

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

di Cesare PINELLI

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

La domanda che apre il nostro Seminario pone la questione se il modello di “partito maggioritario” annunciato, e in parte già emergente nella realtà politica, possa considerarsi una “forma della democrazia” o uno strumento di affermazione del leader. La questione riguarda dunque direttamente l’organizzazione e il funzionamento interno dei partiti, pur presentando delle coimplicazioni col sistema politico-istituzionale che vanno chiarite subito.

L’enfasi sul “partito maggioritario” è abbastanza recente. Nasce, per la precisione, nel momento in cui la riforma elettorale del 2005 sancisce il ritorno al sistema proporzionale, pur corretto dalla previsione del premio di maggioranza. E’ allora che gli antichi fautori del “modello Westminster” cominciano a temere che la riforma allontani per sempre la prospettiva della democrazia maggioritaria, tanto più alla luce dei risultati e della prassi della passata legislatura, nella quale il nuovo sistema elettorale, in presenza di una risicatissima maggioranza di voti a vantaggio di uno schieramento, favorisce continue dissociazioni e ricatti nella maggioranza parlamentare, che può avvalersi di un significativo premio (nazionale) in seggi soltanto alla Camera dei deputati.

Il modello di partito maggioritario risponde in questo contesto alla necessità, tutta interna alla componente riformista della maggioranza di allora, di far quadrare i conti della nascita del Partito democratico e della sua definitiva dissociazione dalla componente massimalista in vista delle elezioni. L’opposizione di allora, per azzerare il vantaggio competitivo di questa mossa, reagisce in maniera simmetrica, annunciando la formazione di una lista del Popolo della Libertà che unisce Forza Italia e Alleanza Nazionale, e in prospettiva di un partito unico di centrodestra, ossia di un altro “partito maggioritario”. La ridislocazione delle principali forze politiche fa sì che alle elezioni del 2008 la legge elettorale funzioni in modo molto diverso dalla precedente occasione elettorale. Questa volta le soglie di sbarramento diventano infatti operative, producendo un’autentica falcidia dei partiti minori in termini di rappresentanza parlamentare e una corrispondente riduzione del numero dei gruppi parlamentari.

Fin qui l’interazione, tutta contingente, del modello di partito maggioritario con le vicende del sistema elettorale. Tuttavia, il contesto di cultura politica nel quale

esso si presenta e cerca di legittimarsi si riferisce ad un periodo più lungo. Il modello mira a proporsi come alternativa ai partiti italiani concretamente operanti fino ai primi anni Novanta, con le loro oligarchie correntizie al centro, coi loro apparati autoreferenziali a livello locale, in definitiva con la loro strutturale incapacità di includere, di esprimere qualcosa di diverso dall'autoperpetuazione del ceto politico. Rispetto a questi partiti, reputati da un lato anacronistici, dall'altro abitati soltanto da uomini di potere, se non addirittura sepolti da Tangentopoli, il partito maggioritario si autopropone come moderna associazione di cittadini che eleggono un leader in gara per la premiership di governo o di opposizione, che non s'intendono di alchimie di potere e ai quali del resto non è richiesto un impegno costante nelle strutture di partito, a loro volta finalizzate alla competizione elettorale più che alla discussione politica quotidiana.

Si può a questo punto porre la domanda: forme della democrazia o strumenti del leader? Le risposte variano a seconda del punto di vista.

Se interroghiamo l'"uomo della strada", termine che i giuristi di una volta adoperavano senza intenti dispregiativi, ci risponderà che oggi non ci sono partiti italiani che possano considerarsi "forme della democrazia", e nemmeno "strumenti del leader", salvo Forza Italia, privo tuttavia degli elementi minimi della forma che storicamente hanno assunto e tuttora assumono i partiti europei (una dialettica interna regolata che trovi nei Congressi la sua massima esplicazione, e una presenza più o meno capillare sul territorio), e in parte la Lega, retta dal *Fuehrerprinzip* ma dotata, a differenza di tutti gli altri partiti, di un robusto insediamento territoriale.

Il politologo-sociologo della politica sarà sollecitato a rispondere in termini predittivi. La domanda su cui si impernia il Seminario significherà per lui guardare alla realtà dei partiti italiani per capire "dove vanno", anche se, in condizioni di grande incertezza, le predizioni diventano tanto più necessarie quanto più difficili. A mio avviso, anzi, oggi le strutture interne dei partiti italiani sono fra loro troppo differenziate per poterne prevedere l'evoluzione (il che, fra l'altro, rende proibitiva l'ipotesi di una disciplina legislativa).

Il costituzionalista, che non può disinteressarsi della realtà e delle predizioni che se ne possano trarre, guarderà tuttavia al dover essere costituzionale della democrazia come alla sua bussola di riferimento. Non valuterà soltanto consistenza attuale, funzioni e modalità di funzionamento interno dei partiti, ma cercherà di verificare se questi siano indici di buona salute democratica del sistema. Ne risentirà la stessa indagine sul modo d'essere dei partiti.

Anche se la Costituzione evita, felicemente, di definire i partiti, e tanto meno prefigura un modello di partito, emerge comunque anche 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 di partito trasmessoci dalla tradizione democratica, il leader è espressione di un gruppo dirigente, e diventa tale se è capace da un lato di esprimere una sintesi

delle diverse posizioni in esso presenti, dall'altro di rappresentare giorno per giorno il partito stesso all'esterno. L'unione personale con la premiership di governo o di opposizione può verificarsi, ma non costituisce 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 di partito maggioritario annunciato si basa invece, come accennato, sul mandato a un leader eletto da un'ampia assemblea rappresentativa di iscritti e simpatizzanti, sulla unione personale fra leader di partito (attualmente o potenzialmente) maggioritario e premiership (di governo o di opposizione), e su un'organizzazione snella, esclusivamente finalizzata alla selezione del personale politico in vista delle scadenze elettorali. Rispetto all'idealtipo, il modello annunciato promette da una parte più democrazia, nella misura in cui il leader godrebbe di un surplus di legittimazione rispetto al tradizionale segretario per le modalità della sua elezione – non più “il chiuso delle segreterie” ma un'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 la sua degenerazione, ossia con la realtà dei partiti italiani dei primi decenni della Repubblica. 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. All'obiezione si deve dunque rispondere. E si può anche 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, si badi, sull'esercizio del potere. Non capitava che non si sapesse rispondere a domande del tipo: “Chi ha collocato il signor X al posto Y”?, o “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'allocatione 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, ma 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 di selezione delle candidature di quello preesistente; ma se poi le regole sono incerte, confuse, o comunque troppo a lungo discusse e

quindi non legittimate da una prassi condivisa, il discredito diventa maggiore di 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 tra 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.

I conati di modelli 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 prestazioni 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 Novecento, e nemmeno, di per sé, l'uso ossessivo di sondaggi riservati a portare necessariamente a questi risultati. E' piuttosto l'incentivo, insito nella strutturazione 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 ne era affermata la superiorità sul modello tradizionale dal punto di vista democratico.

E' 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 sempre 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, anzi, come ho cercato di dimostrare, di nascondersi ora meglio di prima.

A conferma di quanto ora detto, e 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 dell'attività politica e della riforma elettorale.

Sul primo punto, dopo i tentativi di riforma degli anni Novanta, rivelatisi fallimentari, si va avanti con leggi di cassa votate di soppiatto. Sulla legge elettorale del 2005, che alcuni partiti votarono con entusiasmo, altri per vincolo maggioritario ed altri ancora contrastarono, è calato il silenzio. Il fatto è che, almeno per quanto riguarda le liste bloccate, emblema della più spinta partitocrazia, l'attuale sistema fa comodo a tutti. E ad 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 elezioni, l'alternativa più gettonata a un meccanismo che impedisce qualsiasi scelta dei cittadini è il ritorno all'antico sistema delle cordate. 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.