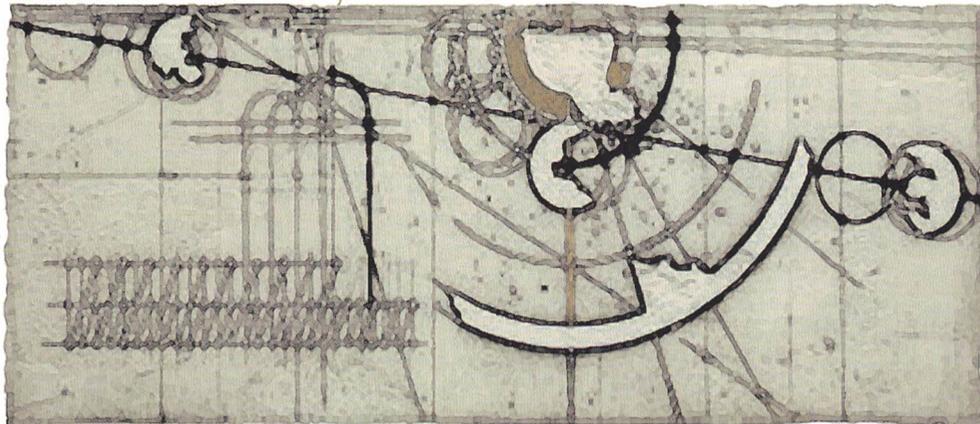




In ricordo di Achille Ardigò



Walter Valentini "Spazio e Tempo"

Guido Bodrato.
Verso
la Terza
Repubblica

Stefano Ceccanti.
Partiti,
eppur
si muovono

Antonio
Maccanico.
Crisi
della finanza

Joseph
LaPalombara,
dimenticare
Bush

I partiti nel trattato di Lisbona e nella transizione italiana

di **Stefano Ceccanti**

EPPUR SI MUOVONO, MA VERSO QUALE DIREZIONE?

Il partito politico ed ancor più il gruppo parlamentare hanno una "necessaria ambiguità" (Merlini) in quanto si tratta di una cerniera tra la società e le istituzioni che può essere vista, a seconda dei momenti, sotto il profilo della società che si organizza verso le istituzioni e al loro interno, o, in alternativa, sotto quello speculare della vita politico-istituzionale che discende nei conflitti sociali per ricostruirli o limitarne la portata disgregativa, o sotto entrambi. Una realtà anfibia. Da questa ambiguità deriva anche la difficoltà del loro inquadramento giuridico sia in categorie sia in norme capaci di razionalizzarne e contenerne la forza: moderni sovrani, i partiti cercano di sfuggire a norme vincolanti utilizzando paradigmi societari a schermo dei loro interna corporis, ma nel contempo si riscoprono attori pubblici nel momento in cui chiedono riconoscimenti di ruolo, di status, di risorse.

Per di più, visto dalla particolare angolazione di questa Italia post-1993, la nostra transizione aggiunge interrogativi ulteriori sul presente e sul futuro dei partiti, sulla loro corrispondenza ad effettive linee divisorie sociali, tra nostalgie della prima fase della Repubblica, obsolete ma ostinate, e più futuri possibili, in cui anche le norme giuridiche possono dare un indirizzo significativo.

Il Trattato di Lisbona, ancora in corso di ratifica da parte di vari Paesi, esprime a questo proposito tendenze significative. Parla esplicitamente dei partiti in tre sedi. Anzitutto nell'art. 1, che comprende tutte le modifiche al Trattato sull'Ue il Titolo "Disposizioni relative ai principi democratici" l'articolo 8-B al comma 4 afferma che "I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una

coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione". Vengono quindi valorizzati sia sul versante delle domande politiche sia su quello delle risposte istituzionali sulla classica linea anfibia. Infatti il testo precedente su cui Lisbona interviene, l'articolo 191, comma 1, del Trattato consolidato vigente, era molto più generico, li definiva "un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione", mentre l'aggettivo "politica" era collocato diversamente, riferito non alla "coscienza europea" da formare ma solo alla "volontà" dei cittadini da esprimere. Nella Carta dei diritti, incorporata grazie alla clausola contenuta nell'art. 1, l'art. 6 del testo afferma che "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione... che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati". La doppia natura è quindi riconfermata: infatti l'art. 12 afferma nel primo comma il ruolo societario dei partiti (nell'ambito del diritto dei cittadini alla libertà di associazione "a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico"), mentre nel secondo comma afferma quello istituzionale ("I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione"). Infine nell'art. 2 che raggruppa le modifiche al Trattato sul "Funzionamento dell'Unione", il nuovo art. 191 stabilisce che "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo 8 A paragrafo 4 del Trattato sull'Unione europea in particolare le norme relative al loro finanziamento", con un'assunzione del modello tedesco, dato che si combina il finanziamento pubblico con una regolamentazione pubblicistica dei partiti stessi attraverso la legge. Si tratta in realtà, a parte la novità procedurale per cui viene coinvolto anche il Parlamento e il richiamo al nuovo art. 8 A, della riproduzione dell'art. 191 del vigente Trattato di Nizza del 2000, già attuato mediante il regolamento emanato a fine settembre 2003. Quest'ultimo evidenzia ancora di più la piena conformità al modello tedesco, dato che impone la registrazione dello statuto presso il Parlamento europeo e precisa che lo statuto e le attività del partito debbano rispettare i principi di libertà e democrazia, i diritti umani e le libertà fondamentali, i principi dello Stato di diritto, consentendo così sia un controllo sui fini sia sulla democraticità interna. Un riferimento implicito vi è poi all'art. 1, in quanto il nuovo art. 9 D al comma 7 precisa che il candidato Presidente della Commissione debba essere designato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per essere votato dal Parlamento "tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate".

Vi è tuttavia da considerare che passando alla dimensione di scala europea l'omogeneità interna dei partiti non può che essere decisamente minore, venendo ad assomigliare all'analogha dimen-

sione di scala dei partiti Usa di cui per esigenze di spazio non ci occupiamo in questo contributo e innestandosi su una forma di governo in cui, analogamente a quella nordamericana, l'assenza, almeno per ora, di un vero e proprio rapporto fiduciario esclude una distinzione precisa tra maggioranza ed opposizione e riduce quindi il rilievo della disciplina di voto. Ciò non significa che la prospettiva dell'Unione non abbia già rafforzato i legami tra partiti di analoga collocazione e che essa non abbia già oggi un rilievo negli scenari interni, soprattutto dei Paesi come l'Italia in cui la transizione ad un nuovo sistema dei partiti non è ancora pienamente consolidata e dove quindi la collocazione europea gioca un ruolo anche simbolico tutt'altro che irrilevante.

Qualsiasi riflessione sull'Italia non può prescindere dal punto di partenza del contesto originario della prima fase della Repubblica. Il grande sforzo di comprensione reciproca delle élites politiche presenti alla Costituente si innestava su una grande distanza ideologica e su una sfiducia reciproca quanto al lealismo democratico dei partiti di collocazione opposta, da cui derivò un eccesso di garantismo rispetto alle norme sulla forma di governo, che si sarebbe rivelato disfunzionale rispetto alla volontà di concretizzare l'intesa alta realizzata nella parte sui principi.

Le malformazioni genetiche della democrazia italiana

La crescente spinta alla convergenza sui fondamenti del sistema (principi costituzionali e loro interpretazioni, scelta europea e atlantica) ha evidenziato nel contempo i costi delle malformazioni genetiche (polarizzazione ideologica, assenza di ricambio, colonizzazione partitica abnorme) con un bilancio complessivo che è divenuto palesemente negativo con la stagione di governo spartitorio degli anni '80. Di fronte ad alcuni fattori contingenti che hanno inasprito la situazione (crisi finanziaria, crollo del Muro di Berlino, deallineamento elettorale e attivismo giudiziario) la classe politica non è riuscita a trovare una via d'uscita razionale rispetto all'adozione degli standard bipolari e di democrazia maggioritaria tipici di tutte le altre democrazie europee medio-grandi. Il vincolo europeo e il movimento referendario hanno guidato il cambiamento rendendolo per molti aspetti irreversibile, ma le loro caratteristiche non potevano essere tali da evitare la lunghezza della transizione, la creazione di anomalie che hanno riempito un vuoto di domanda politica con strumenti anomali (la nascita di un grande partito per gemmazione da interessi economico-mediatici), la persistenza di inerzie proporzionalistiche dovute al parziale mantenimento della vecchia classe politica e delle sue caratteristiche culturali e strutturali, con un'impressione complessiva di strabismo del sistema politico. Come nota Lanchester, in una delle analisi più complete, anche se forse in qualche punto inficiata da una dose di pessimismo eccessivo, "per la costruzione del nuovo fu decisivo il

vecchio personale politico, che contribuì a generare il nuovo in maniera "contraddittoria" generando, insieme ad altri fattori, "le spinte strabiche del rinnovamento sistemico".

Il sistema dei partiti appariva, almeno fino alle elezioni del 2008, bipolarizzato ma anche frammentato, con partiti politici nominalmente tutti nuovi post 1989, ma spesso sommatoria confusa di spezzoni delle vecchie forze politiche creati per rassegnazione più che per convinzione; si è fatta strada l'alternanza di governo, ma talora sono riemerse combinazioni trasformistiche, anche supportate una cultura istituzionale centrata sul "complesso del tiranno"; ha perso significato la linea divisoria laici-cattolici, ma si è evidenziata un'inedita debolezza dei partiti politici a realizzare intese di alto profilo su tematiche cosiddette eticamente sensibili e così via, in una sequenza di novità contraddittorie.

Uno degli strabismi più evidenti è stato quello tra il riconoscimento delle coalizioni, sia in sede regolamentare sia convenzionale rispetto alla formazione del Governo, e il persistere di incentivi regolamentari e legislativi (soprattutto sul finanziamento pubblico) alla frammentazione dei gruppi e nella sostanziale ignoranza del fenomeno coalizionale al di là della fase meramente elettorale.

Per continuare con gli aspetti contraddittori, le nuove leggi elettorali politiche del 2005 (legge 21 dicembre 2005, n. 270), praticate dal 2006, hanno soppresso il rapporto diretto tra eletti ed elettori che si esprimeva dal 1993 grazie al collegio uninominale maggioritario, ma nel contempo, in Toscana, dove pure era stata approvata una legge regionale a prima vista analoga (la legge 13 maggio 2004, n. 25, in realtà profondamente diversa per la limitata quantità dei candidati presenti, che li rende pubblicabili sulla scheda e quindi visibili agli elettori, analogamente ai principali Paesi europei che adottano il voto di lista) è stata approvata una specifica legge regionale sulle elezioni primarie (legge 17 dicembre 2004, n. 70), applicata in vista delle Regionali 2005, che ha superato il consolidato tabù nei confronti di qualsiasi intervento legislativo. L'esigenza di una "contenuta disciplina pubblicistica", auspicio con cui si chiudeva un'ormai famosa voce sui partiti politici dei primi anni '80 aprendo la strada ad una larga parte della dottrina giuridica, ha così superato l'ambito dottrinale e ha raggiunto quello dell'effettività politico-sociale. Si fa strada e l'invito a ridimensionare per tale via le "tendenze oligarchiche" insite nella vita dei partiti e "sempre più mal sopportate" prospettata anche dalla dottrina politologica con sempre maggiore forza (Massari) è finalmente entrata anche nella vita politico-sociale.

Last but not least, nelle fasi in cui la Presidenza del Consiglio è stata assunta dal suo attuale occupante pro tempore, l'esistenza di un anomalo conflitto di interessi è apparso surrogare la persistente debolezza delle istituzioni di Governo, falsando anche il

normative elettorali, tale intervento si configuri fisiologicamente come notarile: dietro tale critica si intravede in realtà un'arbitraria ed arcaica assimilazione del parlamentarismo con le sole democrazie 'mediate'), nonché il perfezionamento della formula elettorale in senso più limpidamente selettivo. È evidente, ad esempio, che in presenza di formule elettorali diverse, più speculari o più selettive, le logiche di funzionamento di un sistema dei partiti anche semplificato, con un ridotto numero di soggetti, possono essere molto diversi. Ad esempio la formula francese si è rivelata in grado di garantire la costruzione di maggioranze parlamentari omogenee anche in presenza di un partito non coalizzabile, il Fronte Nazionale, per vent'anni stabilmente sopra la barra del 10% dei voti validi, mentre quella tedesca, rispetto alla crescita del nuovo partito Die Linke a livelli comunque inferiori al 10% è stato costretto alla Grande Coalizione e non è detto che sia in grado di uscirne, derogando alla logica di formazione dei governi sulla base del mandato popolare che si era affermata in precedenza. Queste diverse evoluzioni del sistema dei partiti avrebbero conseguenze evidenti sulla forma partito: nel caso della "democrazia immediata" l'unificazione della leadership di partito e di governo (affermata per la prima volta nella storia italiana in uno statuto interno, quello del Partito democratico in controtendenza rispetto alla prima fase della Repubblica) assicura il carattere "estroverso" del partito in un quadro di democrazia fortemente competitiva e di primato degli elettori, con un'interpretazione forte della soggettività che l'articolo 49 Cost. assicura ai cittadini nella determinazione della politica nazionale attraverso i partiti; nel caso della "democrazia mediata", pur semplificata, ritornerebbero centrali le intese post-elettorali e le leadership multiple all'interno dei partiti, a cominciare dal dualismo tra candidato Premier e segretario e in un'ultima analisi il primato delle quote ottenute tra gli iscritti rispetto al rilievo degli elettori.

Un'appendice di tale alternativa è costituita dalla questione del diverso status da attribuire alla principale forza politica uscita sconfitta dalle elezioni rispetto alle altre forze minori, nazionali e/o territoriali, ossia la differenza tra l'opposizione e le ulteriori minoranze, a cominciare dal riconoscimento formale (in Costituzione nei Regolamenti parlamentari) di strumenti quali il cosiddetto Governo Ombra. Tale scelta non è affatto legata alla presenza di una dinamica bipartitica, comunque la si voglia definire, giacché lo status acquisito oggi dal partito più forte collocato all'opposizione può essere riconosciuto domani anche ad un partito attualmente più piccolo, ma che si riveli in grado di scavalcarlo nei consensi popolari. Non mancano casi nei sistemi selettivi, da quello inglese a quello spagnolo, in cui uno dei partiti più forti è stato poi soppiantato da un altro, in origine più piccolo. La scelta, come

Una seconda alternativa

Il "metodo democratico"

anche il giudizio da dare sui due quesiti referendari relativi alla formula elettorale su cui saremo chiamati a votare nel giugno 2008, rinvia invece al dilemma tra democrazia immediata e democrazia mediata.

Una seconda alternativa è quella relativa alla richiesta di "metodo democratico" nel senso preciso di coinvolgimento della scelta dei candidati alle elezioni: la spersonalizzazione del rapporto dovuta alla legge 270/2005 può essere superata con due modalità del tutto diverse sia in relazione al complessivo sistema dei partiti sia ai riflessi su ciascun partito. Il ripristino del sistema delle preferenze alla Camera o il suo inserimento per la prima volta al Senato sarebbero tali da ridurre largamente il beneficio della riduzione della frammentazione giacché ogni candidato nel caso di preferenza unica (oppure cordate in caso di preferenza multipla), essendo eletto in modo competitivo agli altri della medesima lista sarebbe in realtà portato a ridurre la coesione della propria forza politica, che verrebbe a configurarsi come mero contenitore, peraltro in un quadro di accentuata deideologizzazione che di per sé tende già a rendere i partiti più eterogenei. Viceversa il combinato disposto tra collegi uninominali (o liste corte, comunque pubblicabili sulla scheda) e primarie, essendo basato su una precisa scansione temporale tra momento della competizione interna di partito e momento della coesione di fronte agli elettori appare decisamente più benefico, e non casualmente conforme agli standard delle democrazie medio-grandi, perché riesce a combinare bene l'esigenza di una scelta democratica delle candidature con quella della coesione di fronte all'elettore che al momento delle elezioni politiche si concentra sulle alternative tra i partiti. È evidente che ciò comporta un diverso giudizio, a seconda dei casi, sull'ulteriore quesito referendario relativo all'abrogazione delle candidature multiple, logico nel caso dei collegi uninominali o delle liste corte, inutile se vi è il voto di preferenza.

Il "metodo democratico"

Se quindi il partito politico "eppur si muove", senza sopravvalutare il ruolo del diritto nei fenomeni politici, il dove si muove appartiene in buona parte ad opzioni *de iure condendo* che spetteranno proprio nei prossimi mesi al Parlamento e al corpo elettorale.