e le forma delle istituzioni di governo.