

Convegno "La Democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti"

Firenze
19 ottobre 2007

Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie

relazione di

FRANCO BASSANINI

Presidente ASTRID, Università La Sapienza di Roma

Quando Stefano Merlini mi ha chiesto di parlare di statuto di partiti e di elezioni primarie, ho avuto un attimo di incertezza: sono infatti molti anni che non mi occupo della interpretazione dell'articolo 49 della Costituzione e delle questioni connesse. Tornato ad occuparmene da qualche giorno, devo subito confessare di avere cambiato opinione rispetto alle conclusioni alle quali ero pervenuto quasi quarant'anni fa.

Come ha già accennato Leopoldo Elia questa mattina, è probabile che questo mutamento di opinione sia, in tutto o in parte, correlato ai notevoli mutamenti che hanno investito l'intero contesto politico-istituzionale nel quale il sistema dei partiti opera. Si tratta di mutamenti che hanno subito una forte accelerazione negli ultimi anni. Ne sottolineo due elementi rilevanti ai nostri fini, entrambi ben noti e solo apparentemente contraddittori.

Mi riferisco, innanzitutto, alla crescente crisi di rappresentatività e di legittimazione del nostro sistema politico-istituzionale, alla crescita dell'antipolitica, alla critica alla autoreferenzialità del ceto politico e al suo crescente distacco dai cittadini comuni, alla denuncia diffusa degli eccessivi costi della politica e della abnorme dilatazione del numero dei professionisti della politica. Questa crisi è – a ben vedere - aggravata (e alimentata) dalla percezione della incapacità del ceto politico e del sistema istituzionale di risolvere i problemi del Paese e dei suoi cittadini, di approvare e attuare le riforme necessarie per far fronte alle formidabili sfide che il XXI secolo pone all'Italia, come peraltro agli altri paesi europei. Altro che fine della storia! La globalizzazione, la finanziarizzazione dei mercati, la sfida competitiva delle economie emergenti, i fenomeni migratori e i problemi delle società multietniche, la questione energetica e ambientale, la minaccia del terrorismo, il fondamentalismo islamico, l'

accresciuta domanda di sicurezza, la rivoluzione digitale, la segmentazione e la diversificazione delle domande sociali offrono enormi opportunità ma anche inediti rischi; e possono essere fronteggiate solo con forti innovazioni e grandi riforme, tanto più impegnative laddove, come nei Paesi dell'Europa centroccidentale, queste riforme vanno conciliate con l'esigenza di salvaguardare gli alti livelli di protezione sociale, di tutela dei diritti, e di qualità della vita conquistati nel secolo scorso. E' opinione diffusa che il sistema politico italiano, indipendentemente dal succedersi di maggioranze e coalizioni politiche contrapposte, non sia in condizione di fare queste riforme, di vincere le resistenze di corporazioni, privilegi, interessi costituiti che dalle riforme verrebbero inevitabilmente colpiti¹.

Ma alla crescita dell'antipolitica, alla sfiducia e al dissenso nei confronti del ceto politico, alla crisi di rappresentatività delle istituzioni e dei partiti, si accompagnano una forte domanda di politica e una diffusa disponibilità alla partecipazione politica. Basterebbe qui ricordare l'altissima partecipazione al voto registratasi in tre significative occasioni: le elezioni primarie dell'Unione di centrosinistra nell'ottobre del 2005, le elezioni politiche del 2006, e il referendum costituzionale del giugno 2006²; ma anche, in questi giorni, la partecipazione di 5 milioni di lavoratori al referendum concernente l'accordo col Governo sul Welfare, indetto dalle principali organizzazioni sindacali, e la partecipazione di oltre 3 milioni di persone alla elezione dell'assemblea costituente del Partito democratico e del suo segretario (lunedì scorso, durante un pranzo con il Ministro del bilancio e della Funzione pubblica francese Eric Woerth, i francesi mi hanno interrogato per un'ora, prima di discutere della riforma della pubblica amministrazione francese, su queste due straordinarie vicende italiane, sintomo – a loro avviso – dell'ottimo stato di salute della democrazia italiana: un referendum a cui partecipano 5 milioni di lavoratori e di pensionati, e la fondazione di

¹ L'affermazione contenuta nel testo si riferisce naturalmente al momento nel quale la relazione è stata scritta (ottobre 2007). I mesi successivi hanno registrato una forte semplificazione/razionalizzazione del sistema politico italiano, conseguente alla costituzione del Partito Democratico, alla successiva formazione del Partito del Popolo delle Libertà, e alla scelta dei due partiti di partecipare alle elezioni anticipate del 2008 con coalizione ridotte e omogenee (o autodefinitesi come tali). Gli effetti di tale rilevante riassetto del sistema politico sul funzionamento delle istituzioni e sulla crisi di legittimazione del sistema politico-istituzionale si presumono nell'insieme positivi, ma non sono ancora esattamente valutabili.

² La partecipazione al referendum del giugno 2008 (53% degli aventi diritto) è da considerarsi elevata se si tiene conto di tre fattori: la data del referendum, in piena stagione estiva (25-26 giugno), l'inesistenza di un quorum per la validità del referendum, e la collocazione della consultazione referendaria al termine di un trimestre che aveva visto gli elettori convocati alle urne già altre due (o tre) volte, per le elezioni politiche e per le elezioni amministrative. Cfr. per più ampie osservazioni sul punto, F. BASSANINI, *Portata e conseguenze del referendum*, in *Il Mulino*, n. 4/2006, pagg. 628 e segg.

un partito a cui partecipano oltre 3 milioni di persone sembravano a loro difficilmente conciliabili con l'immagine di una società conquistata dall'antipolitica!).

La tensione crescente tra i due fattori di crisi or ora ricordati (la sfiducia nel ceto politico e la crisi di rappresentatività delle istituzioni da una parte, l'insoddisfatta domanda di partecipazione politica, dall'altra) può provocare l'implosione del sistema politico-istituzionale italiano, come un terremoto provocato dallo scontro tra piattaforme continentali in movimento, se il sistema non riuscirà a offrire canali di partecipazione democratica capaci di restituire ai cittadini strumenti efficaci di partecipazione al funzionamento delle istituzioni e alle scelte delle politiche pubbliche.

A questa esigenza, il sistema politico-istituzionale italiano ha dato, negli ultimi anni, risposte elusive, quando non controproducenti e provocatorie, perché evidentemente intese più a blindare il ceto politico che ad aprirlo alla partecipazione democratica. Ne è esempio evidente la legge 270, in materia di elezioni politiche (meglio nota come il *porcellum*), che di fatto ha affidato alle segreterie di partito la scelta dei deputati e dei senatori, mediante lo strumento delle liste bloccate in grandi circoscrizioni elettorali. La tattica sembra quella dell'arrocco: partiti sempre più deboli, in evidente crisi di rappresentatività, anziché giocare in campo aperto la carta della partecipazione democratica e del rinnovamento del ceto politico, scelgono la strada del rafforzamento dei meccanismi di cooptazione; e tentano di scaricare la domanda di partecipazione e protagonismo della società civile in un'unica direzione: la scelta del leader, del Capo al quale affidare i pieni poteri, in una caricatura della democrazia maggioritaria che la rende straordinariamente simile ai regimi bonapartisti o peronisti³. La sovranità popolare si esaurirebbe così nell'esercizio del potere di arbitrare ogni cinque anni una sorta di giudizio di Dio, la scelta plebiscitaria del capo dell'esecutivo (Premier, Presidente della Regione, Sindaco). Ma la democrazia è ben altra cosa. E la domanda di partecipazione democratica non può essere soddisfatta concedendo il diritto di partecipare ogni cinque anni ad un giudizio di Dio binario, Prodi o Berlusconi; perché è, per l'appunto, la domanda di una democrazia partecipata e governante, nel quale non si sceglie solo il leader, ma una idea del futuro, una visione dei destini del paese, un programma e una squadra per realizzarla. Una domanda alla quale occorre dare

³ E' la strada perseguita, del resto, dal progetto di riforma della seconda parte della Costituzione approvato dal Parlamento nel 2005 e poi bocciato dal referendum costituzionale del giugno 2006. Nel senso del testo, v. molti degli scritti raccolti in ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, Firenze 2004, e in specie gli scritti di U. Allegretti, G. Amato, E. Balboni, F. Bassanini, L. Carlassare, P. Ciarlo, L. Elia, M. Fioravanti, S. Gambino, A. Pace, S. Passigli, C. Pinelli, F. Pizzetti, A. Pizzorusso, S. Prisco, G. Sartori, G. Silvestri, M. Volpi.

una risposta appagante, se non si vuole il rischio che alla fine – e *faute de mieux* – la ricetta peronista o plebiscitaria si imponga a furor di popolo.

La risposta democratica è fatta – beninteso - da numerosi elementi o addendi diversi: lo statuto democratico dei partiti è solo uno di questi. Richiamo, in estrema sintesi, gli altri.

Il primo addendo è, inevitabilmente, l'autoriforma del sistema politico. La costruzione del partito democratico, come partito “a vocazione maggioritaria” (e dunque indisponibile a diluirsi in coalizioni ampie e disomogenee), rappresenta certamente un passo importante, forse decisivo, verso una riorganizzazione o ristrutturazione del sistema politico italiano idonea a dargli una configurazione più moderna, più razionale, più europea, più semplice. Se la costituzione del partito democratico dovesse poi incentivare la costruzione di un partito a vocazione maggioritaria anche sul versante del centrodestra⁴, e dovesse favorire, sull'opposto versante dello spettro politico, la riagggregazione dei partiti dell'estrema sinistra in un'unica formazione politica di sinistra radicale⁵, l'obiettivo di una configurazione più moderna, razionale ed europea dell'assetto del sistema politico italiano avrebbe fatto enormi passi in avanti. Esso risulterebbe infatti in tal modo articolato in poche grandi famiglie politiche, differenziate da chiare scelte di valore e di programma, concernenti il futuro e la missione del paese.

Un secondo addendo è costituito da una riforma della forma di governo, che introduca nel nostro sistema costituzionale alcune poche ma significative innovazioni, tratte dalle migliori esperienze delle grandi democrazie parlamentari europee. Uso queste parole non a caso; è infatti mia convinzione che la principale ragione dell'insuccesso dei tentativi di riforma costituzionale, che si sono variamente succeduti

⁴ Come in fatto sembra essere avvenuto, nei mesi successivi, con la costituzione del Partito del Popolo delle Libertà, anche se non è ancora chiaro se esso costituirà, alla fine, un partito unico, una federazione di partiti o un cartello elettorale (sia pur dotato di un gruppo parlamentare unico sia alla Camera che al Senato). Quanto alla denominazione di questo nuovo Partito, va ricordato che le democrazie moderne riconoscono a ciascun partito il diritto di scegliere la propria denominazione senza alcun obbligo di dimostrarne la coerenza con la propria piattaforma culturale o politico-programmatica (tanto che uno dei partiti di centro-destra più antichi e longevi del mondo scelse – come è noto - il nome di Partito nazionale rivoluzionario, poi di Partito della rivoluzione messicana e infine di Partito rivoluzionario istituzionale, pur rappresentando di fatto, e nonostante la sua adesione alla internazionale socialista i conservatori moderati messicani).

⁵ Come è avvenuto con la formazione della Sinistra Arcobaleno, della quale pure è al momento impossibile dire se costituirà un partito vero e proprio, una federazione di partiti o un mero cartello elettorale.

negli ultimi decenni in Italia⁶ dipendano da un eccesso di ambizioni (o di improvvisazioni), cioè dal ricorrente (e più o meno consapevole) tentativo di rimettere in discussione il modello prescelto dall'Assemblea costituente, e cioè il modello parlamentare, fingendo di ignorare che esso è non solo largamente prevalente in Europa, ma ha dato in generale buona prova nelle altre grandi democrazie parlamentari europee; mentre l'alternativa presidenziale sembra adattarsi bene solo a sistemi politici assai diversi da quelli affermatasi nell'Europa continentale; e quella semipresidenziale sembra ancora alla ricerca di un suo equilibrio e di un suo consolidamento, al di là del prototipo francese ora in corso di profonda revisione⁷. Ma nelle grandi democrazie parlamentari europee il modello parlamentare ha beneficiato di interventi di razionalizzazione che ne hanno migliorato il rendimento, evitando derive assembleariste: l'Assemblea Costituente – che aveva ben individuato il problema approvando il noto ordine del giorno Perassi⁸– rinunciò poi a mettervi mano, forse perché, perdurando il velo di ignoranza sull'esito delle successive elezioni del 1948, nessuna delle principali forze politiche credette opportuno rafforzare l'esecutivo e rinunciare a poteri di interdizione da usare a proprio vantaggio nel caso fosse stata costretta all'opposizione⁹. La razionalizzazione della forma di governo secondo il modello anglo-tedesco fu poi riproposta nell'XI legislatura (1992-1994) nella relazione finale sulla forma di governo¹⁰, approvata a larghissima maggioranza

⁶ O, quanto meno, dell'insuccesso dei tentativi tendenti a ammodernare la forma di governo; le disposizioni concernenti la forma dello Stato (titolo V) sono state invece oggetto di due interventi di riforma di notevole portata, anche se molti dubitano che essi abbiano prodotto effetti corrispondenti ai propositi e alle attese.

⁷ V. la relazione finale del Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République (Comitato Balladur), *Une Vème République plus démocratique*, Paris, 2007 (in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/Rapport Comit--Balladur.pdf>)

⁸ “La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenendo che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo” (cfr. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, *Resoconti delle sedute del 4 e 5 settembre 1946*).

⁹ V. in tal senso G. AMATO, *Per i sessant'anni della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 21/2007 e L. ELIA, *La stabilizzazione del Governo dalla Costituente ad oggi*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2008.

¹⁰ V. XI Legislatura, A.C. 3597 /A.S. 1789, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, relatore per la forma di governo F. Bassanini (documento reperibile anche in http://www.bassanini.eu/public/bicameraleDeMita_Iotti_relazioni_finali.pdf e in L. COVATTA, *La legge di Tocqueville. Come nacque e come morì la riforma della prima Repubblica italiana*, Diabasis, 2007) .

dalla della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali De Mita-Iotti; ma quella legislatura durò meno di due anni e la proposta non fu approvata. La questione si ripropone oggi, in condizioni obiettivamente più agevoli: da un lato perché appaiono superate le forti contrapposizioni ideologiche e politiche che caratterizzavano lo scenario politico italiano del dopoguerra, in un mondo diviso dal muro di Berlino e dominato dalla minaccia di una terza guerra mondiale; dall'altra, perché è possibile trarre ispirazione dalle esperienze di tutte le maggiori democrazie parlamentari europee (dalla Germania al Regno Unito, dalla Spagna alla Svezia) che hanno nel frattempo notevolmente sviluppato la sperimentazione di meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare; e, infine, perché il referendum del giugno 2006 sostanzialmente confermando le scelte di fondo del Costituente, ha sbarrato la strada a ipotesi di riforma alternative a quella di una seria modernizzazione del modello della democrazia parlamentare. Non sorprende dunque che la commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati abbia in questi giorni approvato, con un consenso sostanzialmente *bipartisan*, un progetto di riforma della forma di governo che, restando nell'alveo del modello parlamentare, adotta, per l'appunto, diversi meccanismi di stabilizzazione già soddisfacentemente sperimentati nelle esperienze tedesca, britannica e spagnola.

Un terzo addendo, non meno determinante, è rappresentato dalla legge elettorale e dalla relativa normativa di contorno: termine, quest'ultimo, con il quale si designa, come è noto, un'ampia gamma di atti normativi - dai regolamenti parlamentari alle leggi sul finanziamento dei partiti, sulla stampa di partito, e sulla par condicio - che influiscono in modo rilevante sull'assetto del sistema dei partiti (e che, oggi, contribuiscono notevolmente alla sua frammentazione¹¹).

Quanto al sistema elettorale, i giudizi sul *porcellum* (legge n. 270 del 2005) sono quasi unanimemente negativi¹². Ma non vi è accordo sul sistema da adottare per sostituire il sistema proporzionale con premio di maggioranza alla coalizione vincente da essa previsto. Sotto il profilo che qui interessa, due correzioni sembrano comunque necessarie.

¹¹ V. per tutti la relazione di R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in questo Convegno (ora reperibile anche in *Astrid Rassegna*, n. 2/2008, e in <http://www.astrid-online.it>).

¹² Vedi per tutti i saggi e gli interventi raccolti nel volume di ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze, 2007.

Occorre innanzitutto restituire agli elettori il potere di scegliere gli eletti (o, quanto meno, di valutare i candidati proposti dai partiti) e di stabilire con essi un rapporto di effettiva interlocuzione. Le lunghe liste bloccate, previste dalla legge 270, espropriano i cittadini di entrambi i diritti: la scelta degli eletti è riservata di fatto alle segreterie di partito; e l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali rende evanescente il rapporto tra gli eletti e le comunità territoriali.

La seconda correzione concerne il premio di maggioranza. Il premio di maggioranza spinge alla formazione di coalizioni (o di partiti) “*catch-all*”, frammentate e disomogenee, perché nate dalla necessità di imbarcare tutti per vincere, salvo poi mancare della coesione necessaria per governare¹³: dà così all'elettore l'illusione di decidere il governo, la maggioranza, il programma, ma lo fa poi trovare di fronte a maggioranze divise e rissose, incapaci di realizzare con coerenza e determinazione il programma approvato dalla maggioranza degli elettori¹⁴.

Anche in materia elettorale, è possibile ricorrere (e sarebbe altamente auspicabile che si ricorresse) alle migliori esperienze delle grandi democrazie europee: esse offrono –come è noto - un ampio *bouquet* di sistemi elettorali che hanno dato rendimenti soddisfacenti, dai sistemi uninominali maggioritari ad uno o a due turni (Gran Bretagna e Francia), ai sistemi proporzionali con liste bloccate, ma con circoscrizioni piccole e ripartizione circoscrizionale dei seggi (Spagna), a sistemi proporzionali con ripartizione nazionale dei seggi, clausola di sbarramento nazionale e assegnazione di una quota significativa di seggi in collegi uninominali (Germania). Tutti questi sistemi (e le varianti studiate in dottrina¹⁵) hanno garantito ai cittadini uno strumento efficace di partecipazione mediante il voto alla formazione degli indirizzi politici e alle scelte di politica pubblica. Per apportare alla legge 270 le

¹³ La critica al premio di maggioranza è ormai largamente prevalente tra i politologi e i costituzionalisti: vedi per es. F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, in ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, pp. 17 ss.; S. PASSIGLI, *Riforma elettorale e democrazia dell'alternanza*, ibid. pp.49 e ss.; O. CHESSA, *La difficile coesistenza fra premio di maggioranza e governo parlamentare*, ibid., pp. 203 e ss.; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, ibid., pp. 176 e ss.; V. LIPPOLIS, *Referendum, bipolarismo costrittivo e sistema elettorale tedesco*, ibid., pp. 247 e ss.; nonché gli interventi di Leopoldo ELIA e di Giuliano AMATO, in ASTRID, *I referendum elettorali*, Firenze, 2007, pp. 197 e ss., 239 e ss.

¹⁴ La rapida evoluzione del sistema politico successiva alla presentazione della presente relazione, innescata dalla costituzione di due partiti “a vocazione maggioritaria” (il PD e il PPdL) potrebbe far venir meno, o almeno attenuare, il secondo gruppo di critiche al sistema elettorale in vigore, ricordato nel testo. Si tratta tuttavia di una evoluzione recente, i cui effetti (e il cui consolidamento nel tempo) sono ancora da verificare.

¹⁵ Penso per esempio alla c.d. variante “Vedel” al maggioritario francese, tendente a garantire un diritto di tribuna ai partiti minori, mediante la riserva di una piccola quota di seggi ai partiti che non prendano parte con propri candidati al secondo turno.

correzioni sopra individuate come necessarie, basterebbe dunque adottare uno dei sistemi elettorali in uso nelle grandi democrazie europee, scegliendo quello che più si adatta alla attuale realtà italiana, secondo le valutazioni della maggioranza delle forze politiche rappresentate in Parlamento¹⁶.

Ma l'importazione in Italia di uno qualunque di questi sistemi elettorali non avrà, presumibilmente, risultati pari alle attese se la riforma elettorale non sarà accompagnata dalla introduzione di una qualche regolamentazione dei partiti (e dei gruppi parlamentari) del tipo di quella che, per via legislativa o per consolidata consuetudine, vige nelle grandi democrazie europee. Lo accennava Leopoldo Elia questa mattina a proposito del sistema tedesco, un ordinamento nel quale la regolamentazione dei partiti è esplicita e disciplinata per legge. Concordo con Elia: è evidente che il sistema elettorale tedesco non funzionerebbe affatto, o – *rectius* - risulterebbe del tutto snaturato nei suoi effetti, se fosse lecito aggirare con “liste civetta” il necessario collegamento tra liste di partito e candidati nei collegi uninominali; o se fosse lecito presentare nei collegi uninominali candidati di “coalizione” liberi poi di suddividersi in più gruppi parlamentari dopo le elezioni. Se, in assenza di ogni regolamentazione dei partiti e della formazione dei gruppi parlamentari, entrambi gli *escamotage* or ora ricordati fossero praticabili in Germania, il sistema elettorale tedesco risulterebbe alla fine assai simile¹⁷ a quello che è rimasto in vigore in Italia tra il 1994 e il 2005, noto come *Mattarellum*¹⁸. Ma anche il sistema elettorale vigente in Spagna risulterebbe del tutto snaturato, se fosse possibile presentare in tutte le piccole circoscrizioni liste di coalizione, consentendo poi agli eletti di suddividersi in diversi gruppi parlamentari, tanti quanti sono i partiti coalizzati. E altrettanto varrebbe dei sistemi uninominali maggioritari, a uno o a due turni, se i candidati nei collegi uninominali, concordati fra i partiti di una coalizione, potessero poi parimenti iscriversi a diversi gruppi parlamentari collegati a ciascun partito coalizzato. Nessuno di questi sistemi sarebbe così in condizione di evitare il

¹⁶ E' la conclusione della riflessione collegiale degli studiosi del gruppo di studio di Astrid coordinato da Enzo Cheli, riprodotte in *La riforma elettorale*, cit., parte I; v., ivi, soprattutto gli scritti di E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, pp. 11 e ss., C. PINELLI, *I sistemi elettorali: pregi e difetti*, pp. 35 e ss., e F. BASSANINI, *Riforma elettorale*, cit.

¹⁷ Le principali, ma limitate, differenze tra i due essendo rappresentate dalla diversa entità dei seggi assegnati con la proporzionale (25% nel Mattarellum, 50% nel sistema tedesco) e della soglia di sbarramento (4% nel Mattarellum, 5% nel sistema tedesco).

¹⁸ Legge 4 agosto 1993, n. 277.

principale difetto dell'italico *porcellum*: cioè il rischio di incentivare la formazione di coalizioni ampie ma disomogenee, buone per vincere ma non poi per governare¹⁹.

Di qui deve ripartire, mi pare, la riflessione sulla regolamentazione dei partiti. Nessuno dei modelli elettorali dei quali si discute, soppesandone pregi e difetti e valutandone gli effetti ai fini di ottenere, nel contesto italiano, il mix ottimale tra rappresentatività delle istituzioni e governabilità del Paese²⁰, potrà funzionare e conseguire i risultati per i quali è stato pensato (e per i quali meriterebbe di essere importato in Italia), finché mancherà una qualunque regolamentazione dei partiti, anche ridotta a pochi elementi essenziali (come il divieto di formare gruppi parlamentari non collegati a un partito che abbia presentato proprie liste alle elezioni e che abbia con esse superato le clausole di sbarramento previste, salvi naturalmente i gruppi misti²¹). Mi pare in altri termini impossibile affrontare e risolvere i problemi ricordati all'inizio (la crisi di rappresentatività delle istituzioni, la domanda di partecipazione democratica) senza introdurre nell'ordinamento italiano una qualche forma di disciplina giuridica dei partiti e dei gruppi parlamentari (che dei partiti sono l'espressione e la proiezione nelle istituzioni²²).

E' per le ragioni fin qui esposte (o anche per queste ragioni) che si spiega – a mio avviso – la fioritura di disegni e proposte di legge presentate nella XV legislatura

¹⁹ Questo rischio non appare del tutto superato neppure dopo la fondazione dei due nuovi partiti “a vocazione maggioritaria”, che ha portato, nelle elezioni dell'aprile 2008, a una notevole semplificazione del sistema politico italiano. Da una parte infatti non è ancora chiaro se questa semplificazione si consoliderà o regredirà (v. sopra, note 4 e 5); anche perché le prossime consultazioni elettorali (Parlamento europeo, consigli regionali, consigli comunali e provinciali), svolgendosi tutte (allo stato della legislazione in materia) con sistemi proporzionali e con ridotte clausole di sbarramento, potrebbero riincentivare la frammentazione del sistema politico italiano. Dall'altra, la stessa competizione elettorale del 2008 si è svolta, a ben vedere, tra coalizioni concorrenti; e la formazione del III Governo Berlusconi è di per sé rivelatrice della struttura ancora coalizionale della maggioranza parlamentare, della quale fanno parte, al momento, almeno 7/8 partiti, se si considerano ancora quelli che hanno dichiarato l'intenzione di confluire nel PdPL, ma ancora non hanno formalmente adottato le deliberazioni necessarie per farlo.

²⁰ Per una più ampia analisi degli obiettivi e delle finalità perseguite dai sistemi elettorali democratici, rinvio a F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bicameralismo italiano*, cit. e a C. PINELLI, *I sistemi elettorali: pregi e difetti*, cit.

²¹ V. ora N. LUPO, *Spunti sui Gruppi parlamentari*, e V. CERULLI IRELLI, G. BUSIA e N. LUPO, *Proposta di modificazione al Regolamento della Camera dei deputati*, in <http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Note-e-con/Note-del-G/index.htm>.

²² Tale è almeno l'opinione della dottrina dominante: v. per es. , C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova 1975, I, p. 489; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova 1998, p. 275; P. BARILE, E. CHELLI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, 1998, p. 205; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Torino 2004, p. 153. Secondo la Corte costituzionale (Sent. n. 49/1998) i gruppi parlamentari sono “il riflesso istituzionale del pluralismo politico”.

recanti disposizioni in materia di regolamentazione dei partiti²³. Alcuni tra essi contengono un vero e proprio statuto dei partiti, altri si limitano a poche disposizioni essenziali concernenti la democrazia interna, e/o la designazione dei candidati alle cariche pubbliche.

Può il legislatore ordinario intervenire dettando norme imperative sull'organizzazione interna dei partiti e sulla designazione dei candidati ad incarichi elettivi o ad altri incarichi istituzionali? Lo consente il dettato dell'articolo 49 della Costituzione?

Leopoldo Elia ha dato, questa mattina, una risposta positiva a questi quesiti. Condivido la sua interpretazione. Anche a me pare evidente che il Costituente, ancorché abbia respinto la proposta di prescrivere la necessità di una regolamentazione per legge dei partiti, della loro organizzazione democratica e della loro attività, non abbia escluso che questa scelta possa essere fatta, invece, dal legislatore ordinario, nel rispetto dei principi e delle libertà costituzionali.

Mi è, certo, è ben nota la tradizionale diffidenza della grande maggioranza della dottrina per una disciplina legislativa dell'organizzazione interna dei partiti, e dunque la preferenza per una interpretazione dell'articolo 49 che limiti la prescrizione del metodo democratico alla sola attività esterna dei partiti, rimettendo alla autonomia statutaria degli stessi la disciplina della organizzazione e delle relazioni interne al partito²⁴. Oggetto dell'articolo 49 sarebbe dunque la mera statuizione della libertà dei cittadini di associarsi in partiti; donde la definizione dei partiti come libere associazioni dei cittadini e non come uno strumento, o un soggetto, dell'organizzazione della democrazia.

Ma, se fosse così, sarebbe bastato l'articolo 18, del quale l'articolo 49 sarebbe una mera ripetizione²⁵. E però l'articolo 49 (tanto più se correttamente interpretato *magis ut valeat*) non enuncia solo il diritto alla libertà di associazione in partiti, ma il diritto dei cittadini di concorrere con metodo democratico, tramite la libera associazione in partiti, a determinare la politica nazionale. A me pare che questo enunciato contenga almeno due precetti costituzionali, rilevanti ai fini del nostro ragionamento.

²³ V. Per es. le proposte di legge A.C. 1984 (Castagnetti e altri) e 2890 (Filippeschi e altri) e i d.d.l. A.S. 42 (Salvi e Villone), 550 (Carlone e Negri), 949 (Storace e altri), 1112 (Cutrufo e altri), 1114 (Del Pennino e altri).

²⁴ V. per es. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Padova, 1967, pp. 721-728. Altre indicazioni bibl. in V. CRISAFULLI e L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1998, p. 337.

²⁵ G. AMATO e A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, IV ed., Bologna 1994, p. 290.

Innanzitutto, che il partito è una struttura o uno strumento essenziale di un sistema democratico che la Costituzione intende come necessariamente pluralistico. Personalmente, penso che il pluralismo politico sia un elemento costitutivo di qualunque sistema democratico (la democrazia o è pluralistica o non è); ma, in ogni caso, questa è chiaramente la scelta che, con l'articolo 49, ha compiuto la nostra Costituzione. In altri termini: secondo la Costituzione non c'è democrazia senza il pluralismo dei partiti, senza partiti in competizione fra loro; come le tasse non sono “bellissime” (come invece ha recentemente sostenuto il ministro italiano dell'Economia e delle Finanze) ma sono comunque inevitabili, così i partiti politici, ancorché raramente bellissimi, sono comunque necessari o inevitabili, e necessario è il loro pluralismo (che non significa frammentazione o polverizzazione, ma certo il pieno diritto delle varie “famiglie politiche” ad avere propria rappresentanza politica).

Secondo: i soggetti dell'articolo 49 sono, certo, i cittadini; ma se il diritto che viene loro riconosciuto non è tanto il diritto di associarsi in partiti, già riconosciuto dall'articolo 18, ma quello di “associarsi in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale”, allora il partito è configurato come uno strumento necessario per l'esercizio della sovranità popolare, che ai cittadini è intestata – dall'articolo 1 della Costituzione - non solo quanto alla titolarità dei poteri sovrani, ma, per l'appunto, anche quanto al loro concreto esercizio, sia pure nelle forme e nei limiti della Costituzione²⁶. L'ulteriore precisazione contenuta nel dettato costituzionale, che vincola al metodo democratico il concorso a determinare la politica nazionale tramite i partiti, non è dunque irrilevante né superflua (anche qui se la si interpreta, come si deve, *magis ut valeat*): è evidente che nessuna effettiva partecipazione all'esercizio di poteri sovrani può realizzarsi associandosi ad un partito personale o oligarchico, comunque non democratico, nel quale il cittadino non dispone di efficaci strumenti di partecipazione democratica perché le decisioni rilevanti sono riservate a un leader padrone o a una ristretta oligarchia, che si rinnova per cooptazione²⁷.

²⁶ Sul punto v. E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano, 1957. pag 26; e F. BASSANINI, *Il nuovo quadro costituzionale: l'equiordinazione fra Stato ed autonomie e il principio di sussidiarietà*, in VV.AA. *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del LII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 2007, pp. 53 e ss., e *La Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2007.

²⁷ “Se nell'art. 49 si legge che i partiti sono strumento perché i singoli possano partecipare alla vita del Paese, e queste parole non sono in libertà, l'unica interpretazione sensata di questo articolo è questa: che i singoli debbono avere tale posizione nei partiti, parteciparvi in tal modo, debbono tanto determinarne l'indirizzo, che attraverso tale partecipazione ai partiti in

Ancorché l'articolo 49 non prescriva l'obbligo di una regolamentazione legislativa dei partiti, a me pare dunque che quest'ultima non solo non può ritenersi vietata dal disposto di quella disposizione costituzionale, ma appare per molti versi coerente con i principi da essa affermati, e funzionalmente utile a garantire l'effettività dei diritti di partecipazione democratica che essa riconosce ai cittadini, e la conformazione ai principi costituzionali del funzionamento del nostro sistema politico-istituzionale.

Né varrebbe osservare che non tutti i Paesi dell'Europa centro-occidentale hanno imboccato la strada della regolamentazione legislativa dei partiti. Si può notare infatti che quelli che l'hanno imboccata con più decisione, come la Germania, la Spagna, il Portogallo, l'Austria²⁸, sono - non a caso - Paesi che, come l'Italia, hanno conosciuto nel secolo scorso regimi totalitari, e hanno dunque avuto la prova della fragilità delle loro (alquanto recenti) democrazie. Non hanno invece imboccato la stessa strada, o hanno optato per una regolamentazione molto leggera²⁹, comprensibilmente, Paesi di più antica, solida e ininterrotta tradizione democratica, nei quali, per lo più, la regolamentazione legislativa dei partiti è da tempo sostituita da forme consolidate, riconosciute e condivise di autoregolamentazione³⁰. A quale gruppo appartenga l'Italia, non può essere, purtroppo, oggetto di discussione: e infatti, in assenza di ogni regolamentazione legislativa, conosciamo in Italia, a destra come a sinistra, partiti personali e partiti dominati da ristrette oligarchie impermeabili a ogni istanza di rinnovamento e di ricambio; tanto da rendere non peregrini i quesiti che, in forma di interrogativo retorico, Augusto Barbera formulava qualche anno fa, con l'intento, precisamente, di rilanciare la riflessione sulla regolamentazione legislativa dei

seconda istanza i cittadini contribuiscono pure a determinare l'indirizzo politico dello Stato" (C. ESPOSITO, *Intervento al Convegno di studio su "I partiti politici nello Stato democratico"*, Roma, 1958, ora in *Scritti giuridici scelti*, Napoli 1999, III, p. 201 e ss.). V. ora, nello stesso senso, G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in www.forumcostituzionale.it, 2006.

²⁸ Cfr. la raccolta di testi della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali, *La legislazione sui partiti politici in alcuni paesi dell'Unione Europea: Austria, Francia, Germania, Spagna*, a cura di D. Nardella, Firenze 2008.

²⁹ E' il caso della Francia e, da ultimo, del Regno Unito, come notano A. DE PETRIS e C. PINELLI, nella *Introduzione* alla raccolta di testi citata nella nota precedente, pp. 9 e 14-15.

³⁰ E' la stessa ragione per la quale l'assenza di una legislazione sulla disciplina dei conflitti di interesse in Paesi di antica tradizione democratica e di forte e consolidata etica pubblica non può essere invocata come argomento per negare la necessità di una rigorosa disciplina di prevenzione dei conflitti di interessi in Paesi nei quali questa tradizione democratica e questa etica pubblica non vi sono. Nei primi Paesi infatti gli elettori per primi si rifiuterebbero di eleggere a cariche pubbliche rilevanti chi ha conflitti di interesse significativi. Nei secondi solo il ricorso alla forza delle leggi può evitare che gli interessi pubblici siano posposti agli interessi privati.

partiti³¹: fino a che punto si possa accettare che i partiti italiani, titolari dell'esercizio di delicate funzioni di rilievo costituzionale e destinatari di importanti finanziamenti pubblici, possano liberamente, e senza rispettare le garanzie dello statuto, espellere uno o più iscritti³², sciogliere o commissariare organizzazioni territoriali dissidenti, bloccare le iscrizioni al Partito in alcune province, svolgere a tavolino uno o più congressi provinciali, distribuendo i delegati tra le correnti in percentuali prestabilite? Non ipotesi astratte, quelle prospettate da Barbera, ma realtà quotidiana di un sistema sempre più restio ad accettare la sfida della partecipazione democratica, come ben sa chi indaga sul funzionamento reale del sistema politico italiano.

Senza una qualche regolamentazione legislativa dei partiti – non limitata alla sola garanzia della democraticità della loro azione esterna - vi è dunque la concreta probabilità che il disposto dell'articolo 49 resti del tutto inattuato, anzi contraddetto e negato nel suo contenuto precettivo specifico, che, come si è visto, non si riduce al riconoscimento del diritto alla libertà di associazione in partiti, ma vuole assicurare l'effettività della democrazia mediante il concorso pluralistico tra partiti *democratici* e la partecipazione *dei cittadini* attraverso i partiti alla formazione delle scelte politiche nazionali.

Le ragioni che hanno ispirato la diffidenza della maggior parte della dottrina nei confronti di una regolamentazione legislativa della organizzazione interna dei partiti vanno invece attentamente considerate nel momento della definizione in concreto del contenuto di tale regolamentazione; essa dovrebbe essere ridotta all'essenziale ed escludere rigorosamente ogni interferenza nelle scelte ideologiche, culturali e politiche compiute da ciascun partito. I disegni e le proposte di legge pendenti di fronte alle Camere offrono indicazioni opportune, ma non di rado sembrano eccedere, prevedendo regole che, in quanto non strettamente finalizzate al perseguimento dell'obiettivo indicato dall'articolo 49 della Costituzione, sembrano configurare una inopportuna e forse illegittima ingerenza nella autonomia politica di ciascun partito.

A mo' di esempio ricordo, nel primo gruppo di disposizioni (utili a garantire l'attuazione del precetto costituzionale, e dunque sicuramente legittime): l'obbligo di ogni partito di avere uno statuto, di depositarlo o registrarlo e di renderlo accessibile

³¹ A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 323.

³²come, per l'appunto, accadde, nell'ottobre del 1981, al sottoscritto e ad altri sette membri del Comitato centrale del PSI, tra i quali Enzo Enriques Agnoletti, Tristano Codignola, Paolo Leon, Renato Ballardini, Giunio Luzzatto e Gianfranco Amendola, rei di avere pubblicato un manifesto-appello (v. http://www.bassanini.eu/public/Appello_1981.pdf) critico nei confronti delle scelte e dei comportamenti del vertice del partito

agli iscritti e al pubblico; l'obbligo di indicare chiaramente nello statuto i diritti degli iscritti e gli strumenti di partecipazione alla elezione degli organi dirigenti del partito; l'obbligo di prevedere adeguate garanzie dei diritti delle minoranze e organismi imparziali dotati dei poteri necessari per farli rispettare; l'obbligo di indicare con chiarezza i criteri di valutazione delle domande di iscrizione e i presupposti di provvedimenti sanzionatori nei confronti di dirigenti e iscritti; l'obbligo di motivare tutti i provvedimenti che incidano sui diritti dei singoli (come l'espulsione dal partito o il rifiuto della domanda di associazione) e di dar pubblicità alle relative motivazioni. Tra le norme statutarie necessarie potrebbero forse essere annoverate anche quelle sulle ineleggibilità e le incompatibilità (che, nel merito, dovrebbero essere definite tuttavia da ciascun partito, nell'ambito della propria autonomia statutaria). La legge potrebbe anche prevedere che il partito si doti di norme deontologiche o di un "codice etico"; ma anche in tal caso rimettendone la definizione alle autonome scelte del partito, e comunque evitando eccessi di regolamentazione (penso, a titolo di esempio, alla disposizione della proposta di legge Filippeschi in materia di limite delle spese di ciascun candidato per la partecipazione alle primarie).

Nel secondo gruppo di disposizioni (disposizioni non giustificate dall'esigenza di dare attuazione al precetto costituzionale, dunque illegittime) andrebbero annoverate tutte le norme che possono limitare la libertà di definizione dei programmi e degli indirizzi politici, che riconoscono privilegi e diritti speciali ad alcune categorie di iscritti in violazione del principio di uguaglianza, che possono contraddire al divieto di mandato imperativo, o imporre agli iscritti oneri e obblighi non giustificati.

Ai fini del rispetto (e della attuazione) del precetto dell'articolo 49 della Costituzione, non si può prescindere da una regolamentazione legislativa del procedimento di designazione dei candidati dei partiti a cariche pubbliche elettive. E' in questo contesto che si pone la questione delle elezioni primarie, mediante le quali viene assicurata la partecipazione democratica degli iscritti al partito ("primarie chiuse") o di tutti i cittadini ("primarie aperte") alla selezione dei candidati del partito³³.

³³ V. S. CECCANTI, *Quando la selezione conta: Le elezioni primarie e la loro rilevanza nel sistema politico americano*, in M. Lino, L. Pegoraro, J. Frosini, *From Bush to...? Le elezioni presidenziali americane 2004*, Bologna 2004; E. MELCHIONDA, *Alle origini delle primarie. Democrazia e direttismo nell'America progressista*, Roma, 2005

Nell'ottica di una regolamentazione *soft*, rispettosa dell'autonomia dei singoli partiti per quanto consentito dal rispetto del precetto costituzionale, ritengo tuttavia che l'imposizione per legge dell'obbligo di ricorrere ad elezioni primarie per la designazione dei candidati a cariche elettive possa offrire il fianco a dubbi e perplessità di ordine costituzionale. Le stesse perplessità verrebbero evidentemente superate se il ricorso alle primarie fosse configurato come una delle procedure democratiche di selezione dei candidati a cariche elettive, libero essendo ogni partito di scegliere quella ritenuta più confacente ed opportuna.

Mi pare dunque che la soluzione più ragionevole – e costituzionalmente incontestabile - sia quella di prevedere che ogni partito proceda alla designazione dei propri candidati a cariche pubbliche elettive mediante il ricorso alle primarie o, in alternativa, mediante il ricorso a procedure di designazione dei candidati da parte di organi di partito, purché configurate in modo da assicurare l'effettiva partecipazione democratica degli iscritti.

Prevedere la facoltatività del ricorso alle elezioni primarie non significa escludere l'opportunità che esse siano disciplinate dalla legge e gestite, quando uno o più partiti decidano di ricorrervi, da una struttura pubblica o con l'assistenza di una struttura pubblica. In alcuni dei disegni di legge pendenti si prevede per l'appunto che il ricorso alle primarie sia deciso liberamente da ciascun partito, ma che il loro svolgimento sia regolato dalla legge e organizzato da una struttura pubblica (Stato, Regione, ente locale) : ciò consentirebbe di assicurare più facilmente il rispetto dei principi di segretezza, personalità e uguaglianza del voto; e anche di evitare che alcuni cittadini votino più volte o partecipino alle primarie di diversi partiti tra loro concorrenti.

Per concludere, resta da rispondere a un ultimo quesito: ci sono le condizioni oggi per ragionare su una regolamentazione dei partiti e per prevedere elezioni primarie? Cesare Pinelli, per esempio, ne dubita. Io propendo invece per una risposta positiva. Penso che avesse ragione, questa mattina, Leopoldo Elia allorché ha osservato che, ai tempi della Costituente, la durezza dello scontro politico e la divisione del mondo in blocchi contrapposti rendeva molto difficile procedere su questa strada. Comprensibilmente forte e diffuso era allora il timore che una regolamentazione legislativa dei partiti potesse rappresentare il veicolo per introdurre discriminazioni, per mettere fuori legge ideologie e formazioni politiche, per reintrodurre meccanismi di democrazia protetta, sull'esempio tedesco. Ma quelle condizioni non ci sono più, e oggi credo che nessuno possa seriamente temere che una regolamentazione dei partiti

possa essere utilizzata per discriminare qualcuno in relazione alla sua ideologia, alla sua cultura politica, ai suoi programmi di governo.

Più difficile mi pare invece rispondere ad un altro quesito: se la domanda di una regolamentazione legislativa dei partiti e della designazione dei candidati dei partiti a cariche elettive abbia in concreto dietro di sé un consenso diffuso: un consenso “di massa”, o comunque un consenso sufficiente a vincere le resistenze che certo questa riforma incontrerà, da parte del ristretto ma potente ceto di coloro che hanno ostruito le loro fortune su un sistema politico basato su oligarchie di partito non trasparenti e non controllate.

Il dubbio è lecito, e, allo stato, appare anche ben fondato. Vale tuttavia quanto ho osservato all’inizio di questa relazione: è la miscela esplosiva rappresentata dalla crisi di rappresentatività e di legittimazione che oggi grava sul sistema politico-istituzionale italiano, dal dilagare dell’antipolitica e della sfiducia nei confronti dei partiti e delle istituzioni di governo, e, nel contempo, dalla crescente domanda di partecipazione democratica, che può abbattere resistenze e ostacoli e aprire la strada alle riforme. Il *bouquet* delle riforme necessarie per superare questa crisi di sistema è – come si è visto – assai più ampio e variegato di quelle che sono oggetto di discussione in questo convegno. Ma di questo “pacchetto” di riforme necessarie fa parte di diritto – come è ormai evidente – anche l’attuazione del precetto costituzionale dell’articolo 49, mediante la definizione legislativa delle (poche) regole strettamente necessarie a garantire, nell’organizzazione interna dei partiti e nella designazione dei loro candidati a cariche pubbliche elettive, la effettività della partecipazione democratica dei cittadini alla formazione delle scelte politiche nazionali e locali.