

I PARTITI POLITICI E LE FORME DI GOVERNO NELL'UNIONE EUROPEA

ANDREA MANZELLA

Ogni tanto ritorna, ed è bene ricordarlo, il monito celebre di Maurice Duverger: "chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha una idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione politica dei partiti ed ignora il diritto costituzionale classico, ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei".

Oggi abbiamo nell'Unione europea ordinamenti costituzionali informatissimi sulla funzione dei partiti e ad essa in larga misura adattati e costruiti in forme aperte ad ogni integrazione possibile tra il diritto pubblico e il loro diritto privato. Il guaio è che quegli ordinamenti sono così sagomati, quei moduli di convivenza sono così disegnati in relazione ad una idea e ad una realtà di partito politico che non esistono più. Sicchè forme di governo, regolamenti parlamentari, leggi elettorali, legislazioni di finanziamento finiscono, al limite, per essere le strutture portanti di una cosa che non c'è più, o almeno non è più quella che era prima.

Strutture, dunque, che oggettivamente assumono una funzione di conservazione: a beneficio di "ditte", di apparati, di soggetti politici che senza il loro sostegno non avrebbero ragione né mezzi per esistere. Un perfetto circolo vizioso. Parafrasando Duverger, potremmo dire che "il diritto costituzionale classico ha una idea sbagliata dei partiti politici contemporanei".

E allora, come per le aree industriali dismesse, il problema del costituzionalismo europeo è quello della riconversione delle forme proprie dello Stato di partiti, ora Stato di "partiti obsoleti", in forme adeguate alle nuove necessità della rappresentanza politica. Necessità che nascono da insufficienze e logoramento dei vecchi schemi.

Quali sono queste necessità? Direi - con l'approssimazione che purtroppo deve accompagnare simili classificazioni - essenzialmente tre: la necessità di assicurare una rappresentanza adeguata al nuovo mondo del lavoro. La

necessità della rappresentanza degli "esclusi". La necessità di una rappresentanza di tipo diverso per la società "informata".

Che significa, oggi, necessità di una rappresentanza politica appropriata per il mondo del lavoro? (e certo, la formulazione di questa domanda è influenzata, per noi, dagli articoli 1 e 3 della Costituzione di una Repubblica "fondata sul lavoro"; e che deve rimuovere gli ostacoli che impediscono "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione" politica del Paese).

Il riferimento è a due condizioni "impedienti". Una condizione di luogo, innanzitutto. Il frazionamento dei luoghi del lavoro, rispetto alle organizzazioni produttive del secolo scorso, la possibilità di svolgimento di lavori a domicilio, la stessa moltitudine di piccole e medie imprese e le condizioni di lavoro in esse assai differenziate, la miriade variegata delle partite IVA: tutto questo, ogni giorno, rende più difficile la rappresentanza politica di isole di lavoro, neppure componibili ad arcipelago, e di lavoratori, isolati di massa. Quale partito di vecchio tipo potrebbe veramente dire di conoscerne gli interessi e di parlare a nome di essi?

Vi è poi una condizione di tempo. La flessibilità, il precariato dei lavori si riflette inevitabilmente in una sorta di precariato della rappresentanza politica. Perché: chi può rappresentare veramente, in perduranza di appartenenza o di opinione, i lavoratori mutanti, nei loro cambiamenti di condizioni lavorative, che possono tradursi anche in diversa percezione di ambienti, di bisogni e quindi di domande rivolte alla politica?

La seconda necessità è quella della rappresentanza degli "invisibili". C'è una sensibilità europea accentuata per gli "esclusi" dal circuito vitale della cittadinanza. Lo abbiamo visto in questi giorni. Prendere a parametro di computo della rappresentanza al Parlamento Europeo la residenza e non la cittadinanza, in negazione di tutte le norme di riferimento dei Trattati, era certo dal punto di vista di chi - come noi - ha rischiato di subirla, una violazione giuridica. E, tuttavia, l'intuizione che il "peso" demografico, economico, sociale e, alla fine, politico degli Stati sia dato non solo dai cittadini, ma anche da tutti coloro che, a vario titolo convivono nel loro territorio, è il segnale di una tendenza all'allargamento del concetto di rappresentanza politica, per la constatata insufficienza dei tradizionali recinti di riferimento.

La terza necessità è di tipo, diciamo, culturale. La rappresentanza politica tradizionale era fatta di due fasi: prima, la persuasione, l'indottrinamento o la rivelazione/agnizione di quello che conveniva al delegante e poi la fase attiva/passiva della rappresentanza. Ora, nei confronti di una società "informata", la rappresentanza si è, per così dire, essiccata tutta nella seconda fase. La società "informata" - dalla televisione, da Internet, dai *blog*, dalle *news* telefoniche - ha idee precise sul destinatario della sua delega. Il partito politico che, come prima si è visto, deve andare a scovare gli "isolati" e gli "invisibili", in questo caso invece deve solo "mostrarsi" sul mercato politico per poter essere scelto dagli "informati".

Non solo. È in questa zona della società politica che ci sono i giacimenti inesplorati della "contro-democrazia", secondo l'ormai celebre definizione di Pierre Rosanvallon. Che non è la zona di contrasto con la politica, l'antipolitica, ma ne è l'anti-camera finora non visitata e magari snobbata, e tuttavia disponibile per un modo nuovo di prendere partito. Qui ci sono coloro che esprimono una volontà di partecipazione molto forte: che aspettano solo un qualche segnale di chiamata per manifestarsi e per mobilitarsi. La democrazia partecipativa di Segolène Royal, gli esempi locali di democrazia deliberativa: il riconoscimento, nel nuovo Trattato europeo, della iniziativa legislativa popolare transnazionale; le "primarie" italiane di coalizione per il candidato leader e poi, addirittura, per la formazione di un partito "chiavi in mano", con l'elezione contemporanea diretta del suo segretario: sono altrettanti esempi di una "*mouvance*" che attraversa una democrazia sostanzialmente post-partitica.

Certo, si tratta, come avvertito, di approssimazioni. Eppure, questi tre poli - i lavoratori senza luogo, i nomadi del lavoro, gli "informati" non militanti e tuttavia dotati di specifica coscienza politica - segnano il perimetro, dentro cui si muove la grande massa della cittadinanza inattiva. Ed è chiaro che se la rappresentanza politica non riesce a ricomprendere quei tre poli e quindi non riesce a essere, nelle nuove condizioni, rappresentanza generale, inclusiva anche delle zone "difficili" della comunità, essa trasmetterà le sue manchevolezze al sistema dei partiti nella sua interezza.

Il sistema di partiti che ha di per sé una vocazione totalizzante come è nella essenza della rappresentanza politica e com'è rivelato in quasi tutte le definizioni normative degli ordinamenti dell'Unione (cfr. art. 21 Cost. Repubblica federale

Germania; art. 6 Cost. spagnola; art. 4 Cost. francese). Ovunque, infatti, il sistema partitico è incentrato sull'elemento del "concorso" (come Alberto Predieri segnalò subito per noi nel primo dei "commentari" costituzionali). Il pluralismo competitivo dei soggetti politici è la condizione di legittimazione per "determinare la politica nazionale" (la formula italiana che corrisponde alla sostanza delle altre). Una politica cioè che nella sua fase conclusiva - risultante dalla dialettica parlamentare tra partiti-gruppi di maggioranza, partiti-gruppi di opposizione e dal confronto tra partiti parlamentari e partiti extraparlamentari - deve coprire e capire l'intero spazio della comunità.

Ma se viene meno questa caratteristica totalizzante, se i partiti rivelano il fiato corto rispetto alle esigenze di rappresentanza di una società "liquida" o proteica (secondo denominazioni correnti e realistiche) dove saranno i punti di coagulo della "vita democratica" europea (secondo l'espressione inusuale ma suggestiva che troviamo nel nuovo Trattato dell'Unione)?

In realtà in tutti gli ordinamenti politici dell'Unione si possono riscontrare due tendenze ricostruttive dei legamenti propri di una effettiva vita democratica. Due tendenze non opposte ma anzi perfettamente componibili. L'una pone quale riferimento oggettivo della rappresentanza il territorio locale, come se solo aree a misura di comprensione politica, possano essere veramente rappresentate: senza dispersioni e senza zone occulte. L'altra tendenza pone, come riferimento soggettivo della rappresentanza, la persona: come se solo l'ecclitismo e la capacità di sintesi di una esperienza personale, possano veramente condurre a una rappresentanza non astratta né deviata da schematismi ideologici.

Se territorialità e personalismo sono dunque i due punti intorno a cui si riannoda il concetto di rappresentanza politica, è necessario guardare alla forma del partito come forma in radicale metamorfosi, seguendo una logica che incorpora l'una e l'altra condizione. Partiti territoriali, dunque, non nel senso fuorviante di una loro esclusiva strutturazione localistica: ma nel senso di un radicamento territoriale, di "prossimità", dei loro processi di decisione: anche di quelli che conducono a scelte di "politica nazionale". Partiti personali, dunque: non nel senso, patologico ancorché sperimentalmente diffuso, del "partito di proprietà" o di "impresa politica". Ma nel senso di

partiti che affidano al crogiuolo delle scelte finali di un *leader*, le loro capacità conclusive di "voce" e di rappresentanza.

Se si guarda alle cose d'Europa, questa metamorfosi dei partiti appare assai nitida. Nel Regno Unito, dove il *blairismo* e, prima ancora, il *thatcherismo* si sono, per così dire, "sovrapposti" ai due grandi partiti storici della democrazia britannica, ne hanno innovato strutture e procedure, prima ancora che ideologie. In Francia, dove il *sarkosismo* ha rimodellato a sua immagine addirittura il partito del Presidente della Repubblica allora in carica. In Germania dove la popolarità del Cancelliere in carica, oggi il *merckelismo*, può spostare l'equilibrio interno della *Grosse Koalition*, cioè fra due partiti ancora con caratteristiche di massa. In Spagna, dove le continue invenzioni *radical* dello *zapaterismo* hanno di fatto "occupato" il partito socialista.

E in tutti questi sistemi, nel Regno Unito della *devolution*, nella Spagna delle *Comunidades*, nella Germania dei *Länder* e perfino nella Francia delle *regions* e dei *departements*: la concezione "leaderistica" della politica non risulta in contrasto con spinte accentuate alla territorializzazione.

In Italia conosciamo il "berlusconismo" dove la personalizzazione estrema, mista ad una predominanza comunicativa si è congiunta ad una capacità di convivenza con un partito territoriale di spiccata e autoritaria personalizzazione. E in più con tipi di governatorato regionale "assoluto". In Italia, dove nell'altro campo si contrappone, al partito "ottriato", di sovranità personale, un partito creato dal basso, ma anche esso personalizzato per investitura popolare, e anche esso territoriale per contemporanea scelta diretta di apparati locali.

Insomma, in una prospettiva larga (che non tiene ovviamente conto delle innumerevoli diversità di impianto e di visibilità dei partiti europei), sembra che il binomio territorio-persona sia la cifra comune di lettura anche di sistemi in cui la perduranza della vecchia forma partito, perfino nella accezione di partito di massa (come in Germania e nel Regno Unito) ha ancora una sua consistenza sociale. E tuttavia, sia partiti di massa perduranti (ma in realtà mutati nella loro intima natura) sia partiti che vivono solo sui regimi di finanziamento dei contribuenti (e che in più lucrano sulle vecchie "insegne" e sui benefici dell'utilità marginale di coalizione), sia nuovi partiti che già nascono con il *printing* della personalizzazione e della territorializzazione: tutti devono fare i conti con le difficoltà che si

sono viste proprie della rappresentanza politica attuale. Devono insomma fondarsi su una nuova democrazia rappresentativa.

Ecco, per bene intendersi, forse dobbiamo capovolgere oggi la famosa frase del Piero Calamandrei costituente, qui ricordata. Non è l'articolazione della democrazia rappresentativa ad essere ancora fondata sui partiti. Sono i partiti politici che devono fondarsi sulle nuove frontiere della democrazia rappresentativa, nella geografia sociale dei lavori, delle esclusioni, della "contro-democrazia".

Se le cose stanno così, il problema più importante non è più quello del rapporto tra la conformazione del regime dei partiti e le forme di governo.

Il problema primo è quello delle istituzioni della rappresentanza: cioè della maniera in cui il sistema elettorale e il sistema parlamentare sono in grado di assicurare una rappresentanza con le capacità di inclusione e di qualificazione di cui si è detto.

La logica di questo discorso conduce a scelte di sistema elettorale fortemente territorializzato e personalizzato. E a scelte di sistema parlamentare capace di sintesi nazionali e di "raduno delle tribù" territoriali "per costruire con loro una visione di futuro" (come un giorno disse Bill Clinton). In termini tecnico-giuridici: il necessario bicameralismo differenziato.

Da questo punto di vista, il futuro dei partiti politici di tipo nuovo ha un cuore antico. Nel senso che quale che sia la loro organizzazione extraparlamentare e il loro grado di dominio dei mezzi di comunicazione invasiva di massa, la loro vera forza politica sarà misurata da due elementi. In primo luogo, nel momento elettorale, dalla idoneità ad esprimere nei territori sia un arco oggettivo di rappresentanza piglia-tutto sia esponenti capaci di offrirne una interpretazione e una comunicazione convincente. In secondo luogo, dopo le elezioni, la forza politica dei partiti nuovi risiederà nella loro idoneità a far gruppo parlamentare vero e coeso con una necessaria corrispondenza - sottolineata da Leopoldo Elia - tra "partito parlamentare" e "partito elettorale" (non è un caso che la riflessione politica e la letteratura sui gruppi parlamentari si sta moltiplicando in Europa).

E' evidente, però, sia nell'uno sia nell'altro aspetto, che la condensazione della politica sarà possibile solo in virtù della forza unificante di un *leader* nazionale: che abbia la virtù di esprimere una idea di interesse comune convincente e conveniente: e contro le tendenze centrifughe dei territori e contro la tendenza ad un notabilato di ritorno.

Significa questo l'inevitabilità di un salto al presidenzialismo (anche per le repubbliche e le monarchie dell'Unione ancora a regime parlamentare classico)? No: tenere nel dovuto conto le esigenze primarie della rappresentanza - e le risposte che, dovunque, si stanno cercando di dare ad esse - non significa trascurare il peso che la cultura istituzionale

dell'ultimo secolo ha e deve avere per gli Stati dell'Unione. La trasformazione dei partiti, visibile e innegabile (per quanto ci riguarda, la stupefatta attenzione con cui i sismografi dell'Unione europea guardano alle nostre vicende - dal "berlusconismo" al "veltronismo" - rende impossibile dire che tutto è come prima ...) non può cancellare l'*acquis* democratico di un secolo. Il che significa che nuove tendenze e assetti necessitati vanno collocati nel quadro di un equilibrio democratico nutrito di risalenti esperienze. E in cui la dimensione dei diritti fondamentali ha acquisito quella forma strutturante che Paolo Barile vide nitidamente: e che si deve difendere, specie ora che i tempi costringono ad uno "Stato d'emergenza permanente".

Che significa equilibrio? Le difficoltà di Germania e Spagna con i governi territoriali e i loro *leaders* ci dicono che il riconoscimento di autonomia contro il vecchio Stato centralizzato è sbilenco senza la invenzione di strutture di raccordo e di rappresentanze unificanti. La questione delle seconde Camere è tutta intera sul tavolo di tutti: e il problema è aggravato dalla esistenza di partiti monoterritoriali, nel senso che di un solo territorio facciano la loro *constituency* di riferimento (e non nell'altro senso, virtuoso, della necessaria procedimentalizzazione territoriale delle scelte).

I referendum europei del "no" in Francia e Olanda – contro la stragrande maggioranza dei rispettivi governi e parlamenti – ci hanno indicato, d'altra parte, la fragilità e la irrazionalità di canali di democrazia diretta, capaci di coagulare nel "no" ogni sia pur contraddittoria protesta.

Ancora, la vicenda di Tony Blair nel Regno Unito ci ha mostrato i limiti del leaderismo solitario o piuttosto la mancanza, anche nella gloriosa area di Westminster, di un parlamento "di sorveglianza", capace cioè di condizionare il capo indiscusso della maggioranza, almeno nella scelta tragica sulla guerra e sulla pace.

In Belgio, la lunghissima e ancora irrisolta crisi di governo post-elettorale, ci dice, pur tenendo conto delle gravissime complicazioni della frontiera interna linguistica, degli insostenibili meccanismi di un regime parlamentare non razionalizzato da una legge elettorale di induzione bipolare o da meccanismi costituzionali.

In Francia, ancora, la revisione costituzionale in corso, sembra volere, nelle sue premesse: da un lato, trasformare il semipresidenzialismo in presidenzialismo *tout court* e,

dall'altro, cambiare il parlamentarismo "di scorta" della V Repubblica in un "parlamentarismo di controllo": sia con poteri di approvazione delle nomine di competenza presidenziali sia con una dose di proporzionalismo iniettata nel sistema elettorale maggioritario. D'altronde, l'opposizione ha già avuto, di fatto, spazi significativi, a correzione della logica di "partito dominante" (l'attribuzione della presidenza della commissione bilancio; il *panachage* interpartitico nella composizione del governo...).

Abbiamo dunque in Europa un moltiplicarsi di esperienze e di tentativi significativi della necessità di nuovi equilibri e di una nuova rappresentanza. Tutti comunque incidenti sulla forma di governo e forma di partiti.

Constatiamo, tuttavia, che in questa fase dello sviluppo democratico è necessario ancora fare ricorso per ragioni pratiche, al sofisticato apparato concettuale sul rapporto di influenza e di per-formazione che intercorrono fra sistemi di partiti e forme di governo. Risultano, dunque, ancora valide le analisi che studiano, ai fini dell'efficienza e dell'efficacia della forma di governo, il tasso di frammentazione del sistema dei partiti, la natura della loro localizzazione territoriale, il grado della loro lealtà costituzionale, la loro potenzialità coalizionale. Da questa analisi, come ci hanno insegnato Duverger, Elia, Sartori, arriviamo a conclusioni empiricamente dimostrabili sugli effetti che sulla forma di governo e sulla governabilità hanno le varie situazioni di multipartitismo o di bipartitismo o di bipolarismo o di partito dominante nelle loro varianti e nell'incrocio con fattori meta-politici che possono rendere ancora più complicata la fenomenologia dei sistemi partitici.

La fedeltà a questi parametri, ci permette infatti una lettura abbastanza consolidata dei nostri sistemi politici. E ci consentono di pensare a misure tradizionali: mirate alla razionalizzazione della forma di governo incidendo sul sistema dei partiti, pur consci della loro mutazione strutturale.

Misure tradizionali: come fusioni dal basso, ovvero drastici tentativi semplificatori *ope legis* elettorale o costituzionale o referendum manipolativi; ovvero ipotesi confederali promosse dal partito dominante.

Peraltro, in questo sommovimento di idee, di costruzioni e di decostruzioni, il rapporto tra partiti politici e forme di governo nell'Unione europea non può essere descritto che in termini di provvisorietà o di tendenza: se appena si tiene conto

dei problemi di inadeguatezza del fondamentale rapporto di rappresentanza politica.