

## **I partiti politici nelle Costituzioni e nella transizione italiana: eppur si muovono, ma verso quali alternative? \***

di Stefano Ceccanti  
(25 settembre 2008)

*Un membro della Costituente racconta che, dalla fine del mese di agosto 1789, fu costretto a lasciare “la parte sinistra, dove ero condannato a votare tutto solo ed ero di conseguenza condannato alle urla delle tribune”*

Journal du baron de Gauville, 1864, cit. in Lauvaux 2004, 71

### *1. L'ambiguità odierna dei partiti in generale e nella transizione italiana in particolare*

La citazione di apertura dà ragione di due fondamentali elementi, utili per organizzare la vicenda storica dei partiti politici da un punto di vista giuridico: l'origine parlamentare delle forze politiche nel periodo precedente al suffragio universale e il peso dominante (già in quella fase) della linea di frattura destra-sinistra nella collocazione dei medesimi.

Due fattori che pesano e che, insieme a vari altri, fanno sì che il partito politico ed ancor più il gruppo parlamentare abbiano una “necessaria ambiguità” [Merlini 2004, 3], 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 [Ceccanti-Vassallo 2004].

## *2. I partiti politici e la loro storia attraverso le Costituzioni e il Trattato costituzionale Ue: una fatica di Sisifo dei costituenti?*

Per esaminare da un punto di vista storico-giuridico le vicende dei partiti, ci appare particolarmente fruttuoso soppesare le parole solennemente utilizzate nelle Costituzioni - a loro proposito nei 15 Paesi membri dell'Unione europea prima dell'allargamento - per cogliere analogie e differenze.

In 4 casi su 15 non troviamo riferimenti ai partiti politici. Non casualmente ciò coincide con Costituzioni in tutti i casi precedenti alla seconda guerra mondiale (Lussemburgo 1868, Irlanda 1937) o, quand'anche riscritte in seguito, verbalizzazioni formali di una lunga evoluzione sin lì avvenuta in via di fatto (Danimarca 1953, che in realtà deriva da una lenta evoluzione a partire dal testo del 1849; Olanda 1983, a partire dal 1840).

In un caso, quello del Regno Unito, troviamo sin dal 1937, il riconoscimento giuridico della minoranza più grande della Camera dei Comuni quale Opposizione parlamentare e del suo leader-ombra ("Ministers of the Crown Act", legge di rilievo costituzionale più volte emendata). Assumono quindi rilevanza i soli partiti parlamentari utili ai fini della dinamica maggioranza-opposizione-altre minoranze. Si tratta, com'è noto, della classica fusione tra Governo e sua maggioranza parlamentare, che è conseguenza stretta dell'esistenza di un rapporto fiduciario, anche se nel nostro Paese, per la persistenza di stilemi assemblearistici, spesso ci si rifiuta di riconoscere tale realtà giacché si sostiene che essa comporterebbe necessariamente un forte squilibrio a favore del Governo e a danno della maggioranza. In realtà, il continuum, in termini di giudizio di fatto c'è comunque, che lo si voglia riconoscere o meno e l'eventuale squilibrio si produce essenzialmente per ragioni politiche, nel caso in cui i dirigenti di partito più autorevoli e i parlamentari più esperti si spostino al Governo. Il mancato riconoscimento giuridico comporta invece un'evidente eterogenesi dei fini: non volendo attribuire prerogative specifiche all'Opposizione, che è la conseguenza pratica più immediata di tale riconoscimento, di fronte al continuum Governo-maggioranza, lo squilibrio si accentua giacché si presenta un insieme articolato di minoranze, ancor più frammentato, alcune delle quali ruotano intorno alla maggioranza (come sono portate a fare naturalmente, ad esempio, quelle espressive di partiti territoriali) ed altre competono con l'Opposizione più rappresentativa per dimostrare la propria rilevante capacità di ostacolarla, favorite dalla mancata gerarchizzazione dei ruoli.

Dei restanti 10 testi vigenti, seguendo un ordine rigorosamente cronologico, incontriamo anzitutto quello austriaco, rimesso in vigore all'indomani della

seconda guerra mondiale, ma risalente al 1920, che nel suo art. 26 richiama i partiti rispetto ai mandati compensativi che nel sistema elettorale hanno la funzione di garantire l'effettiva proporzionalità del sistema, mentre l'art. 30 prevede che ai Gruppi parlamentari possano essere assegnati dei dipendenti da parte del Presidente della Camera bassa. Si tratta di due norme minime, peraltro introdotte dopo la seconda guerra mondiale.

Il punto di svolta è appunto costituito dalle Costituzioni scritte dopo il secondo dopoguerra. Risaltano anzitutto due testi fortemente valorizzanti, quello italiano e quello tedesco, che assumono un significato più o meno forte in questa dinamica di riconoscimento costituzionale, a seconda che si considerino le finalità attribuite o la collocazione sistematica nel testo.

L'articolo 49 della Costituzione italiana è infatti inserito nella Prima Parte sui principi e esordisce avendo come soggetto "i cittadini", i quali "hanno diritto di associarsi liberamente in partiti": sin qui siamo in un ambito societario, non istituzionale. Tuttavia il prosieguo dell'articolo, nell'espone le finalità, parla di "determinare la politica nazionale", penetrando nel cuore della vita politico-istituzionale. Sia che ci si rifaccia alle interpretazioni più ampie (e anche forse più convincenti) di quella formula, vista come "comprensiva anche dell'indirizzo politico espresso dagli organi costituzionali: ma non esauribile in quello" [Merlini 1990, 439], sia che si cerchi di restringerla, non vi è dubbio che stiamo parlando almeno del Governo del Paese. Non è per niente casuale che la vigente Costituzione francese parli di determinazione di direzione della "politica nazionale" per indicare le funzioni del Governo.

La scelta della Legge Fondamentale di Bonn, se si adotta l'ottica della collocazione del suo articolo 21, appare più forte, in quanto siamo direttamente all'interno della parte relativa alla normazione degli organi dello Stato e precisamente prima di essi (nella seconda parte "La federazione e i Länder, prima del Bundestag e dopo i diritti fondamentali") [Lauvaux 2004, 76]. Mentre in Italia la collocazione tra i diritti, pur apparentemente contraddittoria con le altissime finalità, era voluta per rimarcare "l'estraneità dei partiti alla organizzazione dello Stato-apparato" in connessione col "riconoscimento della pluralità" di tali formazioni [Ridola 1982, 74], qui invece la scelta istituzionalizzante è assunta senza riserve.

Se invece si assume il punto di vista delle finalità dichiarate, l'articolo 21 della LFB appare più timido rispetto alla Costituzione italiana, giacché affermare che essi "collaborano alla formazione della volontà politica del popolo" appare comunque più limitativo della determinazione della politica nazionale.

Com'è noto la legge ordinaria tedesca richiamata dalla Costituzione si è incaricata di dare una definizione giuridica ai partiti individuando come criterio quello della partecipazione continuativa alle elezioni, il medesimo su cui giocano le definizioni minime della dottrina [Massari 2004, 21]: una interruzione di sei

anni nella presentazione alle elezioni politiche e regionali comporta la decadenza da quello status [Avril 1990, 160]. Del resto anche questo requisito relativo all'istituzionalizzazione, alla durata nel tempo, è quello che la dottrina utilizza comunemente come distintivo rispetto a gruppi o movimenti operanti anche in ambito politico [Massari 2004, 30].

Il minimo comun denominatore tra i due testi è comunque forte e consiste nel riconoscimento solenne del ruolo anfibio dei partiti politici, tra società e istituzioni.

La Costituzione francese del 1958, risentendo della tradizionale diffidenza nazionale verso i corpi intermedi che nella Costituzione della Quarta aveva condotto ad un limitatissimo riconoscimento dei gruppi parlamentari (artt. 11 e 52, poi soppresso con la revisione del 1954 e art. 91, rimasto fino al 1958), fa invece eccezione: tratta dei partiti all'art. 4, insieme ai "gruppi politici" e ne confina il ruolo al momento meramente elettorale. Essi, infatti, "concorrono all'espressione del voto", sono dentro una logica privatistica in quanto "esercitano la loro attività liberamente", incontrano una generica limitazione di fini, in quanto "devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia" senza che a ciò consegua alcun meccanismo sanzionatorio e "contribuiscono

all'attuazione del principio" dell' "uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali ed alle funzioni elettive" collocato nel precedente articolo 3 dalla revisione costituzionale del luglio 1999. La recente legge di revisione del luglio 2008, è intervenuta sull'articolo 4 per affermare il principio per il quale "la legge garantisce le espressioni pluraliste delle opinioni e la partecipazione equa dei partiti e dei gruppi politici alla vita democratica" e per aggiungere un articolo 51.-1 in cui, dopo un rinvio generico ai Regolamenti delle Camere per la determinazione dei diritti di tutti i Gruppi parlamentari, ve ne è uno più particolare per "i diritti specifici" di cui sono destinatari "i gruppi di opposizione" e i "gruppi minoritari". Nel sistema in cui sono stati spesso denunciati i maggiori squilibri in un senso favorevole al Governo e al Presidente della Repubblica e in un contesto nel quale, dopo la riforma del quinquennato del 2000 e l'inversione del calendario elettorale, quest'ultimo è ancor più il vertice effettivo del Governo, uno degli aspetti maggiori di riequilibrio è stato, per l'appunto, quello di prendere atto del continuum Presidente-Governo-maggioranza per bilanciarlo non astrattamente con l'intera Assemblea, ma con una clausola generale tesa a legittimare costituzionalmente diritti aggiuntivi dei gruppi esterni a tale continuum da individuare poi in sede regolamentare.

Rispetto alle Costituzioni degli anni '70, con la legge costituzionale svedese sulla forma di governo del 1975, si riprende la scelta della natura anfibia del partito politico: nell'art. 1 del capitolo III prevede esplicitamente i partiti quali soggetti elettorali tra cui sono suddivisi i voti; conseguentemente il successivo art. 7 del medesimo capitolo li prevede al momento della trasformazione dei voti in seggi, con la clausola di esclusione del 4% dei voti validi sul piano nazionale o del 12% in una circoscrizione e in quella sede ne fornisce anche una precisa definizione:

“per partito si intende una qualsiasi associazione o raggruppamento di elettori che partecipi a un’elezione con una particolare denominazione”. L’articolo seguente li cita ulteriormente per ulteriori aspetti tecnici di assegnazione dei seggi nei collegi e per eventuali mandati compensativi per ristabilire una proporzionalità effettiva. Nel capitolo VI all’art. 2 si entra nel cuore delle istituzioni: i gruppi parlamentari rilevano per le consultazioni del Presidente del Riksdag ai fini della designazione del candidato-Premier. Il Presidente di Assemblea è infatti tenuto a consultare “uno o più rappresentanti di ciascun gruppo presente” nell’Assemblea.

La coeva Costituzione greca prevede nell’art. 29.1 che “i cittadini greci” possano “creare liberamente dei partiti politici o aderire a quelli esistenti” per il “libero funzionamento del regime democratico”; a questa norma che li colloca più sul versante societario fa però riscontro il successivo compito che apre alla possibilità del loro finanziamento pubblico. L’art. 37 li inserisce poi con solennità e anche con un grado di rigidità altrove sconosciuto procedimento di formazione del Governo, distinguendo un automatismo di nomina a favore “del capo del partito” che abbia eventualmente conseguito una maggioranza assoluta o, in alternativa, una serie di incarichi per i capi del secondo, del terzo partito fino alle ipotesi di governi elettorali. I gruppi parlamentari rilevano nel caso in cui un partito non abbia un capo o un capo che sia deputato, o un rappresentante, al fine di effettuare la designazione per la carica di Primo Ministro. Nell’art. 68.3 la Costituzione precisa poi che per le Commissioni parlamentari si debba “tener conto della consistenza parlamentare dei partiti”.

La Costituzione portoghese del 1976 è quella che in assoluto presenta la maggiore normazione relativa ai partiti, sia in senso quantitativo sia qualitativo, coprendo sia il versante societario sia quello istituzionale. L’articolo 51 ne dà i fondamenti: ai partiti, nell’ambito della libertà di associazione, viene assegnato sia un compito ascendente, dalla società verso lo Stato (“concorrere democraticamente...alla formazione della volontà popolare”) sia discendente, dalle istituzioni verso i cittadini (“organizzazione del potere politico”). Ne è poi affermata la vocazione unificante rispetto a divisioni religiose e territoriali, col divieto di utilizzare simboli o denominazioni religiose o nazionali e di avere “indole o ambito regionale” (comma 4). Il successivo comma 5 vincola alla democrazia interna, mentre il comma 6 stabilisce il principio del finanziamento pubblico: norme entrambe introdotte, con una non casuale contestualità, grazie alla revisione costituzionale del 1997.

L’articolo 114.2 dà uno status particolare di principio alle “minoranze” che esercitano “il diritto di opposizione democratica” e il comma seguente lo declina puntualmente rispetto ai partiti rappresentati nel Parlamento monocamerale e che “non fanno parte del Governo”, i quali “godono, in particolare, del diritto di essere informati regolarmente e direttamente dal Governo sull’andamento delle principali decisioni di interesse pubblico”. Viene infine stabilita un’analogia per i

partiti di minoranza in altre assemblee elettive nei confronti dei rispettivi esecutivi. L'articolo 151 dà poi ai partiti il monopolio della presentazione delle candidature alle elezioni, pur precisando che "le liste possono essere integrate da cittadini non iscritti nei rispettivi partiti". Il rilievo fortissimo dei partiti rispetto alla rappresentanza è espresso anche e soprattutto dall'articolo 160, il quale, tra le cause di decadenza di un deputato del mandato, prevede alla sua lettera c) quella dell'iscrizione "ad un partito diverso da quello per il quale si è presentato alle elezioni". A prima vista questa formulazione sembra poter rappresentare una deroga al principio del divieto di mandato imperativo, ma in realtà la norma sembra avere una valenza meramente simbolica, in quanto la sua esistenza porta gli eventuali transfughi ad evitare di formalizzare l'adesione a un diverso partito, ma da sola non è certo in grado di produrre l'effetto di un allineamento sul comportamento di voto desiderato dal relativo partito e dal connesso gruppo parlamentare. Da rilevare che la successiva lettera e) consente di giungere anche alla decadenza del deputato che sia stato condannato "per aver partecipato ad organizzazioni...che perseguono l'ideologia fascista" (limite presente sin dall'inizio) e, dopo la revisione del 1997, anche "razziste". L'articolo 180 si occupa specificamente dei gruppi parlamentari, che corrispondono ai "deputati eletti da ogni partito o coalizione di partiti" (comma 1); ad essi sono attribuite le classiche prerogative che conosciamo dal diritto comparato, tra cui si segnala per la precisione, la promozione "attraverso interpellanze al Governo, l'apertura di due dibattiti per ogni sessione legislativa su questioni di politica generale o settoriale" (comma 2, lettera d). L'ultimo comma conferma in negativo il primato dei gruppi parlamentari, stabilendo che ai deputati i quali non abbiano aderito ad alcuno di essi "sono assicurati diritti e garanzie minimi, nei termini del regolamento" (inserito con la revisione del 1997). I partiti ("rappresentati nell'Assemblea") sono altresì i soggetti che il Presidente della Repubblica deve consultare nel procedimento di nomina del Governo che avviene "tenendo in considerazione i risultati elettorali" (art. 187) ed anche, insieme al Consiglio di Stato, da consultare in caso di scioglimento dell'Assemblea (art. 133 e). Infine, l'art. 288 inserisce tra i limiti materiali alla revisione alla lettera i) "il pluralismo di espressione e organizzazione politica, inclusi i partiti politici, e il diritto di opposizione democratica".

La Costituzione spagnola del 1978 nel suo art. 6 utilizza per definire gli scopi dei partiti politici sia aspetti relativi al versante societario della rappresentanza ("esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione...della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica") sia al versante istituzionale (concorrono infatti anche alla "manifestazione della volontà popolare" soprattutto in quella sede); rilevante è anche il vincolo alla democraticità interna (struttura interna e funzionamento). I gruppi parlamentari sono riconosciuti in particolare perché la Commissione permanente ristretta che sostituisce il Plenum, quando esso non può essere riunito, deve essere composta "in proporzione alla loro consistenza numerica" (art. 78). Per la formazione del Governo è, infine, costituzionalizzata dall'art. 99 la consultazione

da parte del Re “dei rappresentati scelti dai gruppi politici nel rispetto della rappresentanza parlamentare.

La Costituzione belga, risultante dalla revisione del 14 luglio 1993, rileva qui invece non per riconoscimenti solenni, ma per un'interessante norma che in realtà era già presente in forma simile nel testo previgente: l'attuale art. 42 afferma che “i membri delle due Camere rappresentano la Nazione, e non solamente coloro che li hanno eletti”. Il testo del 1831 iniziava allo stesso modo, ma poi recitava “e non solamente la provincia o la suddivisione di provincia che li ha nominati”. L'interesse è anzitutto relativo al fatto che, pur affermando il classico principio del divieto di mandato imperativo, lo fa in modo temperato, riconoscendo formalmente anche un raccordo col corpo elettorale. In secondo luogo il cambiamento effettuato fa sì che nella vecchia formulazione tale riconoscimento fosse tale solo nei confronti dei territori di elezione, mentre l'assenza di un puntuale riferimento fa sì che ora esso possa essere ritenuto anche come un'allusione implicita ai partiti.

Con la Costituzione finlandese del 2000 si ritorna invece alla linea dominante di tipo anfibio tra società e istituzioni: l'art. 25.3 precisa che “il diritto a presentare i candidati nelle elezioni generali spetta ai partiti politici registrati e ai gruppi di persone con diritto di voto; le norme circa la composizione numerica minima di tali gruppi sono disposte con legge”. Il successivo art. 26.1 entra dentro la vita delle istituzioni stabilendo che i gruppi parlamentari debbano essere uditi dal Presidente della Repubblica quando il Premier richieda lo scioglimento della Camera. Ai partiti e ai gruppi parlamentari è altresì riconosciuta la prerogativa di discutere in Parlamento sulla composizione del Governo e sul suo programma prima della formulazione delle candidature a Primo Ministro (art. 61.2) e altresì quella di essere consultati, unitamente al Presidente della Camera.

Quanto al Trattato di Lisbona, ancora in corso di ratifica da parte di vari Paesi, esso esprime tendenze significative ben difficilmente reversibili su quel livello. 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 anfibio. 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: difatti 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, 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 [Lippolis 2003, 941]. 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'analoga dimensione 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 [sugli Usa si veda Fabbrini 2005, in particolare 81-82 e 129-131, su tutta questa problematica nell'Unione europea, anche in prospettiva, si veda Grasso 2008]. 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.

Quello che ci si potrebbe chiedere al termine di questa rassegna è se, in fondo, constatata anche una ricorrente e diffusa analisi pessimistica sui partiti, al di là della diversità dei vari contesti, e più in generale un nuovo clima di scetticismo anche sull'espansione quantitativa e qualitativa della democrazia dopo l'euforia post-1989 [si vedano i toni cupi del dossier di Esprit 2008], il tentativo di regolare



i partiti sin dai testi costituzionali non possa apparire come una sorta di fatica di Sisifo, non rischi di promettere più di quanto possa mantenere. Tuttavia, come sottolineano analisi non accusabili di ottimismo volontaristico, quali quelle di Fareed Zakaria [2008, in particolare pp. 134/135 e 212/213], i rendimenti dei vari sistemi non sono equivalenti: quello parlamentare indiano, ad alto tasso di frammentazione localistica, vede lo sviluppo economico affermarsi nonostante le caratteristiche del sottosistema politico-istituzionale, l'assetto presidenziale americano contribuisce in modo significativo al declino del Paese per le modalità di rigida separazione delle istituzioni che in un periodo di maggiori divisioni politiche e quindi di minore propensione al compromesso ne mina in modo sensibile le potenzialità decisionali, mentre i modelli parlamentari semplificati all'inglese si rivelano, ceteris paribus, più funzionali. Per questo, per quanto del partito politico e del suo rendimento pratico ai fini dello sviluppo democratico, nonostante le ricorrenti critiche, si può comunque dire, in vari casi e in vari contesti, "eppur si muove", anche grazie alle regolazioni costituzionali e normative in genere, che contribuiscono nel bene e nel male a tali diversi esiti.

### *3. I partiti dai testi all'interpretazione: mandato imperativo, modelli di partito, nodi specifici della transizione italiana*

Come è emerso anche dall'evoluzione diacronica dei testi costituzionali, nella forma di Stato democratico-sociale le dinamiche della forma di governo e le stesse caratteristiche della forma di Stato non sono evidentemente più comprensibili facendo riferimento solo agli organi costituzionali e ai rapporti tra loro intercorrenti, ma anche ai partiti politici e alle caratteristiche del sistema dei partiti concretamente operante [Elia 1970, 640 ss., Lanchester 2004b, 10ss. e Volpi 2004].

Questo tipo di lettura, che sottolinea la tensione venutasi a creare "tra regole costituzionali, liberali e individualiste, e comportamenti collettivi più costrittivi" che i partiti fanno valere [Avril 1990, 137] non porta a una linea univoca di ricostruzione del significato odierno del divieto di mandato imperativo e della sua portata nell'interpretazione costituzionale.

Per tutti è evidente che tale principio è oggi bilanciato dal riconoscimento di un mandato popolare agli eletti (pur non imperativo) nel quale è decisivo il ruolo dei partiti (Barbera 1991): al di là dei diversi sistemi elettorali nelle democrazie europee "tra elettori, partito ed eletto esiste un continuum" per cui il parlamentare proposto da uno o più partiti è votato da elettori che si raccordano così sia al candidato sia a quelle forze politiche [Curreri 2004, 95]. In questo contesto nessuno nega che il divieto di mandato imperativo funga da "limite alle implicazioni estreme del principio democratico" [Ridola 1982, 107]. Ma in generale si può stabilire una gerarchia tra i due principi? Anche gli interpreti più moderati nel caso dei partiti antisistema lo ammettono [Curreri 2004, 155-162]. Negli altri casi la dottrina appare però più problematica. Non casualmente negli ultimi anni, nel crogiuolo della transizione italiana, ma anche di fronte a

degenerazioni trasformistiche avvenute ad esempio in Spagna, di fronte alle impostazioni tradizionalmente più condivise sbilanciate maggiormente sul divieto di mandato imperativo, alcuni autori hanno proposto un modello opposto, dando priorità agli articoli delle Costituzioni che sanciscono “il ruolo svolto dai partiti politici” [ora in ultimo Curreri 2004, 101 e in generale Scarciglia 2005], anche con proposte “de iure condendo” che intervengono sui meccanismi deterrenti quali il ricorso allo scioglimento anticipato, più o meno automatico (quindi su un piano macro) e/o, in alcuni altri casi, anche con ipotesi di ricorso a forme di recall del singolo eletto che modifichi la propria collocazione (piano micro) [Curreri 2004, 194; contra, su entrambi i piani cfr. la difesa dell’approccio più valorizzante il libero mandato in Lanchester 2004a].

Per comprendere appieno questi nodi relativi all’indirizzo politico, prima di sfociare sui problemi specifici della transizione italiana, appare necessario riportare alcune brevi considerazioni sull’evoluzione dei modelli di partito, con particolare riferimento all’Italia.

Le riflessioni modellistiche sui partiti sono varianti sul tema di uno schema teologico secolarizzato di tipo trinitario: l’unica sostanza partitica si esprime con dosaggi diversi di rapporti e di accentuazioni sul ruolo delle tre persone collettive che li compongono, gli eletti, gli iscritti e gli elettori [Avril 1990, 79]. Se in origine i primi partiti di quadri nascono nelle assemblee elettive dello Stato liberale oligarchico, poi con l’espansione del suffragio vi è il duvergeriano partito di massa con la valorizzazione del momento organizzativo extra-parlamentare e degli iscritti [Duverger 1981, ed. orig. 1951] e poi il partito “pigliatutti” di Kircheimer centrato sull’espansione anche verso fasce non tradizionali del proprio elettorato, sappiamo bene che non vi è un rigido determinismo in questa successione e che la circolazione dei rapporti tra le tre persone resta sempre un dato complesso da ricostruire [Avril 1990, 98].

Per certi versi le dinamiche, anche italiane, degli ultimi anni segnalano una riscoperta della prima persona, degli eletti, che di fronte al declino delle iscrizioni, al fluttuare degli elettorati, alla difficoltà di reperire risorse, ai molti soggetti sociali in grado di costruire più rapidamente domande politiche, sembrano di nuovo rappresentare il fulcro dei partiti attuali. Il loro ruolo di costruire risposte dalle istituzioni non risulta seriamente intaccato da attori alternativi, da essi provengono risorse decisive anche per la presenza del partito nella società [Massari 2004, 47 e 155-156].

Qualsiasi riflessione sull’Italia non può però 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 [Dossetti in Elia-Scoppola 2003, 62-65; Barbera 2008].

Sulle vicende del nostro sistema dei partiti nella prima fase della Repubblica vi è comunque, altrove, una chiave di lettura ampia, a cui si rinvia per completezza [Ceccanti – Vassallo, a cura di, 2004]. In questa sede, senza rifarsi alle tradizionali letture politologiche del sistema dei partiti, da quella sartoriana del "multipartitismo polarizzato" a quella di Galli del bipartitismo imperfetto, ampiamente ripercorse dalla dottrina anche giuridica [per un'interessante rilettura dall'esterno cfr. ora Lauvaux 2004, 863 ss.], basti richiamare alcuni elementi minimi: 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 standards 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 F.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" [2004 a, 102-107].

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 [Merlini 2004, 16; Guarducci 2004, 221].

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 [Ridola 1982, 125, idem Rossi 2007, 28-32], 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 2004, 149; per una ricostruzione di modelli sensati per il caso italiano cfr. Barbera-Ceccanti 2002] 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 dibattito relativo alle riforme. Alcuni hanno ritenuto ormai superfluo il rafforzamento dell'istituzione Governo, ritenendo erroneamente che fosse stato rafforzato l'esecutivo in quanto tale e non il concreto Governo che avevano di fronte e hanno richiesto la rimozione del conflitto senza capire che tale richiesta poteva avere senso solo proponendo contestualmente di introdurre i rafforzamenti fisiologici; altri hanno ritenuto che occorresse procedere alle riforme senza porsi anche il problema di rimuovere tali anomalie.

Se le questioni vengono poste in modo equilibrato e corretto, è invece possibile immaginare, anche a partire dalle novità intervenute con le elezioni del 2008 [su cui Barbera 2008] che, non potendo comunque restaurare i partiti della prima fase della Repubblica, possano nascere e consolidarsi partiti a vocazione maggioritaria, rispondenti a effettive discriminanti programmatiche odierne secondo gli standard quantitativi e qualitativi che supportano le forme di governo delle grandi democrazie europee [su cui in ultimo Clementi 2005].

In altri termini anche in Italia può oggi dirsi del partito politico, nonostante tutte le contraddizioni, "eppur si muove".

Tuttavia le direzioni in cui tale movimento può essere incanalato con opportune normative, non appaiono tutte equivalenti sia in termini di sistema sia per le ricadute sulla vita interna dei singoli partiti [su cui vedi già Barbera 2008].

In particolare la tendenza alla riduzione della frammentazione, affermata per via politica con le elezioni del 2008 e ora in via di consolidamento normativo sin dai progetti di legge relativi alle elezioni europee (al di là della discussa questione sul livello della soglia da introdurre, pur importante, il principio di una soglia significativa sembra ormai affermato) può preludere a due opzioni diverse: l'una è quella del cosiddetto "modello tedesco", che immagina una democrazia "mediata" semplificata rispetto al passato anche recente, con un numero ragionevole di attori, in cui però insieme alla frammentazione viene sostanzialmente meno l'idea di un mandato popolare di legislatura sul Governo, eliminando quindi entrambi i lati dello strabismo (sia la frammentazione sia la logica maggioritaria); l'altra è quella del perfezionamento di una democrazia "immediata" che comporta ad esempio il vincolo costituzionale alla formazione dei Governi dell'intera legislatura sulla base dei risultati elettorali (analogamente a quanto visto nelle Costituzioni portoghese e greca e a quanto prefigurato dal Trattato di Lisbona per il Presidente della Commissione; non appare fondata la critica che la derivazione popolare dei Governi, almeno a inizio legislatura, si sarebbe imposta in modo costituzionalmente discutibile configurando una sorta di "presidenzializzazione", giacché è tipico delle odierne grandi democrazie parlamentari che il potere di intervento del Capo dello Stato nel procedimento di formazione del Governo sia rivolto a dar vita a un esecutivo che abbia la fiducia del Parlamento e, ove le elezioni abbiano dato un esito univoco, anche grazie ad apposite 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 'medie'), nonché il perfezionamento della formula elettorale in senso più limpidamente selettivo. E' 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. Come la formula francese che 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 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 illustrata in precedenza, a conferma della grande utilità della categoria duvergeriana, su cui rinvio ad un mio prossimo scritto che sarà pubblicato su "Quaderni costituzionali".

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. E' 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.

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.

\* Comunicazione per Convegno Aic, Alessandria, 17-18 ottobre 2008

Forum di Quaderni Costituzionali

zioni

## Bibliografia essenziale

Avril, P.

1990 *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino

Barbera, A.

1991 *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma

2008 *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

Barbera, A.- Ceccanti S.

2002 *Primarie per l'Ulivo e non solo*, in "Italianieuropei" n. 5, pp. 9/18

Ceccanti, S.

1997 *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna

2003 *La trasformazione strisciante delle istituzioni*, in Annale de "Il Regno" Chiesa in Italia. Edizione 2003, pp. 117-134

Ceccanti, S. - Vassallo, S.(a cura di)

2004 *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna

Ceccanti, S. - Vassallo, S

2004 *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in Ceccanti, S. - Vassallo, S.(a cura di) 2004, pp. 15-68

Clementi, F.

2005 *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Aracne, Torino



Curreri, S.

2004 *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, University Press, Firenze

Duverger, M.

1981, *Les partis politiques*, Armand Colin (ed. originale 1951)

Elia, L.

1970 *Governo (forme di)* in Aa. Vv., *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, Vol. XIX, pp. 634-675

Elia, L. – Scoppola P.

2003 *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Il Mulino, Bologna

Esprit

2008 *International: démocrates s'abstenir?*, dossier di "Esprit" agosto-settembre con interventi di P. Rosenvallon, P. Hassner, P. Peretz, L. Rapnouil, M. Mendras, J.C. Lallemant, R. P. Barbosa, H. Bozarlsan, A. Bockel, A. Bonzon. G.-M. Chenu, pp. 143-160

Fabbrini, S.

2005 *L'America e i suoi critici. Virtù e vizi dell'iperpotenza democratica*, Il Mulino, Bologna

Guarducci, E.

2004 *La rappresentanza unitaria di coalizione* in Merlini (a cura di) 2004, pp. 211/237

Grasso, G.

2008 *Partiti politici europei in Digesto delle discipline pubblicistiche-aggiornamento*, Utet, Torino, pp. 1-33

Lanchester, F.

2004 a *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in "Nomos" n. 1, pp. 99/115

2004 b *Gli strumenti della democrazia*, Giuffré, Milano

Lauvaux, P.

2004 *Les grandes démocraties contemporaines*, Puf, Paris

Lippolis, V.

2003 *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in "Rassegna parlamentare" n. 4, pp. 919/942

Marsocci, P.

2004 *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in Merlini (a cura di) 2004, pp. 145/179

Massari, O.

2004 *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari

Merlini, S.

(a cura di)

2001 *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*. Giappicchelli, Torino, Volume I

2004 *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*. Giappicchelli, Torino, Volume II

Merlini, S.

1990 *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in Aa. Vv., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, pp. 431/453

2001 *Introduzione* in Merlini (a cura di) 2001, pp. IX/XII

2004 *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in Merlini (a cura di) 2004, pp. 1/16

Ridola, P.

1982 *Partiti politici*, in Aa. Vv., *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, Vol. XXXII, pp. 66/127

Rizzoni, G.

2006 *Articolo 49*, in Bifulco, R. - Celotto, A. - Olivetti, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, pp. 981/1001

Rossi, E.

2007 *I partiti politici*, Laterza, Bari

Scarciglia, R.

2005 *Il divieto di mandato imperativo*. Profili comparatistici, Cedam, Padova

Volpi, M.

2004 *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e di governo*, Giappichelli, Torino

Zakaria, F.

2008, *The Post-American World*, Northon & Company, New York-Londra