



Seminario di ASTRID

## **I PARTITI NEL NUOVO SISTEMA POLITICO ITALIANO**

*[Trascrizione degli interventi - Testi provvisori non corretti dai relatori]*

**30 gennaio 2009**

## ***Indice***

Franco Bassanini.....	3
Oreste Massari.....	4
Stefano Merlini.....	7
Cesare Pinelli.....	11
Marc Lazar.....	14
Roberto Gualtieri.....	16
Antonio Floridia.....	19
Aldo Di Virgilio.....	22
Salvatore Bonfiglio.....	25
Paolo Ridola.....	27
Cesare Salvi.....	29
Massimo Luciani.....	32
Massimo Villone.....	35
Mario Caciagli.....	37
Domenico Argondizzo.....	39
Gregorio Gitti.....	40
Damiano Nocilla.....	42
Renato Balduzzi.....	43

## FRANCO BASSANINI

I seminari organizzati da Astrid, normalmente, sono un'occasione per discutere un *paper* in elaborazione, ma già arrivato a uno certo stato di elaborazione, prima che il testo venga chiuso definitivamente, così da avere l'occasione di sottoporlo ad una discussione con *discussants* e anche con persone che hanno competenze ed esperienze utili e importanti per verificare le analisi e le proposte contenute nel *paper*. Raramente facciamo, invece, come oggi dei seminari che sono delle pure occasioni di *brainstorming*. Il seminario di oggi – come quello organizzato qualche mese fa sulle modifiche alla Costituzione francese, che ci era stato sollecitato da Leopoldo Elia poco prima che ci lasciasse - è un'occasione per confrontare delle idee che serviranno a dei gruppi di ASTRID che hanno avviato da poco i loro lavori. Mi riferisco a quattro gruppi diversi, che lavoreranno in sinergia fra loro, uno sul ruolo e la missione e l'organizzazione dei partiti nell'attuale configurazione della democrazia italiana, un po' polemicamente gli avevamo dato il titolo "Il partito a vocazione maggioritaria" che è coordinato da Oreste Massari; un secondo, sulla disciplina giuridica dei partiti che è coordinato da Stefano Merlini; un terzo, sul finanziamento dei partiti che è coordinato da Cesare Pinelli, (gruppo che, per la verità, aveva già prodotto tempo fa un *paper* ma che, oggi, necessita di essere rivisto); e un quarto, coordinato da Enzo Cheli, che riguarda le nuove forme della comunicazione politica e il ruolo dei partiti.

Abbiamo ritenuto utile, mentre si avviava il lavoro di questi gruppi, avere questo momento di *brainstorming*, di riflessione più generale per mettere insieme degli elementi di riflessione. Dunque, trattandosi di un seminario di discussione non ci saranno conclusioni. Nel senso che in questi seminari ciascuno si terrà le sue idee o le cambierà se riterrà di avere trovato argomenti negli interventi degli altri che lo spingono a rivederli ma non è nostra abitudine pensare che un seminario si debba concludere con un documento-mozione conclusiva perché questo normalmente lo facciamo attraverso un lavoro di riflessione collegiale prolungato nel tempo. Le ragioni del tema sono presto dette: noi da tempo riflettiamo sui problemi dell'organizzazione della democrazia italiana, abbiamo molte volte rilevato che non c'è soltanto, come talora si ritiene, un problema di efficacia, di capacità di decisione, ma ci sono altri problemi, innanzitutto c'è il problema della implementazione delle decisioni, l'implementazione delle decisioni richiede la legittimazione della rappresentatività delle istituzioni, c'è un problema di crisi della rappresentatività delle istituzioni che è forse il primo problema oggi. Si può a lungo discutere se davvero il nostro sistema istituzionale presenti delle effettive carenze oggi nei meccanismi di formazione delle decisioni, effettive carenze nei meccanismi istituzionali della governabilità, c'è chi lo ritiene e chi invece non lo ritiene affatto, però quello che è certo è che c'è un problema di rappresentatività, legittimazione, riconoscimento delle istituzioni che è un problema di democrazia. Questo problema rimanda immediatamente al ruolo dei partiti, al ruolo dei partiti, alle loro capacità di rappresentare i cittadini, ai partiti come strumenti della democrazia e di qui il titolo, che adesso Oreste Massari spiegherà, è volutamente provocatorio: i partiti sono forme della democrazia, strumenti di organizzazione della democrazia o strumenti del leader?

## ORESTE MASSARI

Questo seminario sui partiti politici inizialmente l'avevamo definito "La costruzione dei partiti maggioritari" proprio per mettere in evidenza la novità che tra la crisi del governo Prodi e le elezioni stava venendo in essere in Italia. Nel corso degli incontri del gruppo di studio, però, abbiamo deciso di modificare il titolo, per non concentrare l'attenzione solamente sui due principali partiti, ma piuttosto al sistema partitico italiano.

L'approccio che abbiamo cercato di seguire è quello di tenere sempre presente un modo di riflessione che leghi l'attenzione per i partiti all'attenzione ai sistemi elettorali e alla forma di governo. Tutta la riflessione del gruppo di studio cerca di tenere insieme tre dimensioni: legge elettorale, forma di governo e partiti. Un'altra caratteristica dell'approccio che cerchiamo di mantenere è quella di vedere i problemi italiani in un quadro comparato, perlomeno europeo. Questo sia quando si parli di partiti maggioritari, sia quando si parli di bipartitismo o bipolarismo. Pongo brevemente alcune domande, che sono alla base della mia riflessione. La prima: le elezioni del 2008 sono state elezioni critiche? Critiche nel senso che hanno segnato uno spartiacque tra una serie di elezioni e un'altra e quindi elezioni particolari. Io credo di sì. Tra l'altro questo termine, "elezioni critiche", l'aveva proposto Lanchester in uno dei suoi interventi. Io credo che si tratti di elezioni critiche: ho provato a fare alcuni calcoli e credo che la differenza tra i due schieramenti, centrodestra e centrosinistra, nelle elezioni del 2008 è la più alta in assoluto dal 1994 in poi. Se noi considerassimo tutti gli elettorati ascrivibili al centrodestra e al centrosinistra, nelle elezioni del 2008 la differenza è di cinque milioni, è una differenza enorme, anche se rapportata alle elezioni del 2006 in cui ci fu un equilibrio. Quindi è come se improvvisamente nel giro di due anni, dal 2006 al 2008, in termini elettorali ci sia stato un terremoto. Ora questa tematizzazione, anche in termini di drammatizzazione del rapporto tra i due elettorati a mio avviso non è stata fatta. Quindi, se è vero che sono state elezioni critiche, bisogna capire anche perché. La mia ipotesi è che, tra il 2006 e il 2008, si è creata una frattura tra il governo di centrosinistra, il governo Prodi, e l'elettorato che pure lo aveva votato; una frattura abbastanza grave che ha messo in discussione qualcosa di più profondo, attinente alla credibilità e alla reputazione del centrosinistra come forma di governo. E questo cerco di spiegarlo, analizzando tre successivi passaggi: come nasce il governo Prodi, come funziona e come muore. In tutti e tre questi passaggi si operano delle lacerazioni, delle forzature che sono state avvertite come tali evidentemente da un elettorato che nel giro di due anni è cambiato. Ora, se non c'è una riflessione approfondita su quello che è successo a livello elettorale, probabilmente anche il ragionamento futuro può essere compromesso e quindi se sono elezioni critiche, è da verificare "la forza del pendolo". Cioè, finora dal '94 a oggi ad ogni elezione c'è stata l'alternanza: '94, '96, 2001, 2006, 2008. Ogni volta l'alternanza ha rappresentato un cambiamento, quello che è successo però ci fa interrogare sulla possibilità che la serie si possa bloccare.

Guardando all'esperienza europea, l'alternanza funziona, ma convive con lunghi periodi di egemonia di un partito o di una coalizione. Vuoi per virtù proprie di chi governa, che esprime evidentemente una capacità egemonica, vuoi anche per incapacità dell'opposizione di esprimere un'alternativa di governo. Questo è avvenuto in tutti i Paesi, in Germania, in Francia, in Spagna. Quindi i partiti o le coalizioni possono vivere dei cosiddetti "cicli vitali", in senso positivo per chi ha la vitalità o in senso negativo per chi non riesce a esprimere vitalità. Quindi quel bipolarismo di

cui parliamo oggi in Italia, quantomeno in seguito a queste elezioni, attualmente è profondamente asimmetrico tra il centrodestra e il centrosinistra. Nel centrosinistra mi sembra che ci sia un 33% del Pd ma, come una cattedrale nel deserto, poi non si capisce da dove devono venire gli altri consensi necessari a raggiungere una maggioranza per governare. All'interno quindi di questa riflessione su questi trend elettorali in Italia, io cerco di approfondire la nozione di bipolarismo, bipartitismo, partiti maggioritari.

In Italia c'è stata un po' una tendenza di far coincidere la nascita dei partiti maggioritari, in qualche modo, con una prospettiva bipartitica, di bipartitismo, attraverso vari procedimenti e tentativi di bozze elettorali (un esempio ne è la cosiddetta bozza Vassallo, che operava sulla scia del sistema spagnolo però includendovi tanti e tali meccanismi da far risultare in qualche modo truffaldino tutto il meccanismo che portava seggi di vantaggio ai due partiti maggiori). Quindi, una sorta di via legislativa al bipartitismo. La critica che muovo non è verso i partiti maggioritari. Perché in Europa ci sono partiti maggioritari e alternanza in un quadro di pluralismo moderato, non necessariamente con il bipartitismo. È il caso della Germania, che è quello più vicino a noi, dove attualmente ci sono cinque partiti stabili che sono presenti nel Bundestag e che, peraltro, pongono dei problemi in qualche modo analoghi a quelli italiani nei rapporti tra SPD e Die Linke.

Quindi, in nessun Paese europeo il bipartitismo è un frutto dell'ingegneria elettorale o costituzionale. L'unico caso in Europa di bipartitismo più o meno funzionante è quello inglese. Spiego perché, l'ho detto tante volte: è frutto di un'ingegneria storica e come tale non esportabile. Ho sempre sostenuto che l'idea di trasferire quel meccanismo, bipartitismo e modello Westminster, non funziona, perché nel momento in cui ci metti l'elezione diretta del *Premier*, i poteri ecc. diventa un'altra cosa, non funziona in quel modo. Però è da tenere presente che nella stessa Inghilterra questo bipartitismo è criticato, tutti gli studiosi inglesi, in qualche modo, lo vedono o come un fenomeno artificioso contingente perché è circondato ormai a tutti i livelli locali da sistemi proporzionali, da sistemi multipartitici a livelli regionali, Irlanda, Galles, Scozia e così via, quindi è in qualche modo un sistema, che io definisco, "sotto assedio", cioè che è assediato da una marea proporzionale o di sistemi a pluralismo moderato. Però intanto funziona, su questo non ci è dubbio, e le prospettive di cambiamento di legge elettorale sono molto vaghe. Quindi non c'è un bipartitismo. Nel caso spagnolo potremmo parlare di sistema bipartitico, ma ci sono i sistemi regionali, i sistemi multipartitici regionali, è una transizione recente, le norme elettorali risalgono all'inizio, quando c'era il "velo d'ignoranza". Ci sono delle convenzioni per cui il governo-partito unico può richiedere l'appoggio di un partito regionale senza che questo partito regionale però chieda di entrare nel governo.

Io credo che, in Italia, l'assetto attuale dei partiti sia molto più simile a quello tedesco, di pluralismo limitato e moderato, piuttosto che in direzione bipartitica inglese. Una grande democrazia deve avere partiti maggioritari, non c'è dubbio, questo proprio come presupposto di sistema, però è preoccupante il modo in cui in Italia stanno venendo fuori questi partiti maggioritari: sul versante di centrodestra ci sono poche parole, è un partito ancora personale, condizionato dal *leader* e in questi giorni vediamo come un partito strutturato, quale è An, esprima resistenza sul modo di concepire il partito, quindi problemi esistono anche in quel versante. Altrettanta preoccupazione c'è sul modo in cui è costruito il Partito Democratico: ora che sono passati alcuni mesi, riflettendo a mente fredda,

possiamo dire che il modello che è stato seguito nella costruzione del partito maggioritario sin dall'inizio – come è stato concepito, lo statuto – è un modello che io definisco un po' il corrispettivo dell'idea neoparlamentare della forma di governo, cioè il premierato elettivo. Questo modello è stato trasferito in modo identico all'interno del modello di partito: cioè *leader* eletto dalle primarie di elettori, con una norma che io non ho trovato in nessun'altro partito socialdemocratico, liberale, per cui se si sfiducia il *leader* bisogna sciogliere tutta l'assemblea.

In questi giorni esce fuori che non esiste il congresso, come tale, ma la *convention* è solamente la prima di due fasi di cui quella determinante è quella elettorale. Su tutte queste problematiche Antonio Floridia ha fatto una bellissima analisi, molto acuta, esaminando diritti degli iscritti e diritti degli elettori, il modo di funzionamento.

Per concludere, con il passaggio dalle coalizioni multipartitiche, eterogenee ai partiti maggioritari non abbiamo risolto il problema: abbiamo trasferito i problemi delle coalizioni all'interno dei partiti maggioritari. Io credo che come intellettuali, come associazioni dovremmo essere molto vigili su tutti questi passaggi: quando si tratta di riforme elettorali, riforme costituzionali, federalismo, il contributo degli intellettuali è molto richiesto; mentre, quando si tratta di partiti, statuti scatta forse un "dominio riservato", forse anche su questi terreni dovremmo dire qualcosa.

#### **FRANCO BASSANINI**

Da costituzionalista ho un'unica riserva: l'uso del termine "neoparlamentare", d'altra parte molti di noi hanno scritto motivando le ragioni per cui in realtà queste proposte sono proposte di un sistema, di una forma di governo, quella basata sul principio *simul stabunt, aut cadent*, che fuoriescono dai limiti propri della struttura del modello parlamentare, per cui sarebbe meglio forse usare un termine diverso da quello neoparlamentare.

## STEFANO MERLINI

Cercherò di stare più o meno nei dieci minuti prescritti, anche perché mi basta di accennare tutta una serie di problemi che sono molto complicati in quanto, più o meno tra una decina di giorni, potrete trovare nel sito dell'associazione dei costituzionalisti la versione definitiva del quel mio intervento sui partiti politici al Convegno di Alessandria che spiega, con maggior chiarezza, una serie di nodi problematici che riguardano l'articolo 49 della Costituzione e la sua attuazione. Perché questa mia riflessione ha molto a che fare con la forma di governo, ma ha a che fare con la forma di governo partendo dal partito politico. C'entra, come dirò fra poco, anche il sistema elettorale, c'entrano i regolamenti parlamentari ma, soprattutto, è la struttura del partito politico e il suo *status* costituzionale quello che mi interessa.

Riassumo brevemente. I nodi dell'articolo 49 della Costituzione, almeno due, sono assolutamente irrisolti, il terzo un po' meno. La prima questione è sul significato del termine "concorrenza", che l'articolo 49 usa quando parla di partecipazione dei partiti politici alla determinazione della politica nazionale. I cittadini hanno diritto di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. I costituzionalisti hanno dato per scontato che, dato che l'articolo 49 è quello che instaura il pluralismo dei partiti, "concorrere" vuol dire che i partiti concorrono fra di loro per determinare la politica nazionale. Io, invece, credo che il significato dell'articolo 49 della Costituzione sia diverso: i partiti concorrono fra di loro per determinare la politica nazionale, ma ci sono altri soggetti che hanno il diritto di partecipare anch'essi alla determinazione della politica nazionale. Questi soggetti sono quelli indicati dall'articolo 18 della Costituzione, le associazioni e tutto il pluralismo della società civile, ma anche i soggetti istituzionali. Allora, se si comincia a riflettere su questo, ad esempio il rapporto che c'è in Italia fra partiti politici e i gruppi parlamentari, il rapporto che c'è in Italia fra i partiti politici e i parlamentari, il rapporto fra i partiti politici e i movimenti e il governo e i soggetti istituzionali che sono quelli che determinano la forma di governo, ci si rende conto che nel corso degli ultimi anni in realtà i partiti politici hanno monopolizzato la determinazione della politica nazionale, cancellando l'autonomo rilievo istituzionale di soggetti che se non esistono e se non hanno un peso determinante in quanto tali nella determinazione della politica nazionale, il risultato è una partitocrazia che alla fine nuoce agli stessi partiti politici, in quanto li isola dalla società civile, e ne fa qualcosa di diverso da quello che i costituenti pensavano. Faccio solo due esempi, per il resto rinvio: i gruppi parlamentari appunto. Insomma, qui basta leggere per differenza. Qual è la situazione dei gruppi parlamentari in Italia, qual è la situazione dei gruppi parlamentari in sistemi, quale quello inglese, che avranno anche le loro criticità ma che continuano a funzionare, come diceva prima Massari, e se continuano a funzionare funzionano anche perché c'è una sana dialettica all'interno del Parlamento e nel rapporto fra i parlamentari e il partito, in quanto i gruppi - com'è noto - hanno un rilievo autonomo ed enorme che va dall'elezione del *leader* con sistemi diversi, ma che vedono la partecipazione determinante dei gruppi all'indicazione del *leader*, sia nel Partito Laburista, sia nel Partito Conservatore, alla indicazione della linea politica del partito, alla formazione della classe dirigente del partito stesso. Guardiamo i regolamenti dei gruppi parlamentari in Italia e gli statuti dei partiti: i gruppi parlamentari sono considerati una pura e semplice appendice simbolica del partito. Ora è vero che sono un po' cambiati i tempi, nell' '82 lo statuto della Democrazia Cristiana

diceva addirittura che il regolamento del gruppo parlamentare della DC era approvato dalla direzione nazionale del partito. Questa, diciamo, perversa affermazione di volontà di potenza nei confronti dei gruppi parlamentari si è un po' attenuata ma si è attenuata semplicemente integrando i gruppi parlamentari in maniera simbolica dentro ai partiti politici ma affermando dall'altra parte la subordinazione dei gruppi agli indirizzi segnati, non tanto dai congressi, ma dagli organi di direzione politica permanente, le direzioni nazionali, o per quello che riguarda il recente statuto del Partito Democratico il coordinamento nazionale. Pensate che nello statuto del Partito Democratico, i parlamentari è vero che partecipano all'Assemblea Nazionale, ma su un'Assemblea Nazionale che è composta più o meno da 1.400 persone, i parlamentari rappresentano un quattordicesimo e soltanto i tre capigruppo - Camera, Senato e Parlamento Europeo - partecipano al coordinamento nazionale che è composto da 110 persone. Solo che il coordinamento nazionale ha il potere di stabilire indirizzi che sono indirizzi che il gruppo parlamentare deve seguire. Gli statuti di tutti gli altri partiti sono orientati in questo senso, anzi con disposizioni che sono ancora più penalizzanti per i gruppi parlamentari. Prendiamo i parlamentari. Allora i parlamentari devono avere un loro rilievo, soggettività autonoma, anzitutto all'interno dei gruppi ma poi nel rapporto fra gruppo-partito oppure no? Qui certamente da un lato ci si dovrebbe occupare dei regolamenti parlamentari, degli statuti dei partiti, degli statuti dei gruppi parlamentari però qui, in questo caso, non ci si può non occupare del sistema elettorale, perché indubbiamente la ragione per la quale in Inghilterra, al di là di quello che dicevo prima dei gruppi, c'è una soggettività insopprimibile dei parlamentari, lo stesso accade in Francia, dove c'è il collegio uninominale. E il collegio uninominale, volere o non volere, determina una soggettività politica dei parlamentari nei confronti del partito, che non può essere ignorata da parte dei gruppi dirigenti perché chi è eletto con il collegio uninominale, come diceva Einaudi alla Costituente, rappresenta la sua quota, la sua frazione di sovranità popolare che si deve poi integrare, con ciò che dice l'articolo 49 a proposito dei partiti politici, ma appunto si integra. Da questo punto di vista, certamente, il 2008 è stato una tragedia, perché dire che i partiti politici possono determinare liste chiuse per cui l'elettore può, come nella vecchia "legge Acerbo", prendere o lasciare, significa non solo far scomparire la libertà di voto di chi vota, ma anche la libertà dei singoli parlamentari. Rinvio, all'intervento al Convegno di Alessandria per quello che riguarda tutti gli altri soggetti e, soprattutto, l'autonomo rilievo del lato istituzionale, governo e così via.

Il 'metodo democratico', il secondo nodo dell'articolo 49: qui trascurò del tutto il "metodo democratico" riferito all'azione esterna dei partiti politici, perché mentre questo alla Costituente rappresentò il punto cruciale dello scontro fra i partiti, oggi nessuno si sogna di dire che questo è un punto delicato, la Costituzione Italiana da questo punto di vista sta all'opposto di quella tedesca, però insomma forse la "legge Mancino" del 1993, le associazioni che incitano alla violenza, la possibilità di scioglimento di queste, qualche problemino ancora - secondo me - da questo punto di vista residua. Problemi enormi residuano invece per quello che riguarda il "metodo democratico" all'interno dei partiti politici. Su questo aspetto, il problema non è tanto quello della teorica attuabilità dell'articolo 49 della Costituzione attraverso una legge del Parlamento, perché per decenni, anche la migliore dottrina, anche quella più libera, ha sostenuto che in realtà il 49 era una specificazione del 18, per cui non si poteva imporre per legge nessun modello di democrazia

all'interno dei partiti politici. Sono posizioni queste che sembrano essere del tutto superate, lo sono anche perché le giustificazioni che sono state date a queste posizioni sono giustificazioni che hanno fatto sostanzialmente il loro tempo, mi dispiace di non avere qui lo spazio per motivare, e - soprattutto tra la XV e la XVI Legislatura - sono stati presentati numerosi progetti di disegni di legge, volti ad attuare il metodo democratico all'interno dei partiti, sia alla Camera, che al Senato. Però vi è un punto critico in tutti questi progetti di legge? Un po' tutti dicono "imponiamo un minimo di democrazia". Non è possibile lo statuto-tipo e questo è del tutto ovvio, perché imporre uno statuto-tipo significherebbe imporre un modello di partito e quindi influenzare in maniera determinante la libertà di associazione. Però, le proposte di legge cercano di specificare il quadro del *minimum* di democrazia. Lo fanno e cercano di individuare, insieme ai contenuti minimi dello statuto democratico dei partiti, il quadro delle possibili conseguenze che possono derivare dalla negazione del quadro legislativo della democrazia all'interno dei partiti. Ecco, purtroppo, qui secondo me si evidenzia un problema molto grosso sul quale dovremmo riflettere insieme. Qual è questo problema? Il problema è proprio quello dell'organo che sarebbe chiamato ad irrogare le sanzioni e il problema delle sanzioni stesse. Perché? Beh perché molte di queste proposte di legge prevedono l'istituzione di un'Authority, altre prevedono sanzioni che riguardano il finanziamento pubblico dei partiti, altre prevedono invece un rafforzamento della tutela giurisdizionale

Queste proposte di legge, quelle che cercano di rendere applicabile il modello di democrazia interna attraverso le sanzioni finanziarie, quelle che cercano di rifarsi a un'Authority, in realtà si trovano di fronte a un problema che è questo: i partiti politici in Italia rimangono associazioni non riconosciute oppure, anche se si trasformassero in associazioni riconosciute ma senza funzioni pubbliche riconosciute dalla legge, in realtà il sistema delle sanzioni finisce per non funzionare. Giustamente, - diceva Elia nel suo intervento al convegno sui partiti un anno fa a Firenze e i cui atti stanno per uscire - che il problema dell'articolo 49 della Costituzione è proprio questo: la Costituzione prevede la libertà di associarsi in partito con "metodo democratico" ma questa norma, libertà di associarsi in partiti con metodo democratico, era la premessa per l'attribuzione ai partiti politici di funzioni costituzionali o comunque di funzioni di rilievo pubblico. Allora, se al partito politico non vengono attribuite funzioni di rilievo costituzionale o funzioni di rilievo pubblico, dico io, in via esclusiva fra l'altro, cioè se non diventa il partito politico un partito costituzionale in questo senso, purtroppo il modello democratico all'interno del partito politico si può imporre in via teorica ma non in via pratica. Mi dispiace di non potere a questo punto nemmeno entrare nel merito dei modelli di democrazia all'interno dei partiti che gli statuti attualmente ci offrono. Da questo punto di vista anch'io. E davvero chiudo, ho delle riserve molto grosse sullo statuto del Partito democratico. Io credo nei partiti politici come quello inglese, come il Partito socialista francese, che tutti gli anni fanno un congresso. Congresso che può essere semplicemente un congresso di ratifica quando le cose vanno bene e può diventare invece un congresso dove la linea politica del partito, del segretario, viene discussa davvero. Allora, in Italia non c'è nemmeno uno statuto di partito politico che prevede l'annualità dei congressi, di solito è triennale in tutti i nostri statuti. Nello statuto del Partito democratico, come diceva ieri Vassallo, il congresso non c'è. Non è un bene questo perché un'Assemblea nazionale che viene eletta, anche se con un metodo democratico, dura in carica quattro anni e l'unico modo per mettere in discussione il segretario, la linea politica del partito qual



è? È quello dei due terzi, è quello della sfiducia al segretario ma assistita poi dallo scioglimento della Assemblea nazionale. L'alternativa qual è? Quella di mettere il segretario in condizione di dimettersi ma in questo caso si può eleggere un nuovo segretario soltanto con i due terzi dei voti. Allora, io credo che questo modello di democrazia che è fatto per rafforzare la *leadership*, collegare la *leadership* interna a quella esterna non funziona ed è negativo. Sul piano istituzionale credo nel Primo Ministro forte, all'inglese, solo se il Primo Ministro non può essere tranquillamente sfiduciato a Brighton o altrove dal congresso annuale ma rimane in carica necessariamente quattro anni, allora quel Primo Ministro diventa qualcosa di diverso, diventa un Primo Ministro molto più autoritario che in quelle riforme che molti di voi hanno chiamato di premierato assoluto.

## CESARE PINELLI

Le risposte alla domanda “Forme di democrazia o strumento del *leader*?” variano a seconda dei punti di vista che possiamo avere. C’è la risposta dell’uomo della strada – quello che i giuristi di un tempo chiamavano uomo della strada – che risponderà che oggi non ci sono partiti italiani che possano considerarsi forme della democrazia e nemmeno strumenti del *leader*, tranne Forza Italia, privo però degli elementi essenziali tipici della forma-partito, non solo nell’Italia degli anni ’60, ma nell’Europa contemporanea, una dialettica interna regolata che trova nei congressi la sua massima esplicazione e una presenza più o meno capillare sul territorio, e in parte la Lega che è ispirata all’interno al *führerprinzip* ma che ha un insediamento molto forte sul territorio. Il politologo, il sociologo della politica, risponderà a questa domanda inevitabilmente con ambizioni predittive: si chiederà dove vanno i partiti, domanda difficilissima oggi in condizioni di grave incertezza. Risposta difficilissima e tanto più necessaria quanto più difficile perché nelle condizioni di incertezza si crea questo *trade-off*. Facciamo gli auguri ai politologi ma davvero si tratta di un compito difficile, perché è difficile rispondere alla domanda “dove vanno i partiti”. Il costituzionalista non può disinteressarsi della realtà e delle predizioni, ma guarda al dover essere costituzionale come alla sua bussola di riferimento. Ora, io sull’articolo 49 vorrei dire in sintesi che ci sono state delle riflessioni molto approfondite sui principi del concorso e sul carattere non monopolistico del concorso alla determinazione della politica nazionale, a partire dalla voce “partito politico” di Paolo Ridola, sull’Enciclopedia del Diritto. Quindi, da questo punto di vista, esistono dei contributi molto importanti. Il problema che dobbiamo trattare in questa sede è tuttavia ulteriore. La Costituzione evita felicemente di definire i partiti e non contiene un modello di partito e tuttavia emerge comunque dal testo il duplice carattere storicamente ad essi assegnato nelle democrazie pluralistiche, quello di partito come associazione e di partito come pubblico potere che può costituire una prima guida utile a comprendere le trasformazioni implicate nel modello di partito annunciato quindici anni fa in alternativa a quello tradizionale. Secondo l’idealtipo trasmessoci dalla tradizione democratica il *leader* è espressione di un gruppo dirigente e diventa tale se è capace di esprimere una sintesi delle diverse posizioni in esso presenti e, dall’altra parte, di rappresentare giorno per giorno il partito all’esterno. L’unione personale con la *premiership* di governo o di opposizione può verificarsi, ma non è un dato caratterizzante il modello di partito e l’organizzazione è quella di un partito di iscritti, diffuso sul territorio, non solo in vista delle scadenze elettorali, ma anche della discussione delle linee da seguire potenzialmente su tutti i temi politici, nazionali e locali. Il modello annunciato quindici anni fa si basa sul mandato a un *leader* eletto da un’ampia assemblea rappresentativa di iscritti e simpatizzanti, sulla unione personale fra *leader* di partito attualmente e potenzialmente maggioritario e *premiership* di governo e di opposizione e su un’organizzazione snella, esclusivamente finalizzata alla selezione del personale politico in vista delle scadenze elettorali. Rispetto all’idealtipo, il modello preannunciato promette, da una parte, più democrazia nella misura in cui il *leader* godrebbe di un *surplus* di legittimazione rispetto al tradizionale segretario per la modalità della sua elezione - non più “il chiuso delle segreterie” ma una assemblea aperta e largamente rappresentativa di cittadini -, dall’altra più efficacia decisionale, e si salda all’evidenza con una conforme trasformazione della forma di governo parlamentare.

Peraltro, i fautori del modello annunciato aggiungeranno che un corretto confronto può farsi non con l'idealtipo ma con i partiti italiani concretamente operanti fino ai primi anni '90 con le loro oligarchie al centro, coi loro apparati autoreferenziali a livello locale, in definitiva con la loro strutturale incapacità di includere e di esprimere qualcosa di diverso dall'autoperpetuazione del ceto politico. Se non si tiene conto di questa obiezione, non c'è dibattito, o meglio c'è dialogo fra sordi che si accusano all'infinito, come accade da tempo anche sulla riforma delle istituzioni. Ma all'obiezione si deve rispondere per questo e si può rispondere ma solo cambiando i termini stessi del dibattito e mostrandone la posta in gioco per la democrazia. Il fatto che un ritorno ai partiti ante 1993 sarebbe storicamente impraticabile e non auspicabile, se non altro perché sarebbe il ritorno a una fase di lunga agonia dei partiti di massa non deve far dimenticare un punto importante: i partiti dell'epoca osservarono sempre regole chiare e ben conosciute al loro interno, anche se quasi mai corrispondenti a principi democratici per la designazione degli organi e dei candidati alle elezioni. Regole sull'esercizio del potere: non capitava che non si sapesse rispondere a domande del tipo "Chi ha collocato il signor X al posto Y?", "Chi ha deciso questa posizione del partito?" o addirittura "Esiste una linea del partito?". Non capitava allora e non capita nei partiti europei. Capita invece spesso oggi in Italia dopo che la questione dell'allocazione del potere nei partiti e dei partiti è stata rimossa dal discorso pubblico e dagli stessi discorsi ufficiali dei partiti. Si discute sì di regole interne al più per mostrare quanto sono differenti da quelle tradizionali che per individuarne anzitutto la funzione e porre senza ipocrisie la questione del potere. Si parla molto per esempio di primarie sul presupposto in sé fondato che si tratti di un sistema più democratico della selezione delle candidature di quello preesistente ma se poi le regole sono incerte, confuse, o troppo a lungo discusse e quindi non legittimate da una prassi condivisa il discredito diventa maggiore da quello che colpiva i partiti di un tempo.

Alla lunga, il tentativo di combinare una visione angelicata della democrazia e della partecipazione di iscritti e simpatizzanti con una tecnica di investitura del *leader* che ne massimizzi le *chances* di immunità dalle critiche fra una primaria e l'altra e quindi la distanza dalla base rivela la contraddizione che porta con sé favorendo un esercizio del potere più opaco di quanto si verificasse un tempo. Ciò vale non solo per il maggior partito di opposizione ma anche per il processo di fusione in corso nella maggioranza fra un partito tradizionale e il partito azienda che annuncia grandi difficoltà di una sintesi efficace, senza contare la crescente insidia per tutti e due i partiti potenzialmente maggioritari di concorrenti molto più pericolosi di quanto si ritenesse solo qualche mese fa. Conati di modello di partito maggioritario ai quali stiamo assistendo non sembrano insomma mantenere le ambiziose promesse di riagggregazione del sistema politico e nello stesso tempo tendono ad abbassarne le tentazioni democratiche, non per eccesso di verticismo ma per inconsistenza che a sua volta incoraggia l'opacità e la deresponsabilizzazione nell'esercizio del potere. Non sono il partito leggero, le comunicazioni in rete, l'abbandono dei riti dei partiti del '900 e nemmeno di per sé l'uso ossessivo di sondaggi riservati a portare necessariamente a questi risultati. È piuttosto l'incentivo, insito nella ristrutturazione del modello di partito annunciato a ridurre la propensione al rischio e a mantenere nel tempo le proprie posizioni, anche scontando momenti di impopolarità. Questo contraddice il principio di responsabilità, di corrispondenza fra potere esercitato e responsabilità per tale esercizio in nome del quale se n'era affermata la

superiorità sul modello tradizionale dal punto di vista democratico. È vero che la fuga dalla responsabilità da cui il potere pubblico e privato tende per sua natura a fuggire è un fenomeno generale della nostra epoca. Lo si può riscontrare anche in altre democrazie nei circuiti decisionali che collegano gli Stati membri all'Unione Europea, per non parlare dei mercati finanziari globali dove l'avanzata della rendita a scapito del profitto, dell'economia finanziaria a scapito dell'economia reale equivale a fuga dalla responsabilità che il rischio porta con sé. La differenza è che per ragioni diverse il principio di responsabilità non ha funzionato da noi, né prima, né dopo il 1993 e il dibattito, anche scientifico, è imprigionato in una partita fra innovatori e conservatori che non consente nemmeno di vedere il fenomeno. Non c'è nulla di più propizio per consentire al potere di continuare a nascondersi e, come ho cercato di dimostrare, di nascondersi ora meglio di prima. A conferma di quanto detto, in evidente contrasto con le premesse del modello di partito annunciato e delle corrispondenti proposte di riforma istituzionale si possono addurre rinnovati o forse mai dismessi comportamenti partitocratici sui temi cruciali del finanziamento della politica nella riforma elettorale. Sul primo punto, dopo i tentativi di riforma degli anni '90 rivelatisi fallimentari, si va avanti con "leggi di cassa" votate di soppiatto. Sulla legge elettorale del 2005 - che alcuni partiti votarono con entusiasmo, altri votarono per vincolo maggioritario, ed altri ancora contrastarono - è calato il silenzio. Il fatto è che, almeno per quanto riguarda le liste bloccate, a tutti i partiti l'attuale sistema fa comodo e a una valutazione minimamente realistica era inevitabile che accadesse, come era inevitabile però che qualcuno rimpiangesse le preferenze. Così, su una questione importante come la selezione dei candidati alle amministrative, l'alternativa più gettonata a un meccanismo che impedisce qualsiasi scelta dei cittadini è il ritorno all'antico sistema delle cordate? Davvero dobbiamo rassegnarci a questo fantastico dilemma, ignoto a qualsiasi democrazia ma già iscritto nell'orizzonte della seconda partitocrazia o possiamo ancora sperare di uscirne? Almeno sul piano culturale possiamo sperarlo a condizione di rovesciare il tavolo della partita truccata fra innovatori e conservatori.

## MARC LAZAR

Le mie riflessioni saranno non da costituzionalista, ma da storico e politologo che cerca appunto di studiare in chiave comparata l'argomento dei partiti. La prima riflessione riguarda il problema del legame fra il *leader* e i partiti. Quello che penso è che si debba introdurre un elemento molto forte di differenza politica fra la destra e la sinistra su questo problema. Credo che la dimensione ideologica e di cultura politica sia molto importante. Vorrei solo prendere due esempi: in Francia ovviamente il caso dell'UMP con Sarkozy e, dall'altra parte, quello del Partito Socialista. Mi sembra che ci sono, malgrado tutte le differenze legate alla storia, ai sistemi elettorali, agli uomini, alle forme di partito, molti punti comuni fra la Francia e l'Italia. Il partito, nel caso dell'UMP, è lo strumento del *leader*, Nicolas Sarkozy. Non è stato facile come si pensa, a partire dal 2004 quando Juppé è costretto a dare le dimissioni Sarkozy prende d'assalto il partito, contro l'avviso del Presidente della Repubblica dell'epoca, Chirac, e trasforma completamente il partito in un suo strumento. È la prima volta nella storia della V Repubblica in cui il Presidente della Repubblica ha il legame diretto con il partito, al punto da fare una cosa che non è mai stata fatta: convocare la direzione del partito all'Eliseo, cosa che non faceva neanche Mitterrand, che vedeva Jospin, quando era primo segretario, ogni martedì mattina a colazione. Quindi questa è una differenza che mi sembra anche legata al fatto che l'autorità di Sarkozy non è in discussione nel partito. È in discussione attualmente nel gruppo parlamentare, perché Jean-François Copé sta pensando alle prossime elezioni presidenziali, dunque il presidente del gruppo parlamentare in permanenza sta facendo diversi interventi per dimostrare che non è sullo stesso orientamento del presidente Sarkozy, però il partito è completamente agli ordini di quest'ultimo. Ricordo che è una svolta storica per la Francia, e tornerò sull'argomento fra due minuti, perché in Francia tradizionalmente c'erano tre destre e attualmente c'è un'unificazione delle destre all'interno dell'UMP. All'interno del Partito socialista, invece, dal dopo Mitterrand c'è una grandissima difficoltà ad accettare il ruolo del *leader*. Quello che sta succedendo nel Partito Socialista francese, mi sembra sia lo stesso nel Pd, come in tanti altri partiti di sinistra in Europa: l'autorità del partito è sempre in discussione. Ad esempio all'interno del Partito Socialista, adesso, c'è un "misto" di designazione della direzione: il segretario è eletto con un'elezione maggioritaria, c'è uno scontro per esempio al secondo turno fra due *leader*; tutto il resto del gruppo dirigente è eletto col metodo proporzionale. Quindi le due diverse legittimità sono all'origine della crisi del Partito Socialista francese. Questo è il primo elemento sul rapporto tra *leader* e partiti politici, di cui alcuni elementi possono essere comparati con il caso italiano.

Un secondo punto è il bipartitismo: mi sembra che – malgrado, ancora una volta, le differenze fra i due Paesi - siamo in un processo di andamento verso il bipartitismo. In Francia siamo passati dalla quadriglia bipolare (due partiti al centrodestra, due partiti al centrosinistra o a sinistra), al bipartitismo che mi sembra però, come in Italia, squilibrato e imperfetto. Squilibrato, innanzitutto, perché appunto c'è un grande vantaggio, come Massari ha mostrato nel suo documento, del centrodestra sul centrosinistra in Italia. Abbiamo la stessa cosa in Francia, cioè la vittoria dell'UMP nel 2007, di Sarkozy contro la Royal, è impressionante in termini elettorali. Quindi è un sistema per il momento squilibrato che non impedisce al Partito socialista di avere buoni risultati alle elezioni locali, regionali e forse, vedremo, europee. Imperfetto perché ogni volta che c'è un processo di

bipartitismo ovviamente ci sono resistenze: in Francia c'è stata la resistenza dell'estrema destra, il Front National dall'84, più o meno, fino al 2007, resistenze delle forze centriste, resistenze delle forze oggi nella sinistra radicale (per esempio, con il famoso trotskista Olivier Besancenot, che è stato un elemento di perturbazione attualmente nel gioco politico). Però mi sembra un elemento importante, vedere che questo processo di "bipartitismo" caratterizza i nostri due sistemi politici. Terzo elemento: ancora una volta differenza tra destra e sinistra. Io sono molto colpito dal fatto che sia in Italia, che in Francia, c'è in questi ultimi anni un processo di unificazione delle destre che a volte si cristallizza in un solo soggetto politico (il Pdl, forse in questi prossimi mesi; l'UMP in Francia) e il processo di frammentazione sempre più accelerata delle sinistre (adesso, per esempio, in Francia c'è il Partito Socialista, ci sono diversi partiti comunisti, i trotskisti, diverse organizzazioni). Massari ha ricordato il caso tedesco, la crescita del Die Linke Partei e credo che questo sia un elemento molto importante del futuro dell'Europa nel rapporto destra-sinistre.

Questo processo di unificazione della destra è un processo, ne ho coscienza, molto fragile, nel senso che è spesso legato a un *leader*: Berlusconi in Italia e Sarkozy in Francia. Secondo me tutta la scommessa è di sapere se questi *leader* avranno la capacità di istituzionalizzare l'unificazione della destra per assicurare la successione. In questo caso il risultato fra una destra sempre di più unificata, malgrado tutte le divergenze storiche che esisteranno fra queste destre, e una sinistra sempre più frammentata, sarà con molta probabilità il dominio della destra per un lunghissimo periodo. Non è un giudizio di valore ma una constatazione.

Un ultimo punto: come osservatore "straniero", io sono molto colpito da questa generalizzazione delle primarie che avete in Italia. Mi sembra uno degli elementi più importanti e sul quale bisognerebbe riflettere ancora di più, perché in tutti i partiti, specialmente a sinistra, le primarie sono legate agli iscritti, sono unicamente aperte agli iscritti. In Italia, mi sembra che vi sia un doppio processo che cambia tutto: la generalizzazione a tutti i livelli, cioè non solo quella del segretario, a livello nazionale per scegliere chi sarà il capo della coalizione (caso Prodi nel 2005, quello Veltroni nel 2007 per la nascita del Pd), ma anche a livello regionale e locale. Questo crea molti problemi e cambia completamente la teoria, la riflessione sul ruolo e le funzioni del partito.

## FRANCO BASSANINI

L'intervento di Lazar ci ha dimostrato quanto sia utile una comparazione tra Francia e Italia, nonostante la diversità dei sistemi istituzionali. Personalmente, io penso che la relativa autonomia del gruppo parlamentare dell'UMP, rispetto pure a una presidenza forte come è quella Sarkozy, sia dovuta non solo al sistema elettorale a doppio turno, un maggioritario uninominale a doppio turno, ma sia dovuta anche al cumulo dei mandati per cui l'eletto rappresenta il territorio in modo molto forte ed è in grado di sottrarsi a qualsiasi ricatto che riguardi la sua futura rielezione perché è sempre in grado di dire "Sono i miei concittadini che mi hanno eletto sindaco e che vogliono che il loro sindaco difenda gli interessi della città all'Assemblea nazionale o al Senato". Questo è un elemento che può essere variamente giudicato ma che pesa molto.

## ROBERTO GUALTIERI

Dopo la comparazione di Lazar con la Francia, io vorrei proporre una suggestione simile ma diversa, nel senso che spesso nell'analisi sul sistema politico istituzionale italiano e sui suoi soggetti abbiamo avuto come riferimento le esperienze delle democrazie dell'Europa occidentale, sia sul piano dei modelli che su quello delle categorie analitiche, spesso non riuscendo poi a trovare il nesso. L'ipotesi che io vorrei proporre è quella di volgere lo sguardo invece verso est, comparando le vicende dei partiti italiani alle esperienze di transizione politica nei paesi e nei partiti post-comunisti dell'Europa orientale, della Russia e dell'Asia centrale. Nel senso di adattare alcune delle categorie che si sono affermate nell'analisi di quei processi, mi riferisco in particolare al concetto di superpresidenzialismo, che ha in realtà un'origine nella V Repubblica ma poi è stato applicato nei confronti dell'America Latina, Corea del Sud e Taiwan, ma poi si è largamente affermato nella letteratura sui paesi post-comunisti, o anche alle categorie di "caccichismo centralizzato" e autoritarismo competitivo che sono state utilizzate da alcuni studiosi nel caso ucraino o agli studi sull'evoluzione del semipresidenzialismo rumeno o a quelli di Andrew Wilson ad esempio sulla Bielorussia. Un approccio di questo tipo, secondo me, può essere in parte giustificato, non tanto e non solo in ragione del peso che il post-comunismo ha avuto e ha nella vita politica italiana e, in particolare, nelle vicende del partito democratico ma direi soprattutto per una considerazione di natura sistemica [...].

Per dirla con una battuta, in Italia invece di avere nuovi *leader* in vecchi partiti, come nel resto dell'Europa Occidentale, abbiamo avuto vecchi *leader* in nuovi partiti, o meglio pseudo partiti. D'altronde, l'intreccio strettissimo tra radicalismo novista e conservazione, cioè il rapporto di reciproca funzionalità tra i due elementi del binomio, che è uno dei tratti secondo me distintivi dell'intera transizione italiana, risulta particolarmente evidente proprio sul terreno dell'evoluzione dei partiti e cioè il leaderismo, l'elezione diretta, la personalizzazione della politica. Lungi dal favorire quel rinnovamento in nome del quale venivano invocati, hanno avuto l'effetto in realtà di ostacolare la formazione di una nuova classe dirigente politica che per realizzarsi ovviamente ha bisogno di grandi partiti radicati, collegati a organizzazioni e interessi, agli organi del sapere, organizzati democraticamente. Piuttosto è stata favorita la conservazione delle *leadership* emerse all'inizio degli anni '90 sulle macerie dei vecchi partiti, infatti a quindici anni di distanza sono ancora rimaste le stesse.

Secondo punto: gli effetti negativi di queste tendenze e della cultura politica della democrazia immediata che le ha alimentate sono particolarmente evidenti se si analizzano i primi quindici mesi di vita del Partito democratico, che mi sembra appaiano emblematici nella tendenza del nostro sistema dei partiti verso quello che chiamerei appunto mutuando una categoria utilizzata nei confronti del mondo post-comunista un "superpresidenzialismo" - che io aggiungo - "paralizzante". Personalmente sono piuttosto critico del modello dell'elezione diretta del segretario attraverso primarie aperte che è stato usato per la costituzione del. Io mi ero espresso a favore, nella prima commissione dei saggi, all'utilizzo delle primarie aperte per l'elezione della "costituente", quando ancora non si prevedeva la contestuale elezione diretta del segretario e quindi in uno schema diverso. Soprattutto sulla base del presupposto che sarebbe stato un caso unico, solamente per la fase costituente del partito. Il collegamento tra l'elezione della costituente e l'elezione del

segretario, che è intervenuto successivamente, ha invece accentuato alcuni elementi critici, in particolare l'elemento del *continuum*, diciamo così, cioè di formazione dall'alto delle liste per la costituente, soprattutto questo è stato accentuato dalla peculiare circostanza che nel momento in cui la candidatura di Veltroni si è rivelata di fatto non contendibile per la realizzazione di un largo accordo introno ad essa e, quindi, si è ridotto enormemente lo spazio per eventuali candidature alternative che potessero credibilmente eleggere una componente larga dell'assemblea costituente, si è creato un meccanismo per cui c'era una larga coalizione a sostegno di Veltroni ma le liste erano fatte dall'alto, cioè dovevano essere firmate dal candidato segretario, e quindi si è creato un meccanismo della formazione delle liste della costituente di contrattazione informale diseguale tra il candidato segretario e le componenti che lo sostenevano, che ha in qualche modo svuotato l'idea invece di primarie aperte in collegi uninominali scollegate dal segretario. Nonostante questi evidenti limiti, oltre ad altri come l'eccessivo numero di delegati, la costituente era comunque un organismo rappresentativo e legittimato, eletta contestualmente al segretario ed anzi, spesso si dimentica, con il compito di eleggerlo formalmente, nel senso che tecnicamente non c'è stata l'elezione diretta del segretario, si eleggevano i costituenti che erano impegnati a sostenere quel segretario. Questa parziale rappresentatività della costituente risulterebbe evidente se si analizzasse l'affluenza al voto nei diversi collegi, che è stata molto più alta al sud e in provincia, dove erano trainati dalla presenza di amministratori locali, di sindaci e più bassa nelle grandi città, dove c'era il voto d'opinione. Quindi c'è stato un reciproco traino, la popolarità di Veltroni ha trainato una parte dell'affluenza, ma un'altra è stata invece trainata dai candidati espressione della coalizione a sostegno del segretario. Ma dopo il voto questo modello semipresidenziale in qualche modo si è trasformato invece in un modello superpresidenziale, con la scelta sostanzialmente di sciogliere la costituente, cioè di non riunirla se non all'inizio per votare a voto palese su lista bloccata (anche gli organismi dirigenti sono stati nominati direttamente dal segretario sulla base, per di più, poi di una rottura dell'accordo tra segretario e una parte delle componenti che avevano dato vita alla maggioranza che lo aveva eletto). E quindi, in altre parole, dal *continuum* segretario-assemblea si è passati al "superpresidenzialismo" che poi è stato definitivamente sancito dalla scelta di non far eleggere dall'assemblea costituente il presidente del partito che è previsto non solo dallo statuto, ma anche dal regolamento per la costituente, eletto a voto segreto, che quindi prevedeva due figure, invece questa figura si è deciso di non farla eleggere, per cui abbiamo in effetti un elemento monocratico. Terzo e ultimo punto: perché "superpresidenzialismo paralizzante"? Perché se in una prima fase questo sistema ha rafforzato notevolmente i poteri del segretario, che li ha utilizzati ampiamente nelle prime fasi del suo mandato (gestione della crisi del governo Prodi, formazione delle liste), successivamente ha preso corpo invece un meccanismo paralizzante su una doppia direttrice, sia su quella verticale dei rapporti centro-periferia, che su quella orizzontale del pluralismo politico interno. Nel primo caso si sono determinate le dinamiche tipiche, non vedo effettivamente categoria migliore di quella del "cacicchismo centralizzato", per riprendere la categoria utilizzata nel caso ucraino, con le vicende note che hanno portato poi poteri di commissariamento, poteri speciali per cui adesso il segretario può commissariare, eleggere direttamente. E' un sistema paralizzante perché, ovviamente, è un potere che non è *de facto*, per questo dico "superpresidenzialismo", perché non decide in realtà, decide teoricamente ma poi non ha i poteri. Nel secondo caso, quello



orizzontale, l'assenza di una sintesi condivisa o di una chiara definizione di una maggioranza e di una minoranza interna attraverso il voto nell'assemblea costituente, la formazione degli orientamenti, ha avuto un secondo effetto paralizzante, cioè producendo una situazione di messa in discussione dell'esistenza stessa del partito per l'assenza di una struttura di fatto condivisa dalla sua architettura formale, ha caricato di implicazioni identitarie per le diverse componenti, che in quanto non riconosciute formalmente devono accentuare ulteriormente dal loro elemento identitario tutte le questioni, per cui le questioni programmatiche – contratti, Cgil, Cisl, collocazione europea, testamento biologico, federalismo – tutte le singole questioni programmatiche degli ultimi mesi, proprio in quanto si sono caricate di un elemento identitario di espressione di un pluralismo che formalmente non esiste, non sono più questioni programmatiche ma sono questioni identitarie e quindi irrisolvibili e quindi il partito paradossalmente, pur avendo i massimi poteri, non può decidere nulla e quindi negli ultimi quattro casi appunto non ha preso una decisione, al massimo si è arrivati all'orientamento prevalente. E quindi questi due elementi mi sembra giustificano l'utilizzo delle categorie iniziali con un loro, ovviamente, parziale adattamento.

## ANTONIO FLORIDIA

Rinvio immediatamente alla relazione scritta, nella quale ho trattato due temi distinti. Uno è il tema, che potremmo definire, “modelli di primarie e modelli di partito”, cioè un tentare di rispondere alla domanda “Che tipo di primarie per che tipo di partito?”; mentre, la seconda parte, su cui ora mi soffermerò di più, riguarda un’analisi dello statuto del partito democratico, a partire da un’ottica particolare che ora cercherò brevemente di spiegare.

Sono partito da un assunto che nella prassi, ma anche nelle forme statutarie e regolamentari, di un partito è implicito un modello di democrazia *tout court*. Nei grandi partiti di massa del passato vigeva, sia pure con molte varie articolazioni e declinazioni, un modello riconducibile a quelli che erano i principi della democrazia rappresentativa: una base associativa, meccanismi congressuali, procedure di accountability e così via. Sono partito poi da una ricognizione di quella che è l’analisi delle trasformazioni partitiche negli ultimi dieci-quindici anni, c’è un’ampia mole di ricerca teorica e politologica su questo campo, e certamente uno dei punti su cui maggiormente si è soffermata la ricerca politologica è quello che individua un ambiguo, spesso definito così da molti autori, processo di democratizzazione della vita interna dei partiti. Cosa è e come si intende questa democratizzazione?

È un dato abbastanza diffuso in molti partiti europei il fatto che, sempre più spesso, sono chiamati a decidere su funzioni decisive dei partiti, come per esempio la selezione dei candidati o l’elezione della *leadership*, platee più ampie di elettori. Qual è la logica, le motivazioni, le origini? Una delle spiegazioni più accreditate, che si deve ai politologi inglesi, rimanda a una logica di ricerca dell’investitura diretta della *leadership*, scavalcando un corpo intermedio, un livello dirigente intermedio o uno strato di attivisti tradizionalmente concepiti come un po’ retrò, un po’ ideologici, un po’ come un freno, una resistenza alla modernizzazione ideologica. Quindi un doppio processo, che porta, da un lato, a una ricerca di legittimazione diretta dalla base e, dall’altro, a un processo di svuotamento dei livelli intermedi che permette però anche nello stesso tempo una maggiore autonomia strategica della *leadership* e una capacità di manovra dall’alto libera da impedimenti. Questa spiegazione è abbastanza diffusa, accreditata anche nella letteratura internazionale sui partiti. Devo dire che ci sono anche delle osservazioni critiche dovute al fatto che probabilmente è una lettura che è un po’ troppo ricalcata al caso inglese e alla vicenda di Tony Blair e al modo in cui conquistò e trasformò il Labour Party. Però c’è un punto importante che secondo me va ripreso e che qui cito testualmente [...]: “I partiti in effetti stanno operando un’attenta e consapevole distinzione tra diversi elementi all’interno del ‘*party on the ground*’, il partito sul territorio, nel senso che il processo di democratizzazione interno si va estendendo ai membri in quanto individui, piuttosto che a ciò che possiamo definire il partito organizzato sul territorio”. Cioè si sta affermando una prassi e una concezione della democrazia e nella partecipazione stessa, che possiamo definire atomizzata, individualistica, solipsistica. Si tendono a costruire forme di rapporto, di connessione diretta fra il singolo in quanto tale e la *leadership* del partito. Nella relazione scritta riprendo un po’ questo tema, la tendenza della democrazia contemporanea verso un modello elitista di democrazia e un modello elitistico ed elettoralistico del partito sulle cui caratteristiche, anche sulle cose che diceva prima Pinelli, convengo. Si possono verificare atteggiamenti diversi. Ci può essere un modello saggiamente, crudamente realistico che dice “sono tendenze irreversibili, i partiti oggi sono

partiti dei *leader*, partiti leaderistici, elitistici. Prendiamone atto, cerchiamo di volgerlo al meglio”. Ci può essere un atteggiamento altrettanto realista, nel senso che prende atto di queste tendenze ma può porsi il problema di mutare, cambiare, costruire o di cercare possibili alternative.

L’idea dei sostenitori di un modello elitista è che i vecchi meccanismi della democrazia rappresentativa, così come sono stati conosciuti e praticati nei partiti di massa, sono obiettivamente oggi in difficoltà ed è poco credibile una mera riproposizione dei meccanismi classici, tipici di un partito di massa, di integrazione di massa e così via.

Io penso che oggi se guardiamo i più aggiornati e più importanti contributi della filosofia politica contemporanea, questo importante filone della *deliberative democracy*, che parte da pensatori come Rawls o Habermas e che, soprattutto negli Stati Uniti, produce e sta producendo importanti contributi di carattere teorico, possiamo pensare di capire come è possibile costruire oggi un modello di democrazia che sia insieme rappresentativa e deliberativa e come questo sia oggi possibile applicarlo anche ai partiti. È un punto interrogativo, ovviamente, però è un punto decisivo: qual è l’elemento caratteristico del modello teorico della democrazia deliberativa? Il fatto che contrappone quelle che chiamano logiche aggregative a logiche trasformative. Logiche aggregative sono quelle per cui semplicemente le opinioni dei cittadini e le loro preferenze si contano, si aggregano attraverso procedure, un principio di maggioranza ecc.. I principi della democrazia deliberativa hanno logiche trasformative che si fondono sul principio che è possibile attraverso la discussione pubblica la trasformazione delle preferenze, il mutamento delle opinioni, la ricerca di mediazioni e di livelli di consenso condiviso. Il classico *governing by discussing*, che risale a Stuart Mill. Questo filone del pensiero democratico oggi deve e può essere ripreso per prospettare anche modelli organizzativi che abbiano una logica diversa.

Nel mio paper prospetto due modelli, potremmo dire, idealtipici: uno è quello che abbiamo sotto gli occhi, più o meno puro, che è questo modello elitistico di partito, l’altro è quello che potremo chiamare un modello idealtipico di partito, che riprende le procedure classiche della democrazia rappresentativa, i congressi, i meccanismi di responsabilità e di rendicontazione, ma che introduce anche nel modo di funzionare processi e modi e forme della partecipazione che abbiano queste caratteristiche innovative. Come mettere in pratica questo tipo di modello e di analisi idealtipica? Guardiamo il caso delle primarie, facciamo gli americani fino in fondo, andiamo a guardare la legislazione statale americana sulle primarie: ci sono come sapete, se si vedono i testi di Massari e di Fabbrini c’è un’ampia documentazione, almeno cinque modelli di primarie che vanno lungo un *continuum* che possiamo definire da quelle più aperte e incontrollate per i partiti a quelle più regolate, dalle primarie chiuse fino alle cosiddette primarie *blanket* (da lenzuolo), perché è un’unica scheda in cui sono indicati tutti i candidati di tutti i partiti.

Qual è il meccanismo con cui giudicare la compatibilità, conciliabilità tra primarie e un partito organizzato, fondato ancora su una base associativa o autonoma che voglia preservare una sua autonomia e una sua sovranità? Si tratta di capire che tipo di primarie per che tipo di partito. È chiaro che primarie di tipo *blanket* o primarie come quelle che in America vengono definite *private choice* (scelta privata) sono incompatibili con una struttura di partito organizzato che abbia la volontà di mantenere la sua autonomia, la sua sovranità. Primarie, come sono invece in altri Stati americani, le cosiddette *open declaration*, dove però si richiede la registrazione preventiva, anche

molti mesi prima, sono primarie che permettono di costruire un tessuto associativo e di stabilizzare un rapporto di comunicazione con gli elettori. La campagna elettorale di Obama si è fondata su lunghissimi mesi di lavoro capillare sul territorio per fare registrare gli elettori del Partito democratico e farli partecipare alle primarie.

Riguardo a questo aspetto, in Toscana abbiamo un caso che nei prossimi mesi forse si riproporrà, perché su questo problema della privacy a suo tempo Rodotà pose dei problemi. Del resto quella toscana è l'unico esempio di legge italiana sulle primarie, e il problema della pubblicità, della segretezza del voto si pose abbastanza seriamente.

Concludo brevemente sulla questione dello statuto: quello del Pd è uno statuto che ha una precisa impronta del primo modello, ovviamente, a partire da quello che è il primo problema, i confini organizzativi. Per riprendere un termine che usava Panebianco, nel suo libro sui modelli di partito dell'82, "è possibile definire un confine organizzativo tra ciò che è iscritto e ciò che è elettore"? Già dall'articolo 1 si definisce il Pd come un partito di elettori, la cosa è un po' incongrua anche dal punto di vista terminologico perché gli elettori sono chi vota. Nel momento in cui un elettore si fa registrare, per esempio, in un elenco di sostenitori fa un'azione di partecipazione politica che lo fa diventare qualcosa'altro, non un mero elettore. Questo problema si pone per il rapporto convenzione-iscritti, sul rapporto forme della partecipazione.

Chiudo con un solo esempio, per dimostrare come ci sia dentro la logica di questo statuto quella che chiamo una logica, appunto, elitistica e populistica. A parte il fatto che ho contato tredici richiami a regolamenti ancora in gran parte inattuati, è tutto uno statuto ancora *in fieri* ma, al di là di questo, c'è un solo caso: si istituiscono degli organismi che si chiamano forum tematici, forum di discussione. I forum tematici possono essere proposti o dal responsabile del settore di lavoro e poi da dieci cittadini (non iscritti, né elettori). La cosa incongrua, veramente un po' grottesca, è che è la direzione nazionale del partito che dovrebbe decidere l'ammissione di questi forum tematici.

## ALDO DI VIRGILIO

Mi soffermerò su un paio di brevi riflessioni che si riagganciano alle suggestioni iniziali di Massari, a proposito di “a che punto siamo con il sistema di partito”. Questo è il mio punto, vorrei ragionare di strategia e di offerta e di conseguenze sistemiche, soprattutto, e poi anche un po’ partitiche di quanto è accaduto nel 2008. Allora, cosa è successo?

Abbiamo un quadro sistemico del tutto nuovo. Possiamo prendere il ’76-2008, tagliarlo in tre fasi che sono le fasi relative alle due riforme, due paletti, tre periodi, e cosa vediamo? Vediamo che, dopo il 2008, abbiamo un quadro davvero del tutto nuovo che ci riporta molto all’indietro, cioè ci riporta esattamente al ’76. Cosa voglio dire? Ci riporta alla fase più “virtuosa”, dal punto di vista contabile, della frammentazione. Il numero dei partiti efficaci, simulando che si tratti di partiti, sono tre e sono 3,1 mentre erano 3,2 quelli parlamentari e anche sul piano elettorale abbiamo davvero un ritorno all’indietro, ed è sul piano della frammentazione un quadro assai virtuoso per così dire. Naturalmente è addirittura più virtuoso di quello che era nel ’76. Perché? Perché qualitativamente le condizioni sarebbero migliori di allora. Cioè abbiamo una accessibilità al governo di tutti, che allora non avevamo, abbiamo un quadro di polarizzazione che, se guardiamo bene, non è così perché poi c’è l’uso retorico. Insomma, è più basso di allora. Cosa ha determinato questo esito? E’ un esito stabile oppure no?

Tutto è dovuto all’offerta, ovvero abbiamo un caso particolarmente curioso, abbiamo regole invariate, 2006-2008, e abbiamo esiti del tutto diversi. Vuol dire che le strategie contano e di questo vorrei discutere. Il mio punto è questo: cerchiamo di capire, con un esempio, perché le strategie contano. Riprendo alcune cose che ho sentito dire prima dal Prof. Merlini. Non è vero che non ci fosse tragedia prima della “legge Calderoli”. Prima si parlava del caso francese e del caso britannico e si diceva che “lì la soggettività c’è perché c’è il collegio uninominale”. Quando io parlo con i miei colleghi giapponesi e mostro delle tavole e dico che i candidati che si ripresentano nello stesso collegio per tre volte – ’94, ’96, 2001 – sono il 20% del totale mi guardano con gli occhi sbarrati e dicono “quindi la soggettività non c’era neanche prima”! Appunto, non è la forma collegio che spiega, bensì la strategia che se ne fa.

Non solo questo. Si gioca con le risorse che si hanno e se i partiti sono molti e devo fare coalizioni preelettorali è chiaro che lì c’è qualcosa che non quadra. Questo per dire che la soggettività dell’eletto non è mai esistita e per dire anche che la selezione dei candidati è problematica da sempre, non è problematica da ieri. E inoltre per dire un’altra cosa importante, quando contano le strategie. Le strategie contano perché sapete qual è il problema? Non solo la lista bloccata, ma le pluricandidature. E le pluricandidature sono scandalose nel 2006, non ci sono più nel 2008 o quasi. Questo mi dice che le strategie fanno la differenza o no? Quindi a regole invariate posso avere molti esiti diversi dovuti a un fattore che è l’uso delle regole da parte degli attori. Nel 2006 alla Camera c’erano 9 “super-eletti” (i plurieletti) che controllavano 117 seggi. Se poi noi andiamo a vedere chi sono questi nomi, la saturazione fra tasso di plurielezione e tasso di plurieletti la abbiamo nei micropartiti. Cioè abbiamo Diliberto che è l’unico eletto che controlla tutti gli eletti del PdCI. Antonio Di Pietro che non è l’unico eletto, ma è colui che controlla il 90% dei seggi del suo partito. Nel 2008 la cosa cambia, non perché non ci sono più gli interpreti del fenomeno evidentemente, ma perché cambia la strategia dei partiti. Questo per dire che la strategia conta. E allora il mio punto,

molto brevemente, richiama un fatto decisivo di cui è utile parlare, ovvero il correre da soli, ovvero il gioco del coordinamento fra i due giocatori più importanti, cioè fra il Pd e Forza Italia. Rinvio ad una scheda, in cui vi è la rappresentazione in forma estesa di questo gioco di coordinamento. Succede che l'attore nuovo, il primo attore nuovo, l'altro ancora non c'era perché siamo in presenza di Pd e non di Pdl, gioca, cioè costruisce le sue strategie, scontando la reazione dell'altro, il quale evidentemente ha un agio di scelta maggiore (poi vedremo perché) e decide qual è la sua scelta migliore.

Vi ricordate l'annuncio di Orvieto: "Correremo da soli con qualsiasi sistema elettorale". Ora qui il tema si aggancia strettamente con la vocazione maggioritaria e bisogna intendersi su cosa significa evidentemente vocazione maggioritaria, non significa che io potrò governare da solo ma il quadro è quello di cambiare schema competitivo. Il mio punto è che il 2008 è un'occasione mancata, cioè lo schema competitivo non viene cambiato fino in fondo. Capisco che vado un po' in controtendenza, ma qui c'è un invitato che va evidentemente chiamato in causa, cioè l'alleanza con l'Idv, ovvero concedere a qualcuno l'apparentamento e quindi l'uso simbolico della propria identità e quindi anche il fatto di poter contemperare il cuore con la testa, quindi rendere il voto per te, che sei il mio partner minore, il vero voto utile. Questo è il punto. Cioè, secondo me, il 2008 è fondamentale da questo punto di vista. I nuovi partiti grandi fanno la loro strategia, dobbiamo tornare a questo gioco esteso perché c'era poco margine per il partito grande che inizia il gioco, perché i *payoff* dei due giocatori fanno vedere bene una cosa: l'idea è che ciascuno può andare da solo in coalizione. Allora se io - Pd - vado in coalizione, pensando che Forza Italia vada da sola è chiaro che ho un *payoff* che è il maggiore di tutti, ma non posso pensare che Forza Italia vada da sola perché non ne ha necessità, perché il centro destra per asimmetria di coalizioni si trova in tutt'altra condizione e poi anche perché ripeterei l'errore del 2006, al quale voglio mettere riparo, cioè non corriamo più nella forma *catch all coalition*. E allora si vede bene che il Pd ha convenienza a correre da solo, come dice di fare ad Orvieto. Lo schema poi è lo stesso della proposta Vassallo evidentemente. I tempi sono diversi, non si sa che si va al voto, ecc.

Dunque, il Pd va da solo perché, posso mettere dei *payoff* per cui, se Forza Italia va in coalizione e il Pd va in coalizione, il Pd otterrebbe il risultato più negativo per lui -1 a fronte di un -1. Invece ottengo uno 0, cioè so che vincerà l'altro, sia pensandolo in coalizione, sia pensandolo da solo e io vado da solo. Già questo significa che la scelta è nelle mani di Forza Italia. Cioè, io ho un *payoff* 0 in un caso o nell'altro, Forza Italia se va da sola ha un *payoff* 2 anziché 1 perché ha convenienza a vincere meglio. Cioè l'idea per il Pd era di perdere bene, di creare dunque lo scenario della sconfitta virtuosa. Questo è il punto. Quindi le strategie sono importanti, è un gioco fra due giocatori principali, lo schema di Orvieto va letto letteralmente: "Corro da solo". Messaggio semplice ma complesso: semplice perché io devo correre da solo, complesso perché lo riferisco a molti interlocutori. Cioè qual è lo scopo? Lo scopo è disciplinare il mio campo per giocare nel tempo tp1. Cioè, vocazione maggioritaria non vuol dire da solo, ma io dovrò allearmi dopo aver "riggerarchizzato" il mio campo. Allora, l'idea è che lo spariglio è stato uno spariglio timido e che questo ha provocato delle conseguenze molto rilevanti. Perché delle conseguenze molto rilevanti?

Un'ultima riflessione: conseguenze di sistema e conseguenze di partito. Cioè, io di fatto mi sono giocato male un'occasione unica perché è una strategia al colpo solo, cioè la posso fare al primo

colpo. Per esempio, se l'elettore di Sinistra Arcobaleno avesse saputo che molti altri come lui si sarebbero comportati in quel modo – exit astensionistico, voto utile per il Pd, voto utile per Di Pietro – l'avrebbero fatto oppure no? Non lo avrebbero fatto e non lo faranno la prossima volta. Quindi la posso giocare una volta sola. Seconda cosa: se massimizzo tutto l'utile di rendita e di ricatto su un cespuglio solo me lo ritroverò dopo. Terza cosa, sistemicamente importante: non potrò più trattare le grandi anomalie di questo sistema, la transizione, in modo da spegnerle, metabolizzarle. Mi ritroverò di nuovo a trattarle in modo da alimentarle perché, appunto, ho un alleato che punta a questo.

Infine, conseguenze partitiche: la timidezza nello spariglio esattamente va in quella direzione appena detta dentro al partito, paralizza il partito cioè rende più difficile vincere le sfide del coordinamento, della stratarchia e dell'identità. In altri termini, penalizza in modo mi pare molto critico, molto poco promettente la macrosfida che è quella dell'accreditamento, cioè accreditarsi presso gli elettori e presso il sistema di partito. Questo è il punto. La strada però resta la stessa, è solo un po' più difficilmente percorribile, ma lì c'è appunto un vizio di strategia, cioè l'errore del *leader* che in quelle condizioni straordinarie che non si ripropongono sempre, che naturalmente non sono sempre democratizzate, non si tratta di distruggere gli ex alleati, si tratta di riportarli, diciamo, a cognizione. Cioè di smontare i loro poteri di ricatto, di fare come Mitterrand ha fatto con i comunisti in Francia “scegliete tra il congelamento o l'alleanza che vi porta al declino”, oppure come in Scandinavia con partiti piccoli comunisti che contano davvero poco.

## SALVATORE BONFIGLIO

Farò soltanto alcune brevi osservazioni, rinviando ad un testo scritto. La prima osservazione è sull'impianto generale di alcuni interventi che ho sentito. L'impianto dell'intervento di Massari e anche degli altri mi convince molto perché io ho sempre sostenuto, sin dai primi anni '90, l'importanza dei partiti politici sulla dinamica della forma di governo. Allora si discuteva, sembrava quasi una discussione così teorica, molto astratta: i partiti condizionano, influenzano la forma di governo o sono elementi costitutivi della forma di governo? Io forse avanzai quest'ultima tesi, elementi costitutivi della forma di governo, soprattutto se noi dobbiamo studiare la forma di governo parlamentare – poi, ovviamente, c'era il contributo di Paolo Ridola sui partiti politici - dobbiamo ovviamente guardare ai partiti politici come elementi costitutivi della forma di governo. Non è una semplice influenza, non è un semplice condizionamento, è qualcosa di più e oggi ovviamente lo vediamo. Lo vediamo perché poniamo al centro della nostra riflessione i partiti politici, non che non sia stato fatto in passato (in proposito basti ricordare gli studi di Merlini, Pinelli, e altri studi importanti, a partire dallo studio di Virga), ma spesso è stato dimenticato il primo studio sul partito politico in Italia nel secondo dopoguerra. Quindi i partiti politici hanno un'influenza sulla dinamica della forma di governo parlamentare in particolare ma non solo - basti pensare alla V Repubblica francese e al convegno internazionale che si è tenuto qualche giorno fa - quanta importanza ha avuto il sistema elettorale, la forma di governo presidenziale sulla ristrutturazione del sistema partitico e quindi come i partiti politici, a loro volta, influenzano la dinamica della forza di governo. Perché, se è corretto quello che dice Lazar, abbiamo un partito del presidente, un partito del *leader*, un partito strumento del *leader* in questo momento. È così, non c'è dubbio che questo sia strettamente connesso alla presidenzializzazione della forma di governo parlamentare in Francia. Quindi abbiamo uno strumento in mano al *leader*, al partito del presidente, quindi ancora una volta emerge questa stretta connessione tra forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali.

Allora in quale direzione andare? Adesso non voglio soffermarmi molto su questi aspetti, che però hanno poi delle conseguenze sul piano giuridico, sul piano politico. Diceva Merlini “il partito si può intendere soltanto come associazione non riconosciuta senza funzioni politiche”. No, il partito politico dev'essere considerato un'istituzione di diritto costituzionale, un organo dello Stato. In Germania c'è la giurisprudenza costituzionale, il Tribunale costituzionale federale tedesco, dove appunto, lo ricordava anche Massari nella sua relazione, i partiti hanno il rango di una istituzione di diritto costituzionale. Quindi a conferma di quello che abbiamo sostenuto sul piano teorico c'è la giurisprudenza.

Verso quale “modello” andare? Quando parlo di modelli parlo di modelli teorici ovviamente e poi ci sono riferimenti anche alla realtà storica, non c'è dubbio perché questi modelli devono avere connotati, elementi empirici. Se ho capito bene, Massari dice nella sua relazione, noi possiamo in qualche modo ispirarci al modello tedesco. Io condivido questa analisi e poi anche un po' la sintesi della proposta perché non c'è dubbio che ci sono delle somiglianze tra l'assetto partitico italiano e l'assetto partitico tedesco. Parliamo non di un assetto bipartitico ma di un pluralismo moderato, limitato. Ovviamente a noi mancano delle cose importanti per poter andare in quella direzione. Che cosa? Manca una forma di governo che potremmo dire del Cancelliere forte. Io mi ricordo la

proposta della seconda bicamerale che andava in quella direzione, era un po' più coerente rispetto al cosiddetto "semipresidenzialismo all'italiana", come fu battezzato da Cesare Salvi. Comunque era un modello, possiamo chiamarlo in tanti modi, ma comunque era una costruzione un po' confusa e piena di contraddizioni.

Io penso che la seconda bicamerale avesse fatto un buon lavoro anche se poi alla fine veniva fuori un cancellierato molto debole. Sì De Mita-Iotti, anche se, anche lì, c'era qualche problema per come veniva disciplinato il meccanismo della sfiducia. Mi ricordo di un intervento di Merlini molto importante che diceva: "No, se dobbiamo andare in quella direzione dobbiamo rivedere il meccanismo soprattutto dello scioglimento anticipato, perché se dobbiamo aderire a quel modello dobbiamo vedere come funziona lì l'istituto dello scioglimento e in particolare dello scioglimento anticipato perché sennò ovviamente finiamo per realizzare una forma di cancellierato debole". Era questa la tesi di Merlini, se ricordo bene, ed era corretta. Secondo me quello era il punto debole di quella proposta. Questo però significa anche un diverso sistema elettorale. Diceva Pinelli: "Non possiamo assolutamente rassegnarci". Oggi mi sembra che purtroppo le forze politiche abbiano scelto di non mettere più in discussione, proprio perché fa comodo, questo sistema elettorale, ognuno si sceglie i candidati dall'alto, non è più un'elezione, è una nomina. Il primo intervento di Manzella sulla Repubblica a commento delle legge elettorale fu: "Questa è una nomina, non è un'elezione. È una nomina da parte dei vertici di partito". È così. Allora, in quale direzione andare? Io non sono un esperto di ingegneria costituzionale, né di ingegneria elettorale, ma mi pare che la direzione possa essere quella di andare verso un sistema tedesco dove c'è la soggettività dei candidati nei collegi uninominali che è forte (mi riferisco all'ultimo intervento di Di Virgilio), ma c'è anche il secondo voto, che è il voto alla lista di partito, sistema che appunto tiene insieme la soggettività di candidati forti, che per quanto siano legati ai partiti però sono dei candidati che poi devono confrontarsi nei loro collegi. Quindi, non può essere il "portaborse" di turno, dev'essere qualcuno in grado di vincere in quel collegio perché può avere un effetto di trascinamento, forse costituisce un valore aggiunto la sua candidatura che va oltre il voto di partito. Quindi, secondo me, è questa diciamo la cosa importante del collegio uninominale ma, come in Germania, abbiamo un secondo voto che è un voto dato alla lista di partito e poi sappiamo che non è un sistema misto, come qualcuno dice, ma è una proporzionale personalizzata che ovviamente dà forza alla lista di partito. Molti l'hanno chiamato in passato in modo molto diverso ma è una proporzionale personalizzata. Quindi credo che questo sia un po' il "modello" da seguire, più che altro tenendo conto delle esperienze. Le esperienze degli altri Paesi sono utili per capire anche meglio la nostra realtà.

## PAOLO RIDOLA

Raccolgo la suggestione del titolo del seminario di oggi con alcune annotazioni flash. In primo luogo, io credo che proprio da costituzionalisti non possiamo fare l'errore di rileggere l'articolo 49 come se dall'inizio degli anni '90 in poi non fosse cambiato nulla.

Che cosa è cambiato che va a toccare proprio i problemi fondamentali dell'interpretazione dell'articolo 49? È cambiata evidentemente la forma partito. È cambiata la forma partito, non solo perché il partito ha dovuto misurarsi in modo così intenso con la complessità sociale. Questa è un'affermazione ovvia direi oggi ma è emerso in modo molto interessante proprio dalle analisi che sono state fatte dai colleghi politologi sulla interpretazione delle elezioni del 2008. Le elezioni del 2008 possono, a mio avviso, essere interpretate anche in questo quadro come una difficoltà della forma partito di misurarsi con una società la cui complessità si è molto accresciuta. Ma la forma partito è cambiata, e qui vengo a questioni che toccano ancora più da vicino l'articolo 49, anche sotto un altro profilo: il partito non è più o non è più soltanto forma di organizzazione della politica per la formazione di maggioranze parlamentari, ma forma di organizzazione della politica per la formazione della maggioranza di una *leadership*. Ora, io ho l'impressione che le due cose non siano la stessa cosa, credo che sia molto diverso un partito che opera per la formazione di maggioranze parlamentari o per il sostegno a una *leadership* politica. Muta, come dire, il discorso politico di cui il partito deve farsi portatore. Questo naturalmente ha una serie di ripercussioni su quello che è stato uno dei nodi centrali della discussione sull'articolo 49, il problema della regolamentazione legislativa dei partiti.

Quella grande diffidenza che era prevalsa nella letteratura costituzionalistica italiana fino a qualche decennio fa nei confronti della regolazione legislativa del partito politico (io stesso nell'82 mi ero schierato su queste posizioni) necessita di una smorzatura. Io, personalmente, non mi sento più di essere così decisamente orientato su queste posizioni. Questo problema si aggancia ad una trasformazione profonda: oggi i partiti sono strumenti di elaborazioni di risposte alle sfide delle società complesse. Oggi al risposta è stata quella della riscoperta degli apparati. Tema antico questo, ma che deve essere rivisitato alla luce di trasformazioni profonde.

E' necessario ripensare la questione della democrazia all'interno dei partiti, soprattutto, su due punti essenziali. Uno è quello sul quale tanti si sono intrattenuti oggi: il problema della selezione delle candidature. Qui sono d'accordo con quello che è emerso in alcuni interventi: questo è un problema molto importante, può essere un elemento decisivo di democrazia all'interno dei partiti, a condizione tuttavia che le primarie non diventino una inflazione allo stato diffuso. Quindi qui si pone una serie di problemi su cui dirò qualcosa tra un momento. Secondo punto: le finanze della politica. Questo è un punto sul quale io credo che occorra lavorare molto, liberandosi un po' della prospettiva che anche qui è prevalsa tanto a lungo: che regolazione delle finanze della politica significhi regolazione del finanziamento pubblico ai partiti. È un problema molto più complesso, molto più globale, molto più ampio, che è ben lontano dall'aver trovato fino a ora in Italia, a differenza che in altri paesi, una qualche soluzione. Una qualche soluzione sulle due questioni, selezione delle candidature, finanze della politica. E qui si pone una questione che però, a mio avviso, è ancora delicata: autoriforma o intervento legislativo? Problema delicato perché negli anni '60, ricordate, quando apparve la legge *parteiengesetz* tedesco alcuni autori dissero "attenzione a

una regolamentazione legislativi dei partiti, c'è il rischio di far rientrare dalla porta limiti di carattere ideologico, c'è il rischio di sacrificare una varietà di modelli organizzativi del partito che corrisponde a fisionomie culturali e ideologiche differenti". Oggi il quadro è cambiato però, attenzione, intervenire con una legge sui partiti in un sistema politico nel quale c'è un partito, il Partito Democratico, che è un partito a struttura (mi pare) in formazione; c'è un Pdl, che non sappiamo che cosa sia, se è un partito o una federazione di forze politiche peraltro profondamente diverse; c'è un partito, come la Lega, che ha posto con forza da anni in problema delle sfide al sistema politico provenienti dalla moltiplicazione delle identità territoriali. Ecco, io credo che nella scelta tra autoriforma e intervento legislativo bisogna operare con molta cautela.

Un ultimo punto. Io sono d'accordo con Oreste Massari quando dice che una democrazia si regge su delle robuste logiche di tipo maggioritario, son perfettamente d'accordo, però io credo anche che nelle società complesse contemporanee c'è un problema di rappresentazione di segmenti minoritari della società che non può essere accantonato e del quale non ci si può sbarazzare con troppa disinvoltura come spesso viene fatto. Io sono molto influenzato in questo periodo dalla lettura di un libro recente, lo dicevo anche l'altro giorno al convegno sulla Francia, in cui si afferma che la *minorité non è la minor pars*, ma è una formula espressiva della forte articolazione delle società complesse. C'è un problema di rappresentanza delle minoranze che oggi, a mio avviso, nella società italiana è molto forte e che richiede delle risposte. Richiede delle risposte che riportano ad alcuni interrogativi di fondo, che si posero alla dottrina nella interpretazione dell'articolo 49 quando, proprio a proposito del precetto sul "concorso" - che ricordava Stefano Merlini stamattina - si interrogò: "Ma che vuol dire concorso nella determinazione della politica nazionale? Clausole di cementificazione o di stabilizzazione dei rapporti di forza o clausole di promozione del dinamismo nel sistema politico?". Ecco, io credo che su questo una riflessione sull'articolo 49 sia ancora molto importante, ma non dimenticando che il costituzionalista deve essere anche uno storico e deve avere ben chiare le trasformazioni del sistema politico che sono avvenute negli ultimi anni.

## CESARE SALVI

Due ordini di riflessioni: l'analisi critica sulle condizioni oggi dei partiti italiani è venuta fuori, evidentemente siamo tutti consapevoli che fa parte dell'analisi critica dello stato complessivo delle istituzioni di governo. Ora, il degrado sta assumendo effettivamente livelli impressionanti. Il Parlamento è convocato per votare fiducie, comunque per ratificare decisioni prese altrove, la stessa istituzione governo mi pare labilissima. Persino da un punto di vista "geografico" che le riunioni importanti si svolgono a Palazzo Grazioli, dove mi dicono lavori il Presidente del Consiglio sono un aspetto di questa crisi. Dove nasce e come nasce? Perché questa prima riflessione è legata un po' a qualche analisi che sto facendo per una fase che ho avuto la ventura di vivere molto dall'interno. Nasce da lontano perché è vero che il 2008 è un passaggio critico, nel senso che diceva Massari, ma è vero che le radici del 2008 sono prima, sono durante il primo governo Prodi, perché noi abbiamo dal '92 al '96 una fase in cui c'è una forte spinta di rinnovamento e il Parlamento conta molto. Poi si consolidano una serie di processi e la terza bicamerale fu l'ultimo tentativo di bloccare la deriva del neopresidenzialismo all'italiana perché quel modello di semipresidenzialismo temperato in cui era ben chiaro che il governo si radicava in Parlamento accompagnato dalla legge elettorale a doppio turno indicava un percorso molto diverso, non sappiamo se avrebbe funzionato o no, da quello che concretamente è accaduto. Alcuni fenomeni cominciano allora.

Per quanto riguarda il Parlamento, maxifiducia, eccesso di deleghe. Sono andato a riprendere il Testo Unico sulle espropriazioni, quello del 2001 non ha delega praticamente, perché non c'era quasi niente in quello che votò il Parlamento rispetto a tutta la normativa che poi è uscita fuori.

Le maxifiducie: per la forma di governo la sventurata polemica "antiribaltone" che minò fin dall'inizio il governo D'Alema. Il governo D'Alema nacque delegittimato perché all'interno stesso del centrosinistra, all'interno stesso del PDS si considerava in larga misura illegittimo. Tant'è vero che allora come gesto riparatorio si introdusse quella sciagurata norma per le Regioni del *simul stabunt*, per dimostrare quello che si voleva dimostrare, come se nella democrazia parlamentare il cambiamento, non solo del Premier ma in una certa misura persino delle maggioranze, non sia un fatto del tutto legittimo, del tutto interno al quadro costituzionale.

La legge elettorale, l'uso dell'uninomiale. L'uso che è stato fatto in questi anni dell'uninomiale è stato tale per cui è stato poi difficile difenderlo nel momento in cui è stato messo in discussione. E dentro i partiti comincia il fenomeno. Comincia il fenomeno quando dentro il PDS si introduce il principio maggioritario per l'elezione diretta del segretario, circostanza che avvenne quando i due veri Dioscuri, nel consueto scambio conflittuale di posizione, si scambiarono di posizione e Veltroni chiese l'elezione diretta dalla base, per evitare che poi potesse accadere qualche successivo intervento di percorso. Elezione diretta del segretario del partito che quindi non si può più mettere e principio maggioritario. Cioè la maggioranza prende tutto. Le minoranze dentro i partiti sono nelle condizioni o di cedere le loro posizioni o di fare la scissione, cosa che poi alla fine è accaduta, sia pure in circostanze non molto brillanti. Quindi anche questo viene da lontano. Quindi questo retroterra ci induce a ritenere che - e arrivo all'articolo 49 - la legge sui partiti ha senso se è un pezzo della riforma della politica e nessuno può pensare che possa essere la legge dei partiti.

L'articolo 49 è sempre stato studiato, forse non c'è stato - parlo da civilista - abbastanza canale comunicativo fra gli studi costituzionalistici e gli studi civilistici (che pure ci sono stati, pensiamo a

Pietro Rescigno per tutti). Il civilista, quando legge l'articolo 49, non comincia dal "concorrere", comincia dal diritto del singolo di associarsi liberamente. Il titolare di un diritto soggettivo è il cittadino che concorre con altri a costituire un'associazione. Il che, naturalmente, non è incompatibile con le letture pubblicistiche, ma è un pezzo rilevante del discorso. Lo dico perché Merlini ha dubbi sulla legge attuativa. Ma che cosa sono adesso giuridicamente i partiti? Non è che non sono nulla, sono delle associazioni non riconosciute ai sensi del Titolo I del Codice Civile. Tant'è vero che la possibilità della tutela giurisdizionale c'è già nei limiti in cui ogni tanto si dice "vado dal giudice". Ma il 49 è una specificazione del 18 perché è una associazione. Si può cambiare tutto questo, per carità, ma oggi è così.

Nell'ordinamento giuridico italiano un partito politico è una associazione non riconosciuta, di cui parla il Codice Civile. È così, e l'associato ha il diritto che è stato riconosciuto dalla giurisprudenza in misura crescente alla tutela giurisdizionale se veda lesa la sua situazione soggettiva dai comportamenti antistatutari e secondo alcuni è persino assimilabile per alcuni aspetti a un diritto della personalità, nel senso che anche senza violazione della norma specifica statutaria ci può essere la tutela in giudizio. È una strada da seguire per la riforma? Questo può essere. Noi abbiamo pensato di sì, anche se la nostra proposta – pur simile a quella tedesca – ha una coloritura pubblicistica meno forte. Gli strumenti sono due: il primo è quello di condizionare il finanziamento pubblico all'adozione di uno statuto che risponda ai criteri fissati dalla legge in attuazione dell'articolo 49; il secondo è quello di riconoscere e implementare la tutela giurisdizionale del singolo, che già oggi è nel sistema, cioè dovresti fare una legge di dubbia costituzionalità per toglierla.

L'idea, quindi, è di cercare di rivalorizzare l'idea del partito politico come associazione basata sulla partecipazione volontaria degli iscritti e così via e tenendo conto gli aspetti pubblicistici che, per esempio, a mio avviso, renderebbero, almeno nella valutazione che abbiamo fatto noi, molto difficile impedire la partecipazione alla vita politica a un partito che non risponde al modello dell'articolo 49. Può però certamente, credo, subordinare il finanziamento pubblico. Però il punto, per non farsi illusioni, è che tutto ciò è un tentativo di contrastare la deriva in atto e questa è un po' la scelta quando si lavora a una legge sui partiti. Perché è chiaro, per le cose che avete detto, non si va affatto in questa direzione.

Il partito personalista e le primarie sono un po' una caricatura degli Stati Uniti d'America. Da questo punto di vista, il lavoro di Astrid ha un senso, ha un senso utilissimo. Siamo partiti, come diceva Bassanini, "a ruota libera", e questo lavoro è utile se arriva, in modo coerente a questa impostazione, a fare un ragionamento che sia anche critico ma anche un po' propositivo. Cioè siccome, per ora, perfino nei paesi dell'est, che Gualtieri citava, non si è trovato un canale diverso fra cittadini, società e istituzioni che non sia quello del partito, sia pure deformato, fatto male, allora il loro essere o dover essere, secondo me, associazioni prevalentemente private e libere di cittadini non toglie che hanno un tale rilievo nel sistema istituzionale.

Ma quello che sta accadendo, mi pare, non entusiasma molto nemmeno questi amici, compagne e compagni, che hanno pensato di dar vita al Partito Democratico e, secondo me, con questo discorso critico e propositivo si può cercare anche di dare una mano, non solo a loro, ma a tutto il sistema politico italiano.



## **FRANCO BASSANINI**

Salvi ha colto un punto che forse noi non abbiamo abbastanza chiaramente messo in luce all'inizio, proprio perché siamo arrivati a certe conclusioni abbastanza condivise. Parlo di quel largo ventaglio di opinioni che stanno dentro ad Astrid sulla forma di governo, e da cui nasce la riflessione sui partiti, la disciplina dei partiti, l'organizzazione dei partiti, il modello dei partiti, il ruolo dei partiti perché insomma quella soluzione in termini di forma di governo ha bisogno di soggetti politici. Floridia ha già messo in luce che c'è una tendenza in atto, la possiamo chiamare deriva o no, ma una tendenza in atto. Il tema è che se questa tendenza conducesse a una democrazia forte, legittimata, a istituzioni che hanno il consenso e la fiducia dei cittadini, fortemente rappresentative, l'idea di contrastare questa tendenza probabilmente sarebbe un'idea sbagliata e irrealistica. Però non è così, è chiaro che non è così. Tant'è vero che i problemi della democrazia italiana oggi non sono tanto di decisione, ma di implementazione delle decisioni con il consenso dei cittadini. Allora se è questo, con tutta l'attenzione a non fare grandi programmi utopici e quindi a fare un'analisi corretta della realtà, noi non possiamo non riflettere su come contrastare una deriva e fare proposte alternative. Qui sono cominciate ad emergere una serie di idee, ma direi che il passaggio fondamentale è questo: le tendenze in atto potrebbero anche essere considerate eccellenti se il risultato fosse quello di avere una democrazia forte, partecipata, legittimata, fortemente rappresentativa. Mi pare che tutti i dati ci indicano che non è così.

## MASSIMO LUCIANI

Alcuni degli interventi di oggi, soprattutto di colleghi costituzionalisti, mi stimolano a fare qualche breve riflessione, soprattutto perché sono stato un po' colpito dai riferimenti all'articolo 49 della Costituzione, sul quale immaginavo che si fosse consolidato un certo convincimento e che cioè la discussione sulla nozione di determinazione e sulla nozione di concorso scontasse in realtà prima la precisazione di che cosa intendiamo per politica nazionale. Perché in realtà la Costituzione, da questo punto di vista, è molto precisa e confondere i vari piani non ci serve e anzi ci danneggia. Perché la Costituzione molto chiaramente distingue la determinazione della politica nazionale, che sta nell'articolo 49, dalla direzione della politica generale del governo, che sta nell'articolo 95. Allora, se noi non cogliamo questa differenza e non ci interroghiamo sulla eventuale possibilità di un monopolio o di un oligopolio dei partiti sulla determinazione della sola politica nazionale, ma estendiamo il ragionamento anche alla politica generale del governo, forse non comprendiamo bene lo schema della Costituzione, il quale prevedeva la politica nazionale (nell'art. 49), la politica generale del governo (nell'art. 95) e, poi, la sfera della politica parlamentare che è identificata dalla qualificazione delle leggi come atti di indirizzo politico, cosa che desumiamo (anche se implicitamente) da tanti indicatori, dall'articolo 72 e dall'articolo 81 e dal riconoscimento del libero mandato parlamentare, (gli artt. 67 e 68, che leggerei insieme). Quindi, quando ci chiediamo se i partiti abbiano veramente il diritto di monopolizzare la determinazione della politica nazionale, dobbiamo anzitutto chiarire che cosa sia questa politica nazionale.

Merlini diceva prima che “i partiti negli ultimi anni hanno monopolizzato la determinazione della politica nazionale” e forse anche, se non ho capito male, della politica generale del governo e della politica parlamentare. Io qui ho qualche perplessità, su questa chiave di lettura. Anzitutto è stata rievocata la categoria della partitocrazia, ma la partitocrazia di oggi e la partitocrazia prima del '94 sono probabilmente cose molto diverse. In che senso si parlava di partitocrazia prima del '94 e che rapporto c'era tra i partiti e i gruppi parlamentari? Certamente, prima del '94, i rapporti tra partiti e gruppi parlamentari erano totalmente incomparabili rispetto a quelli che sono oggi, perché dentro il Parlamento si faceva veramente la politica parlamentare, perché la “camicia di forza” del bipartitismo, o del bipolarismo, ancora non c'era e non era in questi termini. Quindi, chiaramente, la mediazione parlamentare era una mediazione necessaria, non così fortemente subordinata alle determinazioni dei vertici e dei partiti. Successivamente cosa succede? Siamo sicuri che dopo il '94 ci sia stata questa monopolizzazione? Io, anzitutto, distinguerei le varie fasi e raccoglierei anche l'invito di Cesare Pinelli che ci ricordava di fare attenzione, perché “non sappiamo chi ha deciso cosa, non sappiamo se una certa politica è stata decisa da quale organo del partito, nemmeno da quali persone”. Allora, come si fa a dire che c'è una monopolizzazione della politica nazionale quando nemmeno sappiamo chi sarebbe il monopolista? Da questo punto di vista sarei più cauto e poi distinguerei le varie fasi dal '94 a oggi. Per esempio, distinguerei tra questa legislatura in corso e la legislatura precedente. Nella legislatura precedente, per l'esempio, l'uso del “transfughismo” e l'utilizzazione dell'articolo 67 della Costituzione aveva dei margini molto superiori, rispetto alla legislatura in corso. Ma, non solo. Al di fuori dei partiti, o collateralmente ai partiti, ci sono tante altre realtà che contribuiscono alla determinazione della politica nazionale, parlo delle associazioni culturali, dei mezzi di informazione. Quindi sarei molto cauto.

Infine, l'importanza del sistema elettorale. Anche qui distinguerei tra un prima e un dopo il dicembre 2006, perché quel sistema elettorale io, sin dall'inizio, l'ho personalmente qualificato "il sistema elettorale della debolezza". Un sistema elettorale che è stato concepito dall'allora, e anche oggi, maggioranza di governo perché probabilmente si temeva un certo esito e si voleva fare sì che l'eventuale vittoria elettorale dello schieramento opposto fosse in qualche misura diminuita rispetto a quello che si pensava sarebbe stata con il vecchio sistema elettorale. D'altro canto, quel sistema elettorale venne accettato di buon grado anche dallo schieramento, allora, di minoranza proprio perché era un sistema elettorale della debolezza, perché consentiva ai partiti politici di selezionare le candidature in modo assolutamente tranquillo, senza nessuna interlocuzione con la base del partito, senza tutti i problemi che normalmente si erano mostrati per la selezione delle candidature e perché, tra l'altro, permetteva anche di risolvere gravi problemi interni alle coalizioni. Insomma, non era soltanto il problema interno ai partiti, ma tra partiti, e tra partiti della medesima coalizione. Io devo dire che ci saremmo aspettati che, in *articulo mortis* della legislatura, venissero chiamati i cittadini dall'opposizione nelle strade, le "barricate" davanti a una cosa del genere. Non è stato fatto niente di tutto questo e questa è la prova migliore del fatto che conveniva un po' a tutti, come è stato detto da Bassanini e da Massari nelle loro introduzioni.

Quindi, da questo punto di vista, farei un'analisi un poco più cauta di quello che è avvenuto e di quello che sta avvenendo adesso, anche perché ci troviamo di fronte a un sistema dei partiti che non mi azzarderei ad analizzare come se fosse il sistema dei partiti italiani. Quando parliamo del Pdl ci troviamo di fronte ad un partito? Il Pdl è già un partito? O, altrimenti, cos'è? Le resistenze di Alleanza Nazionale sono evidenti e, soprattutto, ammesso che il Pdl sia un partito è fortemente caratterizzato da un elemento personale, che (prima o poi) verrà meno per le leggi della natura. Insomma, anche lì vi è un elemento transitorio. Per il Partito Democratico, mi pare, non si è ancora trovato un *ubi consistam*, un oggetto di analisi che è tutto in discussione. Quindi anche dal punto di vista del sistema dei partiti, sul quale stiamo ragionando, sarei molto accorto e, invece, valorizzerei molto di più le analisi dei dati "stabili" che abbiamo, per esempio il dato costituzionale che certamente va riletto alla luce della storia - come diceva Ridola prima - ma che comunque, fino a prova contraria, è quello.

Infine, ultima questione: la questione del rapporto fra partiti e territorio, che mi sembra quella veramente centrale nella elaborazione delle strategie. L'inserimento dei partiti sul territorio: ci sono alcuni partiti più fortemente insediati sul territorio che hanno avuto un "premio" da questo insediamento territoriale. È stato citato prima il caso della Lega, ma io vorrei citare il caso di Alleanza nazionale a Roma. L'esito delle elezioni comunali a Roma è abbastanza illuminante, perché a Roma se c'è un partito insediato sul territorio questo è Alleanza nazionale, un partito che (come si dice orribilmente) "ha parlato con la gente". Ecco, ci sono dati molto significativi di come Alleanza nazionale ha gestito la campagna elettorale nelle elezioni comunali. Ma che cos'è questo radicamento nel territorio? Il radicamento nel territorio può essere di molti tipi, ma sostanzialmente di due grandi tipi opposti: cioè un radicamento del *leader* nel territorio, cosa che fanno alcuni sindaci e alcuni governatori, e un radicamento del partito attraverso *leader* territoriali nel territorio. Si tratta di prospettive estremamente diverse. È evidente che, come nel caso francese, noi abbiamo il cumulo dei mandati e la figura mitica del *député-maire*, il quale può essere prevalentemente



*maire* o anche *député* e può avere un certo tipo di rapporto con il partito, e il cui insediamento sul territorio può essere un elemento di rafforzamento dentro il partito. Mentre, invece, il punto vero e delicato è che in Italia ho l'impressione che l'insediamento territoriale dei partiti, che passa attraverso una forte legittimazione dei candidati sindaci o dei candidati governatori, non sia un insediamento dei partiti ma sia proprio un insediamento di quei candidati sindaci e governatori. E questo è un elemento di particolare debolezza, è ovvio, è evidente perché se ci ancoriamo alla persona, questo è automatico. E allora, da questo punto di vista, molto probabilmente, è necessario un lavoro sugli statuti dei partiti. Prima si è parlato di un intervento sulla legislazione sui partiti, io penso invece che, così come i regolamenti parlamentari dicono più sulla forma di governo rispetto a tante leggi, così gli statuti dei partiti ci dicano molto di più sul funzionamento potenziale del sistema dei partiti di quanto non ci possa dire una legge di riforma.

## MASSIMO VILLONE

Con le sue conclusioni, Luciani ha anticipato quello che io ritengo, per la verità, essere il punto centrale del discorso. Massari in apertura si chiedeva se possiamo parlare di “partito del *leader*”? Ma il problema è “chi è il *leader*”? Perché noi, quando usiamo questa terminologia, pensiamo a un segretario di partito della vecchia maniera, ma oggi il *leader* in quella chiave è una figura mitica, non esiste più, qualunque partito voi consideriate (lasciamo un attimo da parte la *leadership* di Berlusconi, che è un caso a sé e come tale *transeunt*), dal pluripartitismo più o meno estremo-esasperato siamo passati al pluriliberismo più o meno esasperato. E questo per la territorializzazione della politica, alla quale faceva adesso riferimento Massimo Luciani.

In un certo senso, il riferimento primario per noi non è più la forma di governo, ma la forma di Stato, altrimenti non capiamo che cosa sta succedendo. E tutto questo si intreccia strettamente con quello che ben diceva Pinelli sull’allocazione del potere e sul tema della responsabilità. Abbiamo parlato di modelli superpresidenziali, abbiamo richiamato l’elezione diretta del segretario, le primarie (il riferimento al Pd, a Veltroni, è stato fatto in maniera esplicita o implicita), ma la domanda da porci, a questo punto, io credo sia: “ma se tutto questo è vero, perché Veltroni è così debole”? Questa domanda ce la dobbiamo porre o no? Perché la sua debolezza è evidente. Tutto quello che finora è stato detto tenderebbe a far concludere che abbiamo un segretario di partito fortissimo. Invece, conta molto poco (un esempio è il fallimento, di questi giorni, del tentativo di rimettere ordine in una periferia rissosa). Come si fa a spiegare che una pressione fortissima per far dimettere un sindaco, un “governatore”, un richiamo pubblico a un rinnovamento si riduce poi a un mero “rimpastino” di giunta. Ma esempio di tale debolezza è anche il caso abruzzese. E, ancora, Dominici a Firenze? O Chiamparino con la questione del partito del nord? Non si tratta di singole questioni sulle quali si è determinata una condizione, abbiamo un modello di partito che vede il segretario strutturalmente debole, non è affatto vero che sia un segretario fortissimo, è un segretario debolissimo, soprattutto - aggiungo - se perde al centro. E la ragione è evidente, perché un segretario di un partito che perde nella competizione nazionale soprattutto con l’uscita dal pubblico, quindi la perdita del controllo di tante posizioni di “sottogoverno” si trova a competere con un “governatore” che ha una legittimazione diretta e che gestisce un *budget* di 25-30 miliardi di euro. Ma come può essere competitivo un segretario che non ha niente in mano, rispetto ad un governatore che ha un *budget* di quella dimensione e che, con il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*, nessuno ha interesse a sfiduciare? Rispetto alla forza di un Presidente di regione, il segretario di partito può solo minacciare di non ricandidare alle consultazioni successive...

## FRANCO BASSANINI

Il segretario della Lega è fortissimo. Il segretario dell’Italia dei valori è fortissimo e se consideriamo Berlusconi...

## MASSIMO VILLONE

Scusate, volete un esempio della Cdl? Non più di una settimana fa la Cdl per la provincia di Napoli, che è l’8% degli Italiani, ha candidato a presidente della Provincia un tale notoriamente colluso con

la camorra dei Casalesi, che ha suscitato l'ira furibonda nel centrodestra. Viespoli ha fatto un'uscita terrificante su questa cosa. E perché? Perché anche lì i "cacicchi" ci stanno, non si vedono perché Berlusconi non li disturba, perché Berlusconi ha un altro modello di rapportarsi al sistema politico sottostante, ma anche lì le cose succedono.

In ogni caso, il problema, secondo me, è generale e la questione è come si affronta questo tipo di problema, perché possiamo considerarlo una "malattia" da curare o un elemento strutturale in qualche modo permanente con cui convivere. Vedete, io voglio dire in modo assiomatico: quando si crea un soggetto legittimato direttamente, con un budget di quella dimensione, non ci illudiamo di eliminarlo. Noi abbiamo provato a far cadere il *simul stabunt, simul cadent*. Ci abbiamo provato e abbiamo trovato il muro insuperabile della lobby dei "governatori" e dei sindaci.

Oggi il potere è molto meno al centro che in periferia. In questa fase storica il tracollo è quello dei partiti nazionali, non dei partiti in generale, ma dei partiti nazionali come strutture nazionali della costruzione del consenso. Io credo che questo significa che noi dobbiamo attrezzarci come costituzionalisti a ragionare in modo diverso, forse persino a reinterpretare alcuni passaggi, alcune formule della Costituzione. Quando noi vediamo per esempio cose come il federalismo fiscale. Il federalismo fiscale che significa? Voi vedete uno Stato che rinuncia in parte al dominio sulle proprie entrate fiscali. Guardate Obama. Obama fa passare gran parte degli aiuti del suo programma di recupero economico attraverso gli Stati, ma nessuno discute che siano fondi federali su cui decide lo Stato federale e su cui le mediazioni le fanno le istituzioni nazionali, ed è un sistema di federalismo fiscale. Il nostro, invece, è un sistema nel quale la compartecipazione indebolisce a monte, per cui quando noi parliamo dell'articolo 49, io non credo che dobbiamo preoccuparci del "concorrere", dobbiamo preoccuparci della politica nazionale, non tanto della parola politica, quanto della parola "nazionale", perché adesso bisogna capire cos'è il carattere nazionale della politica. Cosa significa, per esempio, il sistema delle concertazioni, le conferenze. Probabilmente dobbiamo reinterpretare l'unità e indivisibilità della Repubblica, dobbiamo rinegoziare il concetto di unità e indivisibilità della Repubblica. Dobbiamo guardare all'articolo 3 della Costituzione, perché dobbiamo rinegoziare la quantità di diseguaglianza che questo Paese può accettare, i diritti. Il primo che sta progressivamente andando sulla china di una diseguaglianza, per esempio, dei diritti è l'articolo 32, sul diritto della salute e, quindi, io credo che dobbiamo interpretare a fondo questo elemento di territorialità (che a me non piace). Io non credo più all'autoriforma dei partiti, mi chiedo se, volendo arrivare a una correzione reale, non dobbiamo per esempio guardare ad istituti, come il *recall*, quello che ha messo Schwarzenegger a fare il governatore della California, perché quello funzionerebbe, ma non certo la riforma dello statuto dei partiti.

## MARIO CACIAGLI

In particolare, gli interventi di Villone e di Luciani mi sollecitano ad intervenire. Ho imparato molte cose stamattina, sia in termini di teoria e di diritto, sia in termini di informazioni su quello che sta avvenendo, ma ho una perplessità di fondo. Negli interventi che ho sentito ho colto una divisione molto particolare, molto importante, anche se in alcuni interventi queste due idee si sovrapponevano: i partiti sono in crisi o no? Sono forti o sono deboli? Ho sentito qualcuno preoccupato ancora del fantasma, come dice Luciani, della partitocrazia. Ma dov'è la partitocrazia in questo Paese? Ho sentito parlare di debolezza di alcuni parlamentari, ho sentito parlare di collegi uninominali che valorizzino le personalità, contro che cosa? Gli apparati di partito? E dove sono? I partiti dove sono? Io pensavo che avesse ragione Pinelli, quando in apertura del suo intervento si chiedeva "Dove vanno i partiti?", perché evidentemente partiva dalle ipotesi che sono ormai molto deboli, non sanno più da che parte andare, né quello che vogliono, né cosa fare di sé stessi. Io ho paura, do un giudizio di valore perché non sono molto soddisfatto, che abbia ragione Gualtieri: ci aspetta un destino ucraino, "putiniano", di partiti personali, di partiti fortemente accentrati al quale corrispondono i "cacicchi" di periferia. Questo è il destino, secondo me, oggi. Purtroppo noi non abbiamo un'altra idea di partito. Giustamente i politologi vengono invitati a fare previsioni, ma io che studio i partiti da quarant'anni non sono in grado di fare previsioni. Io sto dalla parte di quelli che ritengono che i partiti siano in crisi, son quarant'anni che lo sento dire, ma mai come negli ultimi anni e mai come in Italia i partiti sono veramente "moribondi" o molto gravi. Ma questo è vero anche altrove. Oggi si è accennato alla situazione tedesca, anche in Germania da vent'anni si parla di crisi dei partiti, non ci sono più iscritti, si perdono voti...

In questa sede, vorrei porre alla maggioranza dei presenti, che sono giuristi e che credono nell'efficacia delle norme, la domanda relativa alle norme richiamate in questo dibattito. Bisogna capire se l'articolo 49 vogliamo realizzarlo: serve ad "imbrigliare" i partiti o potrebbe servire, oggi, a rivitalizzare questi "moribondi"? La legge sui partiti - di cui già vent'anni fa si parlava e che è stata rifiutata, perché i partiti erano autonomi, espressioni della società civile - potrebbe essere una soluzione, appunto, per rivitalizzare questi organismi? Il sistema elettorale, domandiamocelo, deve servire a rafforzare i partiti o a mortificarli di più? Dobbiamo essere d'accordo su quello che vogliamo. Io penso che se vogliamo rivitalizzare i partiti bisogna bandire il sistema uninominale, ed anche il voto di preferenza. A me piace moltissimo la "legge Calderoli", che dà forza ai partiti, come succede in tutto il mondo. Il voto di preferenza non esiste da nessuna parte e, quando c'è, è condizionato in modo tale che i candidati non contano quasi nulla.

## FRANCO BASSANINI

Però i partiti, che con questa legge potrebbero fare scelte eccellenti, non le hanno fatte. Semplicemente si tratta di un Parlamento di "nominati" e questo rafforza davvero i partiti? Li legittima?

## MARIO CACIAGLI

Questo succede perché i partiti sono deboli, senza testa. Al di là di questo, vorrei porre delle domande. Prima: vogliamo l'articolo 49 per rafforzare o per "imbrigliare" i partiti? inoltre, se vogliamo una legge sui partiti, la vogliamo perché siano un po' più forti, più robusti e più presenti, perché siano un po' meno ricchi, oppure no? Attraverso un nuovo sistema elettorale vogliamo che i partiti contino o no? Quando si propongono riforme, ritocchi delle norme vigenti bisogna domandarsi dove si vuole arrivare, ma anche da dove partiamo. Dico questo perché la mia impressione, sulla base di quanto ho ascoltato stamani, è che non ci sia ancora chiarezza sul fatto che i partiti sono in crisi o non lo sono, se sono malati o se sono, come qualcuno ha detto, fin troppo robusti. Io sono dell'idea che sia di fronte a partiti deboli, ad un sistema che si "sfarina". Quello che abbiamo detto sul Pd è spaventoso, non solo nei confronti di modelli che possiamo conservare per ragioni nostalgiche ma nei confronti di qualsiasi modello possibile e immaginabile. Il Pdl sappiamo bene che è un partito personale, dove c'è un singolo che decide per tutti. Non sappiamo quale sarà il destino che ci attende, ma è importante guardare verso dove vanno i partiti e, soprattutto, aver chiaro dove vorremmo che vadano.

## DOMENICO ARGONDISSO

Io vorrei fare due brevissime osservazioni, stimolato dagli interventi dei Prof. Merlini, Di Virgilio e da ultimo del Prof. Caciagli, e rinvio ad un breve elaborato, già depositato agli atti. Sono d'accordo con Merlini quando dice, parafraso, che se non diventa "partito costituzionale" non si può creare la democrazia interna. Già nel 1947, Lavagna scriveva che serve una "legge speciale costituzionale", che garantista un controllo giuridico costituzionale sulla presenza di meccanismi minimi di tutela delle minoranze nei statuti dei partiti; sul rispetto di queste garanzie nella formazione delle maggioranze nei vari momenti della vita del partito tra cui la formazione delle candidature per le elezioni; sulla validità, in base allo statuto del partito, ma soprattutto in base ai valori di democrazia sanciti in Costituzione, delle decisioni prese dagli organi del partito; sulla presenza e il rispetto di norme che garantiscano una certa rigidità dello statuto che non possa cioè essere modificato, ovvero innovato, con decisione a semplice maggioranza delle assemblee di sezione o nazionali. Il punto di differenza rispetto al presente, e ho appreso con gioia che tutte queste cose teoricamente ci sarebbero, è che con una legge costituzionale sui partiti il controllo non sarebbe più intrapartitico, ma sarebbe affidato a una costituenda giurisdizione costituzionale magari composta da membri eletti con maggioranze qualificate. Allora, in questo modo, si garantirebbe in sostanza, la possibilità che si avvicindino le maggioranze, ovvero le loro rispettive *élites* politiche al governo dei partiti, in base al rapporto di trasmissione tra partito e società. E questo è quello che avevo da dire in merito alle osservazioni del Prof. Merlini.

Per quanto riguarda, invece, quello che ha detto il Prof. Di Virgilio e da ultimo il Prof. Caciagli (in parte in contrasto rispetto a quello che ha detto invece il Prof. Merlini), secondo me non è corretto dire che il collegio uninominale determina una soggettività rispetto al partito perché dicendo questo si fa finta di non vedere che in una campagna elettorale in un collegio uninominale una persona non la vince se non è portato, sostenuto dalla struttura di partito, per quanto questi siano diventati leggeri. Direi che al candidato eletto il partito può dire: "La prossima campagna in quel collegio elettorale la fai da solo". Io parlo di partiti strutturati ovviamente.

Infine, vorrei concludere su un'osservazione sulla forma di governo: io sono assolutamente d'accordo con quella che voleva essere una provocazione del Prof. Caciagli, ma che io invece considero un'affermazione "scientificamente dimostrabile". Cioè che la legge elettorale Calderoli, per la Camera, è la miglior forma di sistema elettorale per la società italiana dalla Costituzione a oggi. Il discorso fondamentale è che il collegio uninominale, in Italia, non funziona come in Gran Bretagna ma bensì come in Francia, dove l'elettorato non è uniforme sul territorio, i flussi elettorali non si muovono con uniformità come in Gran Bretagna dando matematica certezza a chi vince di avere la maggioranza assoluta in una Camera o in due Camere. Quindi se si importa l'uninominale con uno o due turni come in Francia, alla stessa maniera come in Francia siamo costretti ad abbandonare la possibilità che il governo parlamentare sia guidato dall'Assemblea parlamentare. Cioè che l'indirizzo politico rimanga all'assemblea.

## GREGORIO GITTI

Voglio fare un brevissimo intervento, anche perché, essendo un civilista, sono un pesce fuor d'acqua in questo acquario. Il punto del dibattito legato alla copertura costituzionale e ad un'eventuale riforma dell'ordinamento, con riferimento alla forma partito, mi richiama a un dibattito che da civilista ho frequentato, di rimbalzo, sulla copertura costituzionale delle autorità interdipendenti. Un dibattito che mi è sembrato assolutamente stantio e poco denso rispetto a una prassi che ormai è veramente invalsa nell'ambito di soggetti privati che partecipano a pieno titolo al potere normativo e alla funzione amministrativa. Basti pensare al ruolo che CONSOB, Antitrust e Banca d'Italia stanno svolgendo, sia per quanto riguarda gli atti normativi che negoziano, tecnicamente negoziano con imprese o associazioni di imprese, ovvero con riferimento a un negoziato ancora più denso di conseguenze sul piano economico generale del Paese, come per esempio gli accordi che Banca d'Italia fa con le banche sugli statuti intervenendo in modo pesantissimo. Pensiamo solo al tema del duale, Pensate agli accordi che Antitrust fa, sempre con riferimento a concentrazioni bancarie, oppure ad altre grandi fusioni. Ormai la prassi è questa, e come dire, solo l'infortunio del governo Prodi non ha portato a una legislazione che prendesse chiara posizione su questo tema. Quindi il tema della partecipazione di soggetti privati a funzioni pubbliche, a maggior ragione quando parliamo di partiti politici mi parrebbe come dire molto libero, molto facile.

In realtà il problema, secondo me, della disciplina del partito politico ha un punto di emersione importante, che è quello della stagione delle privatizzazioni. Nel momento in cui gli enti pubblici diventano società quotate pongono il tema concreto della regolamentazione dei partiti e quindi della ricerca della finanza necessaria alla sopravvivenza di una struttura, amministrativa e non, sottostante al partito. Era allora, probabilmente, che bisognava pensare con una certa preveggenza a una necessità di una regolamentazione. Il punto vero secondo me non è solo quello adesso politologico, delle scelte, delle politiche, è un punto anche di garanzia patrimoniale ed economica di questi soggetti. Si pensi all'espansione enorme che il finanziamento a vari titoli – rimborsi elettorali, finanziamento all'editoria – ha visto nel nostro Paese. Questo sono, secondo me, delle ragioni fondamentali per poter portare chiarezza anche in termini proprio di organizzazione, poi successivamente di selezione, di “uso”, diciamo così, della *governance* di un partito. Io sono un esperto di diritto dei contratti, diritto delle società e ho anche avuto una piccola esperienza di tecnico “prestato” alla politica, nel senso che sono stato tra gli autori del regolamento delle primarie del 2005, insieme a chi adesso cambiando idea, porta acqua al mulino della teoria del partito a vocazione maggioritaria. Allora le idee probabilmente erano diverse e si è costruito consapevolmente, non dico scientificamente, un regolamento che avesse una struttura associativa con tanto di dichiarazione di volontà da parte del singolo aderente con versamento di un obolo e con clausole che potevano porre anche l'ipotesi di un *enforcement*, di una violazione di un obbligo contrattuale assunto dalle forze politiche che avevano firmato. E si trattava di soldi, perché erano 12 milioni di euro da distribuirsi. Si sfiorò quasi la vertenza giudiziaria, poi per ragioni politiche quei soldi non so poi come furono distribuiti. C'è quindi una presenza pregnante importante della negoziazione dell'autonomia contrattuale nell'ambito ormai della politica praticata e io credo che sia assolutamente necessaria l'idea di una regolamentazione, di una legge sui partiti che, non solo

governi con regole precise la politica di bilancio di un partito, la trasparenza negli appostamenti e nell'uso delle risorse pubbliche, la disponibilità a una certificazione indipendente, non certo a quella dei revisori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento. In termini proprio anche, come dire, di pulizia organizzativa e amministrativa. E poi un punto fondamentale in termini di organizzazione democratica e quindi di obiettivo di ricambio di una classe dirigente. Questo è il punto. Non mi appassiona troppo il discorso in termini di forma partito come di struttura, come di ente, se non però tenendo conto concretamente, come ho fatto nella prima parte dell'intervento, delle risorse che consentono l'esercizio della sopravvivenza ma quanto degli uomini, delle persone. Il problema della riforma della politica in Italia è la garanzia di un ricambio e la garanzia di un ricambio evidentemente con la possibilità di scegliere i migliori. Il limite dei mandati dovrebbe essere uno dei punti fondamentali dello standard pro forma statutario messo, indicato nella legge a cui condizionare lo stesso finanziamento, la stessa politica di *funding* politico. Se non c'è una condizione, un link specifico fra questo e una garanzia statutaria che imponga, non c'è possibilità. Deve esserci una norma imperativa, legata al rispetto di alcuni paletti, mi basterebbe solo il tema del limite dei mandati, ancora più forte rispetto a tutte le discussioni sulle leggi elettorali su cui evidentemente non mi imbarco, né sul collegio uninominale, né sul voto di preferenza.

## DAMIANO NOCILLA

Non ho sentito tutto il dibattito, quello che ho sentito mi conferma l'idea che avevo già espresso a Bassanini quando si operò la scissione tra la riflessione sulla forma di governo e la riflessione sui partiti. Cioè che queste riflessioni in realtà vadano in qualche modo coordinate e forse meglio coordinate. Mi spiego: non è un caso che noi oggi ci poniamo con forza il problema di una legislazione sui partiti. Ma perché ce lo poniamo oggi con forza? Perché l'evoluzione che l'opinione pubblica sta avendo sulla forma di governo porta, o pare portare, verso forme di governo che abbandonano in qualche modo l'esigenza garantista, l'esigenza rappresentativa per affidarsi molto all'esigenza plebiscitaria, alla investitura cosiddetta del *leader*. Allora, a questo punto, il garantismo e, nello stesso tempo, l'esigenza rappresentativa (riprendo i canoni noti di Frenkel) si sposta sul partito. Nello stesso tempo si comincia a fare un discorso di crisi della forma partito, il partito non esiste più. Ma anche qui bisogna fare attenzione: questi sono temi che si collegano inevitabilmente alla crisi della forma Stato. Dunque, il discorso si allarga in modo talmente grosso che finisce per perdere il contatto con la realtà.

Oggi i partiti ci sono ancora, non c'è niente da fare, e il problema ce lo dovremmo porre in termini - oserei dire - empirici, concreti. Ma per far questo dobbiamo avere ben presente che cosa si farà sulla forma di governo. Se sulla forma di governo si continuerà sulla strada della investitura plebiscitaria del *leader* e della assenza, sostanzialmente, delle garanzie e del contrappeso rappresentativo, è inevitabile e logico e conforme a ragione che noi si tenti di portare all'interno del partito l'esigenza rappresentativa e l'esigenza garantista. Praticamente un sistema in cui i partiti siano organizzati in modo assolutamente *leaderistico*, dando tutto il potere al *leader*, e in cui il sistema della forma di governo sia organizzato dando tutto il potere al *leader* sarebbe un sistema che ci porta all'elezione del "dittatore" ogni cinque anni. Quindi, attenzione, al discorso sulla forma di governo deve seguire il discorso sul partito perché vedete, se la forma di governo invece ancora si preoccupa sulle garanzie, possiamo benissimo mantenerci su quella forma partito voluta dall'articolo 49. Gli studiosi del 49, per primo Ridola, ci hanno insegnato che in fondo l'articolo 49 mantiene il partito in mezzo a un guado: da un lato l'associazione di diritto privato e dall'altro la funzione pubblica che esso svolge. Quindi non c'è bisogno di calcare la mano sull'uno o sull'altro aspetto, ma questo se noi abbiamo chiara la consapevolezza di voler mantenere il sistema della forma di governo in modo da dare sfogo alle esigenze rappresentative e alle esigenze di garanzia. Se invece noi vogliamo dalla forma di governo qualcosa di diverso, allora è inevitabile che ci si preoccupi analiticamente della legislazione sui partiti e si faccia del partito un soggetto pubblico che in un certo senso viene analiticamente regolato dalla legge, in modo che nel partito si verifichi quella dialettica interna propria dei sistemi rappresentativi.

## RENATO BALDUZZI

Io vorrei partire dal cambiamento, dalla metamorfosi. Cioè prima la sintesi politica, per molti anni, per qualcuno per troppi anni, veniva fatta dentro i partiti politici, non necessariamente da soggetti passati attraverso il vaglio elettorale. Potevano esserci i segretari provinciali, i segretari di federazioni che non avevano mai avuto un passaggio elettorale ma erano comunque il punto di riferimento della sintesi politica a livello locale. A livello nazionale questo passava normalmente anche attraverso delle verifiche di tipo elettorale. Questo mi sembra il cambiamento più forte che noi constatiamo. Si può leggere attraverso vari indicatori: è mutato il rapporto tra i partiti intesi come dirigenti e soci ed eletti, perché gli eletti sono i “padroni” del partito, questo è molto forte soprattutto a livello locale ma anche a livello nazionale. A livello locale si vede di più perché c’è il rafforzamento dei sistemi elettorali, prima a livello comunale e provinciale, poi regionale che appunto porta alla cattura del partito da parte dell’eletto. Poi c’è il nuovo “notabilato”: si vede, soprattutto nel centro nord, un rapporto molto stretto tra eletti e rappresentanti in momenti cruciali del potere locale, per esempio le fondazioni di derivazione bancaria, dove qualche volta gli eletti che hanno in origine nominato sé medesimi nelle fondazioni di derivazione bancaria poi finiscono per costituire un nucleo forte di potere di nuovo notabilato. Nel sud, probabilmente, la sintesi politica viene fatta attraverso altri percorsi, direi soprattutto attraverso dei legami di tipo economico-politico, senza pensare alle deviazioni criminali. Mi sembra che i nodi dell’edilizia e della sanità siano decisivi per capire il funzionamento concreto del potere e il funzionamento dei partiti nel sud. A livello nazionale, naturalmente, la legge elettorale chiude il circolo perché un piccolo gruppo di eletti (non eletti nel senso valoriale) genera un gruppo più ampio di eletti, il cui ruolo però è quello di supportare il piccolo gruppo che li ha generati perché questi eletti normalmente non avranno un perno locale perché il collegamento con il territorio si è molto indebolito. Quindi non sono più gli eletti di un tempo che erano fortemente incisivi nel potere locale e in qualche modo qualche volta erano un *pendant* rispetto alle vicende interne del partito. Ecco, queste situazioni che si potrebbero ovviamente dettagliare di più, toccano sia i contenuti, sia il prerequisito dell’articolo 49. Il prerequisito del 49 sta nei cittadini, intesi come soggetto che vuole partecipare. Ma che senso ha per i cittadini partecipare in partiti diventati di questo genere? Poi, ovviamente, tocca i contenuti in qualche modo rendendo debole, qualche volta anche derisoria, la pur lodevole volontà di qualche partito di autoriformarsi perché evidentemente in un contesto di questo genere, anche primarie rivolte all’interno del partito hanno una debolezza di fondo, perché chi comanda evidentemente in un contesto di questo genere non è necessariamente chi è stato segnalato nelle primarie stesse. E dunque, questo è un dato di debolezza. Quanto poi poco continuo le regole rispetto ai concreti percorsi politici lo dice la differenza tra i due campi, ma è una differenza che non è stato possibile valorizzare al momento giusto perché noi abbiamo avuto appunto partiti che non avevano uno statuto, quindi non potevano avere neanche celebrato momenti congressuali con procedure; partiti che, se avevano lo statuto, avevano con una netta distinzione tra dirigenti di serie A e di serie B. Ma da parte dei vecchi partiti non era possibile più di tanto opporsi a questo, perché il problema della democrazia interna se lo erano portato dietro nella loro vicenda storica e quindi era molto difficile poter “incolpare” i nuovi di una debolezza che c’era e di un deficit democratico che peraltro era anche presente, sia pure in forme diverse.

Quando si pensava a queste deviazioni forse non immaginavamo che cosa ci avrebbe aspettato. La differenza dei due campi però rende molto arduo un accordo virtuoso sulle regole volte a dare gambe e attuazione all'articolo 49. C'è una differenza notevole dell'assetto fra i due schieramenti politici, in ordine proprio a questi elementi. Ciò detto, anche a mio parere dovremmo tentare di procedere su tre fronti: cercare una soluzione sulle primarie (parlo di primarie che servano per designare candidati), indispensabili all'interno di una legge elettorale confermata con queste caratteristiche, per cercare di dare un minimo di coerenza al rapporto elettore-eletto; il finanziamento; e poi il nodo dei mandati, che nel nostro ordinamento si pone in un modo effettivamente molto diverso rispetto al sistema francese, nel quale condivido l'opinione di Bassanini e dove davvero l'equilibrio, quello che prima era trovato attraverso forme di *cohabitation*, adesso viene trovato all'interno della stessa maggioranza, attraverso un elemento quasi patologico come il cumulo dei mandati. Però, nel nostro sistema, invece, il problema della limitazione del numero dei mandati e del tipo di compatibilità di essi acquisterebbe un significato diverso.

Ultima annotazione, anzi una domanda: in che modo il referendum elettorale prossimo venturo può giocare un ruolo in questo discorso? Sappiamo tutti quello che bisogna sapere sulle caratteristiche di questo referendum, anche in questa sede c'è stato un momento in cui ci siamo addirittura contati per avere un po' il polso della valutazione, però sappiamo anche che c'è una ultra attività politica del referendum nella storia di questo Paese, che potrebbe anche toccare questo concreto referendum. Se dobbiamo ragionevolmente pensare attraverso quali percorsi procedere, in un contesto in cui uno dei due schieramenti non ha nessun interesse a una legge sui partiti, ho l'impressione che non ci siano tante risorse.