

La democrazia all'interno del partito politico

di Domenico Argondizzo

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

Molto di quello che viene scritto sui partiti (e sulla forma di governo) è minato, sin dalle fondamenta, dal fatto che il diritto costituzionale ha da tempo abdicato ad uno dei suoi ruoli fisiologici: ricondurre a sistema e dare organicità alle regole del sistema politico-istituzionale. Nello spazio lasciato aperto dalla scienza del diritto costituzionale - diritto politico per eccellenza - si sono insinuate in questi decenni supposte leggi sulle inevitabili evoluzioni e sugli immancabili destini del partito politico, e quindi dello stato sociale di diritto fondato sui partiti. A questa abdicazione del diritto costituzionale, ha trovato corrispondenza l'assenza di autorevolezza (e quindi coraggio) della politica. E quest'ultima condizione degli attori politici, è proprio il cuore del problema su cui si dovrebbe esercitare il diritto costituzionale. Se infatti il sistema politico-istituzionale funzionasse efficientemente e democraticamente, non staremmo certo qui a parlare di una legge sulla democrazia interna dei partiti: in una società politica avanzata (perché ha saputo superare - senza grossi traumi - le diverse evoluzioni economiche sociali) come la britannica, non serve una legge sui partiti come non serve un testo costituzionale formale... Ma noi siamo nel paese *latino* per definizione.

Quindi, bisogna dire inizialmente che gran parte delle teorizzazioni rinvenibili sul mercato della dottrina sono viziate da questa debolezza della scienza giuridica e dalla vita interna dei partiti non sempre democratica, che li rende testimoni poco credibili in casa loro.

I partiti sono storicamente lo strumento che ha permesso il superamento dello stato oligarchico; ma, come per una condanna a ripetere, al loro interno, pure attraverso procedure inizialmente democratiche, vengono a crearsi élites; cioè, le persone che occupano i posti direzionali del partito ne decidono gli orientamenti, le scelte, i comportamenti anche, se del caso, non riflettendo la volontà degli iscritti e aderenti né, tanto meno, degli elettori. E questo è anche il meno: il più è che si produce una cristallizzazione delle maggioranze congressuali. La causa di questa va rintracciata nel mancato controllo costituzionale del rispetto di regole interne agli statuti dei partiti, che tutelino la corretta formazione delle maggioranze e quindi la possibilità di un cambiamento delle stesse. L'ingessatura delle maggioranze ha - a sua volta - come portato la costituzione in oligarchie dei vertici-élites delle maggioranze stesse e la trasformazione dei partiti in strutture che amministrano le carriere dei professionisti della politica. Così i partiti politici, che nel disegno del nostro Costituente, dovevano essere centri motori della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, sono creature morte ai fini della rappresentatività politica della società, giacché in mano ad élites che alimentano sé stesse per endogenesi, invece di venire sostituite da altre che precedentemente erano la loro opposizione interna al partito.

Il processo di formazione e di concretizzazione della volontà popolare viene inevitabilmente impedito dal mancato rispetto del vincolo ideologico neppure nella sua forma ultima ed asettica di programma elettorale. I partiti riproducono così al loro interno la cesura tra una élite e la massa e consegnano nelle mani delle loro élites interne (una almeno per ogni partito) il governo di uno stato a democrazia limitata.

Ed è proprio su questo nodo che viene prospettata l'idea di un intervento dell'ordinamento pubblico generale all'interno dell'organizzazione dei partiti come estrema - ma necessaria - frontiera del costituzionalismo.

Si deve restituire funzionalità alla trasmissione di domanda politica dalla società al partito e di sollecitazione-proposta politica dal partito alla società. Il partito è soggetto aggregante degli interessi di una quota parte della società, secondo dei valori, ideali che promanano sempre dalla società (anche assorbendo le *anticipazioni* della cultura), ma che anche lo stesso partito contribuisce ad alimentare, fertilizzare, rinnovare, creare. Questo soggetto si trova ad avere una mutevole risposta (consenso elettorale) da parte della società, in base a valutazioni razionali o meno di quest'ultima (sempre legittime e vincolanti in democrazia), alla sua azione politica concreta (di governo o di opposizione). Ora, dinamicamente, se un partito va incontro ad una sconfitta elettorale (più o meno forte), è ragionevole aspettarsi che (analogamente a quanto accade nello Stato con l'alternanza al governo) vi sia un processo, interno al partito, di metabolizzazione della sconfitta. Vi sarà una analisi, una critica, un giudizio, una sanzione. È presumibile che vi sarà stata, durante l'azione politica concreta, una minoranza (più o meno grande del partito) che non sarà stata d'accordo con tale azione. La esistenza di una o più minoranze deve essere garantita da norme stringenti e da un controllo operato da una giurisdizione costituzionale-politica (esterna al singolo partito) sul rispetto di queste nella vita quotidiana del partito: questo è il nocciolo, lo scopo, della democrazia interna ai partiti. La garanzia della possibilità del succedersi delle maggioranze è garanzia della capacità del partito di rispondere positivamente agli *input* politici della società con *output* (azioni concrete) adatti. È presumibile che, attraverso una discussione aperta, la maggioranza degli iscritti (al partito) in assemblea darà la sua fiducia a questa ex minoranza (portatrice di una diversa linea di condotta, di diverse soluzioni agli stessi problemi), ovvero confermerà la sua fiducia alla vecchia maggioranza. È del tutto evidente che:

- 1) se ad una serie di risultati più o meno negativi, la maggioranza del partito confermerà la fiducia nella sua *élite* dirigente, il partito condannerà sé stesso ad una magra vita marginale (nell'ipotesi rosea) ovvero alla sua morte politica;
- 2) se invece confermerà la fiducia nella sua *élite* ed - alla lunga - riprenderà ad avere largo successo elettorale, dimostrerà che era più lungimirante del corpo elettorale;
- 3) se funzionerà il meccanismo dell'alternanza delle *élites* interne con risultati elettorali più o meno altalenanti, *nulla quaestio*, siamo sempre nell'augurabile fisiologia di vita dell'ente partito politico.

Ma la realtà italiana, certificata dalla storia costituzionale e politica, è costellata da esempi di allargamenti (o diminuzioni) del consenso elettorale senza passare per avvicendamenti del personale dirigente dei partiti, quindi senza modificazioni delle concrete azioni politiche. Allargamenti prodotti, invece, per annessione, fusione, alleanza tra i vari partiti e partitini (questi ultimi - data la loro inconsistenza - veri e propri gruppi esponenti di interessi prettamente corporativi, anche *solo* i loro). Il postulato da cui muovo è che gli stessi uomini non avranno l'intelligenza, la capacità, la fantasia, per produrre politiche diverse da quelle sino ad un attimo prima prodotte: servono bensì uomini diversi per azioni concrete qualitativamente diverse che vadano incontro agli *input* dell'elettorato. Si è assistito, nella prassi politica italiana, all'applicazione di una concezione feudale della rappresentanza politica attraverso i partiti: questi, confidando con certezza quasi matematica nella loro capacità di intercettare una data quantità di elettorato, gestiscono tale potenzialità ai fini autoreferenziali della loro stessa alimentazione e della alimentazione (attraverso la distribuzione più o meno illecita degli appalti pubblici) dei gruppi economici di pressione che garantiscono loro quel potenziale consenso elettorale. In fin dei conti, da questa medioevale gestione da parte dei partiti e/o partitini del loro *proprio* feudo, ne esce fuori un elettore che non è mai riuscito a diventare cittadino, arbitro consapevole delle proprie scelte politiche, ma che è rimasto nella sua condizioni semiservile, passando nominalisticamente dalla categoria di suddito a quella di uditore di comizi, di manifestante, di telespettatore.

La fisiologia dell'alternanza al governo del partito deve essere garantita ed istituzionalizzata da un *corpus* normativo che introduca la democrazia costituzionale all'interno del partito che, in una liberaldemocrazia fondata sui partiti, è il depositario, la cinghia trasmissione del rapporto dinamico di legittimazione tra Popolo e Stato (persona).

Si ricostruisce, quindi, l'im maturità politica e la connessa inefficienza del sistema di governo, del nostro paese, come conseguenza di una mai realizzata democrazia costituzionale all'interno dei partiti, i sovrani reali di una liberaldemocrazia. E si prospetta una soluzione "istituzionale". Cioè un insieme di istituti, accorgimenti, apprestati dal diritto positivo per rimodellare il sistema politico partitico.

Come negli anni '60, viene paventato che una regolamentazione troppo rigida possa imbrigliare la libertà di scelta delle forme dell'aggregazione politica. Ma in verità non si propone alcun rigido schema fisso e dettagliato; si prospettano, invece, dei principi e delle regole di decisione a tutela delle minoranze che siano giustiziabili (su richiesta di queste) presso un organo esterno ai singoli partiti, ma composto da membri nominati - con la più ampia maggioranza - dal Parlamento in seduta comune; la modalità della composizione dell'organo dovrebbe garantire in maniera assoluta sull'assenza di rischi di ingerenze o, peggio, discriminazioni politiche avverso singoli partiti.

Non si tratta di neogiacobinismo, né di una pia illusione partorita da una mente innamorata troppo dell'empireo. Si tratta di una sensata e misurata prospettiva di concreto riformismo. Dopotutto esiste un ordinamento giuridico che incanala ed indirizza, anche rigidamente, la realtà in una miriade di settori che non sono la politica: quindi l'argomento principe dei difensori dell'alegislazione politica, cioè quello che la realtà supera sempre la norma, rendendola inutile (perché inefficace), è facilmente confutabile se solo si pone mente alle norme commerciali sulle società per azioni quotate, alle regole comunitarie ed italiane *antitrust*, ecc.; e più in generale al fatto stesso dell'affermazione di un sistema di norme che, sin dalla Repubblica di Roma, ha affrancato i cittadini dalla *libertà-schiavitù* del farsi giustizia da sé, istituendo un codice di comportamento, sanzioni alle violazioni di tale codice, una struttura deputata a tale certificazione, ed un'altra struttura depositaria della titolarità all'esercizio della forza per rendere esecutive le sanzioni.

Il vulnus originario alla sovranità popolare è la mancata attuazione dell'art. 49 Cost., nella parte in cui è previsto un controllo della democrazia all'interno dei partiti.

In estrema sintesi, al fine di impedire che per *l'incepimento della cinghia di trasmissione* della rappresentanza democratica, tutto l'edificio dello Stato sociale democratico di diritto fallisca il suo obiettivo storico, si rende necessaria una tutela pubblica dei diritti politici riconosciuti ai singoli nell'ambito della comunità statale, e che, più che mai, devono trovare garanzia - attraverso un *corpus* di norme costituzionali ed ordinarie, ed una speciale giurisdizione costituzionale-politica - all'interno dei partiti, in quanto tali diritti sono funzionali al corretto svolgimento dello stesso *meccanismo partitico*.

Serve una "legge speciale costituzionale"¹ sui partiti per garantire un controllo giuridico costituzionale sulla loro vita interna, e cioè:

- 1) sulla presenza di meccanismi minimi di tutela delle minoranze nei loro statuti;
- 2) sul rispetto di queste garanzie nella formazione delle maggioranze nei vari momenti della vita del partito (tra cui la formazione delle candidature per le elezioni);
- 3) sulla validità (in base allo statuto del partito, ma soprattutto in base ai valori di democrazia sanciti in Costituzione) delle decisioni prese dagli organi del partito;
- 4) sulla presenza ed il rispetto di norme che garantiscano una certa rigidità dello statuto (che non possa cioè essere modificato, ovvero innovato, con decisione a semplice maggioranza delle assemblee di sezione o nazionali).

Il controllo dovrebbe essere svolto da parte di una costituenda giurisdizione costituzionale, composta da membri eletti con maggioranze qualificate dalle Camere.

¹ Come sosteneva il Lavagna, commentando l'art. 47 del Progetto di Costituzione, nel Suo *Alcune impressioni e proposte sulla «Forma di Governo»*, in «Annuario di Diritto comparato e studi legislativi», 1947, XXIV, pag. 9 e ss.. L'Autore affermava in particolare che vi dovesse essere un «controllo statale sulle procedure interne, nonché sulle fonti di finanziamento» (cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982, pag. 279, nota n. 55).

Si deve garantire, in sostanza, la possibilità che si avvicinino le maggioranze (e le loro rispettive élites) politiche al governo dei partiti, in base al reciproco rapporto di trasmissione tra partito e società politica.

Postilla su recenti progetti di legge concernenti la democrazia intrapartitica

Perché limitarsi a stabilire «un sistema di primarie regolate per legge», invece di andare a normare - prevedendo un meccanismo sanzionatorio *esterno* ai singoli partiti - il funzionamento degli organi interni? Lasciando impregiudicati questi profili sostanziali, certo non si assicura una maggiore democraticità dei processi di selezione della classe politica: l'ampio coinvolgimento degli iscritti e degli elettori è ridotto solo al ruolo acclamatorio di candidature definite dal vertice del partito². Stesso discorso valga per: il regolamento di autodisciplina della campagna elettorale per i candidati alle primarie, la fissazione di tetti di spesa per esse, la prevista l'obbligatorietà dei loro esiti, la previsione di una quota minima di soggetti da coinvolgervi, il riconoscimento della personalità giuridica ai partiti.

Ancora, stesso discorso valga per la previsione per legge, e l'obbligo che lo statuto indichi: gli organi dirigenti e le relative competenze, le procedure di approvazione di atti politici, i diritti e i doveri degli iscritti, la previsione di un bilanciamento delle presenze di genere negli organi collegiali, la garanzia di presenza delle minoranze interne in questi (anche stabilendo che debbano essere ammesse alla gestione delle risorse che affluiscono ai partiti), le misure disciplinari adottabili e le corrispondenti procedure di ricorso (si noti: tutte e due interne ai partiti), nonché le procedure necessarie alla modifica dello statuto (si noti: non giustiziabili fuori dell'ordinamento interno al partito), le modalità di partecipazione al voto degli iscritti.

La maggiore trasparenza delle regole stabilite da ciascuna forza politica, attraverso la loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, rischia di essere solo uno specchietto per le allodole.

Limitarsi a dichiarare “alcuni imprescindibili capisaldi posti a tutela della democraticità dei procedimenti decisionali” senza pressoché sanzione³ (quindi c'è il forte rischio che si riveli solo una legge manifesto), non vuol dire evitare di “vincolare in maniera troppo forte i partiti per quanto riguarda la struttura che intendono adottare al loro interno”, ma rinunciare all'obiettivo dichiarato nel titolo del progetto di legge.

Desta perplessità la previsione che la contribuzione volontaria possa divenire un mezzo di finanziamento parzialmente sostitutivo dei rimborsi elettorali che comunque spetterebbero ai partiti ai sensi della normativa vigente: tale previsione potrebbe determinare una spinta a lasciare in nero i contributi volontari. In più, si deve osservare che, in un paese esemplare come la Germania (dove il rimborso spese è stato sostituito da un sistema di finanziamento generale annuale con la riforma del Parteiengesetz del 31 gennaio 1994), il finanziamento statale è commisurato anche alle iscrizioni, ai contributi dati dagli eletti nei vari livelli di governo, ed alle donazioni da parte di privati⁴ (art. 18,1 e 3 PartG). Queste fonti di finanziamento private, costituiscono cioè la base che, insieme ai suffragi raccolti, serve a commisurare la quota di denaro pubblico che spetta alle singole forze politiche, e non, al contrario, come si prospetta per l'Italia, una voce da detrarre dal monte finanziamento statale.

Annotazioni sollecitate dagli interventi al seminario a porte chiuse “I partiti nel nuovo sistema politico italiano. Forme della democrazia o strumenti del leader?” (30 gennaio 2009, presso la sede di Astrid)

² Per di più, premiando i partiti che prevedano tali *virtuose* elezioni primarie con una maggiorazione dei rimborsi attribuiti.

³ Salvo la mancata erogazione delle varie forme di rimborso o finanziamento pubblico.

⁴ I contributi da parte di privati oltre in certo ammontare (€3.300), sono ammessi ma non vanno a costituire la base per il calcolo dei finanziamenti pubblici.

Si dovrebbe evitare, quando si trattano istituti di diritto costituzionale (come quelli delle leggi elettorali) di utilizzare strumenti di analisi impropri; un solo esempio: ci si potrebbe chiedere se il candidato eletto nel collegio uninominale abbia contribuito alla sua vittoria con risorse e forze proprie (perché possieda - per sua grazia naturale - una qualche baronia o feudo elettorale), significativamente prevalenti rispetto all'apporto offerto dalla struttura partito/coalizione (nell'ordinario, se il partito non fa la campagna elettorale del candidato, egli non va da nessuna parte). Questa impostazione può appartenere al taglio con cui altre scienze indagano i fenomeni politici e costituzionali, non al diritto costituzionale, soprattutto quando ci si pone, su di un piano teorico, ad indagare sui sistemi elettorali.

Se si prevede l'elezione in collegi uninominali di candidati che - per tacere d'altro - utilizzano i simboli di una formazione politica, i vincitori fanno formalmente parte di quella formazione politica che ne ha appoggiato la candidatura. In diritto, anche in quello costituzionale, la forma è sostanza; quindi, nel caso sorgesse un dissidio politico tra eletto e partito/gruppo, la formazione politica potrà porre l'aut aut: o ti uniformi alla linea politica espressa dalla maggioranza ovvero ti espelliamo⁵. In questo senso, non è corretto affermare che il collegio uninominale determini una soggettività dell'eletto/parlamentare rispetto al partito/gruppo parlamentare; e che, al contrario le liste chiuse determinino un risultato opposto.

Il diritto costituzionale deve rimanere ancorato al dato formale, non preoccupandosi di misurare gli istituti elettorali sulla base di condizioni di forza e di predominio presenti nella società, altrimenti sancendole le si legittima, tradendo gli scopi dello stato sociale democratico di diritto.

Da un punto di vista di sistema di governo, va poi detto che il collegio uninominale in Italia non funziona come in Gran Bretagna, ma come in Francia, perché in entrambi i due paesi latini l'elettorato non è uniforme sul territorio, ed i flussi elettorali non si muovono con uniformità, non dando matematica certezza che chi vinca, abbia - con ciò stesso - più della maggioranza assoluta dei seggi.

Quindi, come in Francia, adottando il collegio uninominale (ad uno o due turni), si sarebbe poi costretti ad abbandonare il governo parlamentare, cioè la capacità di definizione dell'indirizzo politico da parte dell'Assemblea parlamentare.

⁵ Eventualmente, si tratterà di vedere se prevedere un'automatica decadenza dal mandato parlamentare, riducendo così la libertà di esso.