

Modelli di partito e modelli istituzionali

di Salvatore Bonfiglio

intervento al Seminario Astrid su

I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?

Roma, 30 gennaio 2008

L'esperienza costituzionale italiana e quella di altri Stati retti da una forma di governo parlamentare confermano la determinante influenza dei partiti politici sulla dinamica della forma di governo, in quanto essi non soltanto sono strumenti di partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, ma anche perché determinano o condizionano l'indirizzo politico¹.

Anche nella V Repubblica francese, che si caratterizza per una forma di governo ibrida, se in una prima fase storica vi è stato un ridimensionamento delle forze politiche, negli anni Sessanta del secolo scorso, dopo la riforma che ha introdotto l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, il sistema partitico si è via via consolidato, affermandosi una certa convergenza tra modello partitico (partito del presidente) e modello istituzionale (presidenzializzazione del sistema). Oggi nessuno metterebbe in dubbio che l'UMP, l'Unione per un Movimento Popolare, sia il partito del presidente Nicolas Sarkozy, uno strumento del suo leader.

La Francia ha una lunga e solida tradizione democratica e possiede resistenti anticorpi contro il rischio di una sovrapposizione confusa ed esasperata tra modello partitico e modello istituzionale. In Italia, invece, tale sovrapposizione si è perfettamente compiuta con l'ordinamento fascista, non a caso definito da Calamandrei un "regime a doppio fondo"², in cui non fu voluto il completo riassorbimento del partito nello Stato, allo scopo di conservare fino all'ultimo lo strumento della "rivoluzione permanente".

Se ancora oggi in Italia la sovrapposizione tra profili partitici e profili istituzionali comporta maggiori rischi, rispetto alla Francia – dove è presente, ad esempio, un robusto apparato amministrativo di solida tradizione democratica e una solida cultura politica liberale e democratica – occorre proprio per questa ragione non sottovalutare che i partiti politici, in particolare quelli che concorrono a formare una maggioranza parlamentare, hanno una posizione monopolistica nel

¹ T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, p. 190.

² P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento 8 maggio 1848-maggio 1948*, Roma, p. 263.

processo di decisione politica. Dalla realtà effettuale e dal riconoscimento teorico del sistema partitico come elemento costitutivo della forma di governo (parlamentare) scaturisce l'utilità di una regolamentazione giuridica dei partiti.

Per molto tempo in Italia è prevalsa la tesi secondo cui il costituente, rigettando un emendamento esplicativo dell'art. 49 Cost., mirante a chiarire che i partiti devono uniformarsi al "metodo democratico" tanto nell'attività esterna quanto nella loro organizzazione interna, avrebbe inteso riferirsi al rispetto del metodo democratico soltanto in relazione all'attività esterna dei partiti. Scrive Mortati in un noto saggio del 1957: "L'espressione 'metodo democratico' può essere assunta ad indicare più cose, ma il suo significato più pregnante, voluto mettere in rilievo dal costituente, è quello che si riferisce all'assicurazione delle condizioni cui rimane legata l'alternativa al potere delle forze politiche"³. Non vi è dubbio che, dopo l'esperienza fascista del partito unico, il costituente, particolarmente attento al principio del pluralismo partitico, abbia voluto affermare che l'espressione "con metodo democratico", contenuta nell'art. 49 Cost. it., si riferisce solamente all'attività esterna dei partiti; ed è del tutto evidente che questa non potesse che essere l'interpretazione prevalente fino alla caduta del muro di Berlino, visto il progressivo deterioramento sia del quadro internazionale sia dei rapporti tra le maggiori forze politiche, già nei primi anni del dopoguerra.

Dopo le giustificate riserve e preoccupazioni sostenute in passato, oggi la riflessione sulla regolamentazione giuridica dei partiti, sui loro statuti, sui modelli di "democrazia interna" va approfondita, secondo una tendenza ragionevolmente più diffusa, a cominciare dai primi anni Ottanta⁴ e, soprattutto, dopo i primi anni Novanta del secolo scorso⁵.

In effetti, ciò che si registra, e in alcuni casi preoccupa, è la tendenziale convergenza tra modelli di partito e modelli istituzionali.

Già nell'aprile del 1981 a Palermo, al XLII Congresso del PSI, venne approvata la proposta di Craxi di modifica dello statuto del partito, per cambiare la modalità di scelta del segretario fino ad allora eletto dalla direzione. Per la prima volta nella storia del partito socialista fu eletto il segretario direttamente dai delegati. Da questa elezione emerge una forte personalizzazione della politica e la trasformazione del PSI in uno

³ C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957, p. 141.

⁴ M. D'Antonio, G. Negri, *Il partito di fronte allo Stato a se stesso*, Milano, 1983; G.U. Rescigno, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, 1984 n. 1, p. 81.

⁵ F. Lanchester, *L'innovazione costituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI legislatura*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, n. 4, p. 944; M. Galizia, *Presentazione*, in S. Bonfiglio, *Forme di Governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, 1993, p. XXV.

strumento del leader, in un vero e proprio partito personale⁶. È qui interessante evidenziare che nel suo discorso al Congresso di Palermo Craxi rilancia l'idea di una grande riforma delle istituzioni, già proposta sull'Avanti! il 27 settembre 1979. Vi era, dunque, una perfetta combinazione tra la scelta statutaria a favore di una “democrazia interna” di tipo “immediato” e “plebiscitario”, da un lato, e la strategia politico-costituzionale, dall'altro, che aveva come suo elemento caratterizzante l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica sul “modello” francese della V Repubblica. Tale orientamento risultò subito minoritario, perché avrebbe messo in discussione non soltanto la forma di governo ma anche il sistema elettorale.

Un modello di “democrazia immediata” è, però, prevalso nei governi locali italiani, nei quali l'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia ha avuto un buon rendimento, perché le dimensioni modeste e i poteri essenzialmente amministrativi delle istituzioni comunali e provinciali rendono possibile il controllo democratico diretto da parte dei cittadini, oltre che dei Consigli comunali e provinciali, se pur indeboliti. Mediocre è, invece, il rendimento del modello regionale fondamentalmente basato sugli stessi elementi caratterizzanti la forma di governo a livello locale, a cominciare dall'applicazione del principio simul stabunt, simul cadent, secondo cui vi è una inscindibile connessione tra la permanenza in carica del capo dell'esecutivo e quella dell'assemblea. Questo avvicinamento della forma di governo regionale a quella già in atto per comuni e province – con l'approvazione della legge costituzionale 1/1999, che modifica gli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione – ha indebolito il ruolo del Consiglio, da un lato, e ha stabilizzato e rafforzato l'esecutivo e il modello di “partito elettorale del presidente”, dall'altro. Tale modello è dato non soltanto dalla elezione diretta del capo dell'esecutivo, ma anche dal sistema elettorale definito dalla legge statale 43/1995, che prevede un premio di maggioranza collegato al candidato alla presidenza, pari a un decimo o un quinto dei consiglieri tratti da una speciale lista regionale priva di preferenze (il c.d. “listino”). L'adozione della formula proporzionale per la ripartizione dei seggi, con soglia di sbarramento assai bassa, determina una notevole frammentazione dei Consigli, favorita ulteriormente dai regolamenti regionali che prevedono la costituzione di gruppi minuscoli, sino al “monogruppo” formato da un solo consigliere.

Se ci spostiamo dal livello locale e regionale a quello nazionale la sovrapposizione confusa ed esasperata tra modelli di partito (elettorale, personale, strumento del leader) e modelli istituzionali può comportare maggiori rischi, alterando gli equilibri tra gli organi costituzionali e tra i

⁶ G. Amato coglie i rischi connessi a tale trasformazione. Si veda il suo articolo *Craxi a metà del guado*, in *la Repubblica*, 1 maggio 1981.

poteri dello Stato, con gravi conseguenze sulle libertà. A livello statale, infatti, il modello di democrazia elitistico si fonde con il modello plebiscitario di democrazia, che è la negazione dello Stato costituzionale inteso come Stato democratico di diritto. Un passo decisivo verso lo svuotamento concettuale della rappresentanza, nell'ambito di una concezione plebiscitaria della democrazia, è dato dalla “nomina” dei parlamentari ad opera del vertice di partito. È quanto avvenuto con la legge 270/2005. Un altro passo che va nella stessa direzione è dato dalla sterilizzazione delle funzioni parlamentari. Infine, il decisionismo, nella sua versione ideologica più aderente al principio dell'unità del potere contro il principio della separazione, costituisce un vero e proprio attacco al modello di democrazia rappresentativa e allo Stato democratico di diritto.