

Riforma della forma di governo, una alternativa praticabile: 5) Il sistema dei partiti e gli istituti della partecipazione democratica*

di Stefano Passigli

Un miglior funzionamento delle nostre istituzioni può essere conseguito non abbandonando la forma di governo parlamentare, ma riformandola e ammodernandola mediante alcune modifiche mirate al testo della Costituzione, diverse modifiche ai regolamenti parlamentari e una legge elettorale in grado di rafforzare la rappresentatività delle istituzioni e la partecipazione democratica dei cittadini. Sul funzionamento delle istituzioni e sulla loro rappresentatività incide tuttavia in maniera determinante il sistema dei partiti e il sistema dell'informazione.

L'esame dei possibili interventi riformatori in materia presuppone tuttavia un chiarimento preliminare. Vi è una radicale alternativa tra la forma di governo parlamentare da un lato e le altre forme di governo che vengono spesso evocate come possibili soluzioni per dare stabilità al nostro sistema politico, e in particolare al governo. Ai fini della stabilità va infatti sottolineato che tra presidenzialismo, semi-presidenzialismo e premierato così come delineato nel disegno di legge del governo, vi è una sostanziale affinità trattandosi in tutti i casi di esecutivi ideati come a termine fisso. Tratto comune di queste forme di governo è che l'esecutivo, forte di una elezione diretta da parte dei cittadini, non sia soggetto a cadere per una mozione di sfiducia (presidenzialismo USA), o laddove sia

* È il testo del capitolo 8 del Libro di Astrid su *“Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa”*, Passigli Editori, 2024. Il testo è stato discusso collegialmente nel gruppo di studio di Astrid che ha lavorato alla costruzione dei contenuti di quel libro e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei suoi componenti, in parte già pubblicati su questa Rivista. Del gruppo di studio hanno fatto parte: Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Massimo Carli, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Francesco Clementi, Daniele Casanova, Edoardo Caterina, Fulvio Costantino, Giovanna De Minico, Filippo Donati, Antonio Florida, Franco Gallo, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Giorgio Macciotta, Gabriele Maestri, Maurizio Malo, Andrea Manzella, Francesco Marone, Oreste Massari, Gilberto Muraro, Alessandro Pajno, Silvia Paparo, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini, Rolando Tarchi, Giovanni Tarli Barbieri, Luisa Torchia e Mauro Volpi

possibile una mozione di sfiducia in corso di legislatura questa si limiti al governo e non investa la figura del Presidente (semipresidenzialismo francese) cui sono peraltro affidate funzioni di grande rilevanza. A queste forme di governo può essere assimilato anche il premierato oggi proposto dal governo Meloni perché, pur prevedendo la possibilità per il Parlamento di sfiduciare il governo, la naturale riluttanza dei parlamentari a provocare il conseguente scioglimento delle Camere porterebbe alla permanenza in carica dell'Esecutivo anche se privo di una coesa maggioranza parlamentare, e dunque incapace di governare efficacemente. In conclusione, la vera contrapposizione è dunque tra la forma di governo parlamentare, in cui i governi non hanno una durata predeterminata e restano in carica sino a quando godano della fiducia del Parlamento, e gli esecutivi a termine fisso che restano in carica anche quando non godano più di una maggioranza parlamentare.

Se dalla morfologia delle forme di governo passiamo ad esaminare il loro rapporto con il sistema politico, e in particolare con il sistema dei partiti, vi è sufficiente evidenza per affermare che le forme di governo a termine fisso richiedono per un loro corretto funzionamento un sistema politico sostanzialmente stabile, possibilmente bipartitico o almeno – in caso di pluralismo partitico – stabilmente bipolare, con livelli di polarizzazione bassi, e con comportamenti di voto dell'elettorato tendenzialmente centripeti. In questi casi il confronto tra maggioranza e opposizione non verte sui fondamenti del sistema politico (assetto costituzionale, giustizia, politica estera, politiche di lungo termine quali ad esempio l'istruzione o la ricerca, il sistema fiscale, etc.), ma prevalentemente sulla politica economica e sulle politiche di breve termine. Il tutto è stato mirabilmente sintetizzato già nell'Ottocento dal costituzionalista inglese Walter Bagehot nell'affermazione: “we are a people so fundamentally at one that we can afford to disagree”.

Viceversa, in sistemi frammentati e instabili, caratterizzati cioè non solo da un elevato pluralismo partitico ma anche da una grande volatilità elettorale, da alti livelli di polarizzazione e competizione ideologica, nonché da una forte contrapposizione degli interessi presenti nella società, spesso organizzati corporativamente e attivi politicamente, governi a termine fisso sono lungi dal tradurre la loro stabilità istituzionale in concrete ed efficaci coalizioni politiche, e anzi sono spesso paralizzati dal venir meno di una maggioranza parlamentare coesa e comunque dalla mobilitazione nel paese degli interessi e delle forze politiche a loro ostili. L'esempio della Francia in questi ultimi anni, le crescenti divisioni negli Stati Uniti su aspetti fondamentali di una cultura politica una volta largamente unitaria, e infine l'inedita instabilità dei governi inglesi sono elementi su cui riflettere.

Tra forma di governo, legge elettorale e struttura del sistema dei partiti vi sono insomma rapporti profondi su cui la scienza politica si interroga sin dai suoi esordi. Anche senza ricordare gli antesignani studi in Italia di Mosca, Pareto, Michels e Ostrogorskij, basti prendere le mosse dal seminale saggio di Maurice Duverger, *Les partis politiques* del 1951, e dalla sua ferma convinzione che la struttura del sistema dei partiti dipenda in primo luogo dalla legge elettorale e si modifichi col modificarsi di questa. Alla tesi di Duverger hanno risposto Stein Rokkan e Seymour Martin Lipset, sottolineando che la struttura dei sistemi di partito e la natura dei singoli partiti dipendono dalle linee di frattura (cleavages) che hanno storicamente caratterizzato gli Stati nazionali, e cioè da variabili ben più profonde delle leggi elettorali, quali ad esempio le stesse modalità di formazione della Nazione e dello Stato; l'unità o pluralità delle confessioni religiose; le modalità di transizione da una economia fondata sull'agricoltura ad una economia industriale; la struttura del sistema sociale e degli interessi prevalenti, e così via; da variabili, insomma, legate alla storia di un Paese di cui il sistema elettorale è dunque, al pari del sistema dei partiti, più un prodotto che una autonoma variabile. Tale posizione fu sostanzialmente condivisa in Italia da Giovanni Sartori che, tuttavia, operando una distinzione tra il lungo e il breve termine, ha correttamente sostenuto che l'unico fattore disponibile per modificare in tempi ragionevoli la struttura di un sistema partitico era proprio la legge elettorale.

Non è dunque casuale che è proprio intervenendo sulla legge elettorale che al culmine della crisi della Prima Repubblica si sia tentato in Italia di portare una risposta che salvasse il nostro sistema dei partiti, e in ultima analisi, la democrazia rappresentativa disegnata dalla nostra Costituzione. È oramai largamente riconosciuto che tale intervento, caratterizzato dall'abbandono della proporzionale e dal passaggio a leggi miste ma dalla logica e dagli esiti sostanzialmente maggioritari, non ha avuto successo: le varie leggi elettorali proposte o varate hanno, infatti, tutte mancato l'obiettivo di ridar vita ad un sistema istituzionale e ad un sistema di partiti in grado di assicurare stabilità ed efficacia di governo, di evitare la frammentazione partitica, di selezionare una classe politica di adeguate competenze, e di porre rimedio al rigetto della politica che caratterizza in particolare le nuove generazioni assicurando un più soddisfacente livello di partecipazione politica.

A questi fenomeni si è aggiunto il venir meno dell'elevato tasso di crescita che aveva caratterizzato il nostro sistema economico durante larga parte degli anni della Prima Repubblica. L'esplosione del debito pubblico, aggravato da una abnorme evasione fiscale, con la conseguente riduzione della capacità di sostenere una spesa pubblica sufficiente a

mantenere la pace sociale e a far fronte ai servizi e agli interventi cruciali per il futuro del Paese, ha determinato l'acuirsi delle differenze territoriali e tra i diversi ceti. Il risultato è stato una progressiva riduzione nella capacità dei governi di assicurare la coesione sociale e lo sviluppo economico del Paese.

È in queste condizioni che si pone il quesito di come ridar vita ad un sistema di partiti in grado di assicurare una stabile capacità di governo, la selezione di una adeguata classe politica capace di perseguire obiettivi realistici e non irrealizzabili disegni dettati da un crescente populismo, e infine ripristinare efficienti canali di partecipazione politica.

Per affrontare questo compito occorrerà innanzitutto esaminare quali furono i tratti fondativi del sistema dei partiti che resse la Prima Repubblica, non a caso definita “la Repubblica dei partiti”. È solo comprendendo appieno le ragioni della crisi del sistema dei partiti della Prima Repubblica che possiamo sperare di comprendere a fondo gli errori compiuti e di identificare così i possibili interventi per dar vita ad un nuovo e più vitale sistema partitico.

La Prima Repubblica si è a lungo retta su equilibri determinati dalla guerra fredda e dalle grandi scelte di politica internazionale compiute dall'Italia nell'immediato dopoguerra: la rigidità della *conventio ad excludendum* – temperata dalla “centralità del Parlamento” ove l'opposizione trovava un suo spazio negoziale con la maggioranza – ha a lungo caratterizzato il comportamento elettorale degli italiani, rimasto incredibilmente stabile fino agli anni Settanta. Malgrado la legge proporzionale adottata nell'immediato dopoguerra, la pratica invarianza del comportamento elettorale si tradusse in una sostanziale stabilità del sistema partitico e delle alleanze di governo, smentendo così quanti hanno erroneamente teorizzato un inesistente rapporto causale tra legge proporzionale e instabilità di governo: il succedersi dei singoli gabinetti non può infatti nascondere l'esistenza nella Prima Repubblica di una sostanziale stabilità di linea politica e della stessa classe di governo che ha attraversato tutta l'esperienza del centrismo e del centro-sinistra. Cosa ha dunque determinato il venir meno di quel sistema, che aveva così a lungo retto senza particolari mutamenti e con risultati positivi fino alla fine degli anni Settanta, dopo almeno tre decenni che avevano prodotto grande crescita economica e fruizione di crescenti diritti civili e sociali, il tutto mantenendo un sostanziale equilibrio dei conti pubblici?

La risposta è semplice: il fattore determinante fu il venir meno della guerra fredda, del collante, cioè, che aveva a lungo tenuto bloccato il comportamento elettorale degli italiani e il nostro sistema dei partiti, e conseguentemente bloccato ogni possibile reale alternanza di governo. La crisi avrebbe forse potuto esplodere già qualche anno prima, ma fu quando

al venir meno del fattore internazionale si aggiunsero nuovi elementi – come l’attivismo della magistratura milanese contro la corruzione esplosa negli anni Ottanta, e la liberalizzazione delle comunicazioni radio-televisive con un forte impatto sulla formazione dell’opinione pubblica – che il sistema dei partiti tradizionali collassò improvvisamente. L’adozione di una legge sostanzialmente maggioritaria nel crescente vuoto lasciato dai partiti portò inevitabilmente al sorgere di nuove formazioni incentrate su di un leaderismo che di lì a breve avrebbe dato vita ai primi esempi di populismo.

A fianco del venir meno del fattore internazionale, dell’azione della magistratura, e del crescente ruolo del mezzo radio-televisivo nella formazione dell’opinione pubblica, l’abbandono della proporzionale e il passaggio al maggioritario dettero indubbiamente un ulteriore e decisivo contributo alla dissoluzione del sistema partitico tradizionale. Si aggiunga il progressivo venir meno – pur tra misure altalenanti – del finanziamento pubblico ai partiti che ne ha accelerato la dissoluzione organizzativa, e quindi anche l’affievolirsi delle fonti di finanziamento e di lavoro volontario rappresentate dal contributo dei propri iscritti. È difficile immaginare un simile sommarsi di più fattori di crisi, che hanno configurato per il nostro sistema partitico una “tempesta perfetta”, dalla quale non era pensabile che tale sistema – un tempo caratterizzato da un grande centro, una forte opposizione di sinistra e una debole destra – potesse sopravvivere e non è pensabile che possa oggi tornare in vita con caratteristiche simili a quelle del passato. Difficile pensare, insomma, che in futuro il sistema partitico italiano possa strutturarsi, come in passato, lungo l’asse sinistra-centro-destra con caratteristiche e pesi simili a quelli della Prima Repubblica. Inutile pensare che in futuro il sistema dei partiti possa tornare a conoscere la forma del partito di massa e di apparato. Più realistico ipotizzare partiti leggeri, molto integrati con i propri gruppi parlamentari sia a livello nazionale che regionale, in cui gli eletti svolgano sempre più le funzioni che una volta erano svolte dagli apparati dei grandi partiti di massa. Molto influenzeranno la forma che i nostri partiti assumeranno le concrete disposizioni dei loro statuti, le modalità del loro finanziamento e il rapporto economico e patrimoniale tra il loro livello centrale e le loro articolazioni territoriali. E infine, la legge elettorale, e in particolare le modalità di selezione delle candidature: liste di partito con voto di preferenza unico o plurimo, o collegi uninominali preceduti o meno da primarie regolate per legge o lasciate alle disposizioni dei singoli statuti.

Da quanto abbiamo appena affermato viene confermata la necessità di varare prontamente quella legge sui partiti ampiamente discussa dalla Costituente e prevista all’Art. 49 della Carta, con la quale attribuire personalità giuridica ai partiti, statuirne l’obbligo di

depositare – presumibilmente in sede parlamentare – uno statuto da cui risulti la democraticità della loro organizzazione interna

La questione di una regolamentazione giuridica della vita interna dei partiti si pose già alla Costituente e fu autorevolmente sostenuta da Costantino Mortati che con due successivi emendamenti – peraltro ritirati di fronte all’opposizione di socialisti e comunisti – aveva precisato che il concetto di “metodo democratico” doveva applicarsi non solo all’azione esterna dei partiti ma anche alla loro vita interna, e che bisognava assicurare la massima trasparenza circa l’organizzazione interna e le fonti di sussistenza del partito. Alle posizioni di Mortati si associarono, nel dibattito o con loro scritti successivi, Basso, Bozzi, Calamandrei e Saragat. Anche Dossetti fece approvare nella Prima Sottocommissione un ordine del giorno in cui si affermava “il principio del riconoscimento giuridico dei partiti” e della “attribuzione ad essi di compiti costituzionali”. All’attribuzione della personalità giuridica dei partiti e al varo di una legge che ne disciplinasse anche la vita interna si opposero con forza comunisti e socialisti: troppo vivo era il ricordo dello scioglimento dei partiti democratici operato dal fascismo, e troppo grande il timore che una legge sui partiti potesse divenire uno strumento di controllo delle opposizioni nelle mani della maggioranza.

Le condizioni appaiono oggi mature per il varo finalmente di una legge sui partiti che determini innanzitutto il loro riconoscimento giuridico; ribadisca l’obbligo di depositare i loro statuti; ma detti anche i requisiti minimi di democraticità che gli statuti devono rispettare per quanto concerne in particolare: i rapporti tra maggioranze e minoranze interne (specie per quanto attiene le candidature a cariche elettive e di partito), i rapporti tra il partito e i rispettivi gruppi parlamentari, la ripartizione di funzioni e la disponibilità di risorse finanziarie (tra centro e periferia, e tra maggioranza e minoranza) e, infine i tempi e le modalità dei congressi di partito e del funzionamento dei vari organi interni, nonché le garanzie per i diritti degli iscritti, e, soprattutto, modalità predeterminate e garantite di selezione delle candidature pubbliche. Tutto ciò dovrebbe essere accettato in cambio della reintroduzione del finanziamento pubblico dei partiti. Senza un tal grado di articolazione, infatti, una disciplina legislativa sui partiti risulterebbe inutile. Il mero deposito dello statuto presso un’autorità che ne valuti la natura democratica serve infatti a poco. Nessun organo di nomina parlamentare, né l’autorità giudiziaria, ma neppure la Corte costituzionale potrebbe esercitare in modo efficace un controllo sulla democraticità del contenuto degli statuti sulla base di un parametro così generico. Già oggi la legislazione prevede un tale adempimento ma è sotto gli occhi di tutti che esso non ha apportato alcun vantaggio in termini di una più soddisfacente democraticità della vita dei partiti.

Occorre ovviamente affrontare due problemi: a chi spetti accertare, in caso di contestazione, se lo statuto contenga le disposizioni minime necessarie a garantire la democraticità del partito; e chi debba, poi vigilare sulla corretta applicazione delle norme statutarie: un organo del Parlamento, la magistratura ordinaria, la Corte costituzionale? Tutti conosciamo i limiti dell'autodichia: nelle decisioni di organi parlamentari prevalgono inevitabilmente gli interessi politici contingenti. Se ai partiti si riconosce personalità giuridica e se ne vuole garantire la democraticità interna in modo da farne (come prevede la Costituzione) lo strumento principale con il quale i cittadini possono concorrere “con metodo democratico” all’elaborazione delle politiche nazionali, ne consegue – a nostro avviso – che il controllo sulla democraticità degli statuti non possa non spettare alla Corte Costituzionale (alla luce dell’articolo 49 della Costituzione) e che il controllo sul rispetto delle norme statutarie debba essere affidato alla magistratura ordinaria, e cioè agli stessi organi che presiedono alla correttezza del processo elettorale. Al giudice ordinario potrà ricorrere il cittadino che ritenga violati i suoi diritti politici da un partito, il giudice accerterà se lo statuto sia stato correttamente applicato o meno, e laddove un dubbio sulla democraticità dello Statuto non fosse manifestamente infondato, rimetterà gli atti alla Corte costituzionale.

Nella stessa logica, appare opportuno che siano la Corte costituzionale o le Corti di Appello competenti per territorio a giudicare sui ricorsi contro le decisioni delle Giunte per le Elezioni in materia di verifica dei poteri, ponendo fine a scandalosi casi di inazione nei confronti di ricorsi contro l’elezione di parlamentari di maggioranza.

Le condizioni in cui da alcuni decenni si svolgono le campagne elettorali, e si forma l’opinione pubblica nel corso delle legislature, impongono che per assicurare il “metodo democratico” di cui all’Art. 49 della Costituzione non ci si limiti agli statuti e alla vita interna dei partiti ma si prendano in esame almeno altri due aspetti fondamentali: le modalità del reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla loro attività; e la regolamentazione dei mezzi di comunicazione di massa, anche al di là del principio della par condicio oggi limitata all’ambito radio-televisivo, riprendendo in esame il tema del conflitto di interessi e di una sua nuova e più adeguata disciplina che – contrariamente alla legge Frattini – miri alla sua prevenzione e non ad un ipotetico intervento solo a posteriori, e affrontando il tema – invero cruciale anche se altrettanto problematico – di una regolamentazione dei social channels che ne impedisca un uso manipolatorio della pubblica opinione o almeno ne favorisca l’identificazione e il possibile tempestivo oscuramento.

Quanto al primo punto è opinione largamente condivisa che il finanziamento pubblico dei partiti abbia preso le mosse negli anni Settanta dalla necessità di por fine a pratiche di finanziamento occulto da parte di grandi gruppi economici. In realtà, finanziamenti occulti sia al PCI che alla DC erano giunti da fonti internazionali sin dall'inizio della guerra fredda, e finanziamenti occulti a tutto il sistema dei partiti erano iniziati su larga scala con l'ENI di Enrico Mattei. Ma più che la necessità di disciplinare e moralizzare le modalità di finanziamento dei partiti ricorrendo al finanziamento pubblico, quanto motivò le prime leggi in proposito furono le crescenti necessità finanziarie dei partiti. Le due contrastanti esigenze – da un lato quella di far fronte a spese sempre più ingenti, e dall'altro quella di moralizzare le modalità di reperimento delle necessarie risorse – hanno portato ad una legislazione altalenante tra provvedimenti restrittivi e norme di sempre più generoso finanziamento, fino alla definitiva abolizione operata dal governo Letta col Decreto-legge 199 del 2013 convertito con modifiche in Legge 21/2/2014 n. 13.

Anche alla luce dell'esperienza maturata in altri paesi, appare opportuno reintrodurre, a fianco di agevolazioni fiscali per le contribuzioni private, forme di finanziamento pubblico, legandole ai risultati elettorali dei vari partiti con un contributo parametrato ai voti conseguiti da ciascuna lista, e introducendo nel contempo limiti all'entità dei finanziamenti privati provenienti da un singolo soggetto o da soggetti tra loro collegati e più efficaci strumenti di controllo sul rispetto del divieto di finanziamenti occulti (anche mediante l'uso delle nuove tecnologie digitali, come la blockchain). Se si vuole dar vita ad un nuovo sistema di partiti sufficientemente solido occorrerà concentrare il finanziamento a livello nazionale, lasciando ai singoli partiti il compito di ripartire tale finanziamento tra le loro articolazioni territoriali. In alternativa, è ovviamente possibile pensare a forme di finanziamento legate ai risultati delle elezioni regionali, ma ciò contribuirebbe ulteriormente a quella "regionalizzazione" dei partiti politici nazionali che è conseguita all'aver adottato per il governo delle Regioni una forma di governo presidenziale, dando così un forte potere ai loro Presidenti, che hanno un crescente peso all'interno dei partiti centrali con effetti che rendono più difficile rivitalizzare a livello nazionale un forte sistema dei partiti. Oltre a contributi finanziari diretti e a sgravi fiscali sui contributi privati – cui andrebbe comunque fissato un tetto massimo per evitare una eccessiva disparità di risorse tra i diversi partiti – è opportuno che il sostegno dello Stato si traduca anche nella erogazione di servizi, quali ad esempio spazi radio-televisivi messi a disposizione dalla RAI e da altre imprese concessionarie, luoghi fisici per uffici e incontri, contribuzioni per il sostegno alla stampa di partito, e così via. È opportuno, tuttavia, aggiungere che la concessione di finanziamenti pubblici e l'erogazione di servizi ai partiti pongono la questione se queste misure agevolative della loro attività debbano essere estese a tutte le formazioni politiche o solo a quelle i cui statuti registrati rispondano

ai requisiti di democraticità interna. Alla luce dell'interpretazione prevalente dell'Art. 49 della Costituzione, si dovrebbe optare per quest'ultima soluzione.

Più difficile intervenire sul sistema delle comunicazioni di massa, sulle modalità, cioè, di formazione dell'opinione pubblica. Al tradizionale ruolo della stampa, e in seguito della radio – subito sfruttata dai nascenti totalitarismi del Novecento – fece seguito la comunicazione face to face tipica dell'era dei partiti di massa. Questa venne progressivamente soppiantata dall'avvento della televisione rapidamente divenuta il principale mezzo di formazione della pubblica opinione. Il peso del mezzo televisivo è stato universalmente riconosciuto al punto che non solo in Italia, ove il possesso di metà dell'etere televisivo da parte di Silvio Berlusconi imponeva forme più stringenti di regolamentazione, ma anche in molti altri Paesi si è avvertita la necessità di regolamentare l'uso del mezzo televisivo almeno durante le campagne elettorali. Oggi, tuttavia, lo stesso mezzo televisivo appare in declino quale strumento di formazione dell'opinione pubblica, ampiamente sostituito – specie in alcune fasce della popolazione – dal crescente peso dei social channels, difficili da controllare nel loro uso delle notizie, quando non addirittura nella loro manipolazione che giunge sino alla invenzione di fake news. La complessiva presenza dei partiti nel sistema dell'informazione è dunque destinata a diminuire di importanza. Non riteniamo però che sia possibile considerare questo sviluppo come un fatto positivo. Si rischia infatti di passare da un sistema di formazione della pubblica opinione influenzato da strumenti almeno parzialmente in mano ai partiti, o almeno suscettibili di regolamentazione, ad un sistema apparentemente anarchico ma in cui è possibile l'intervento di poteri occulti in grado di manipolare l'informazione molto più profondamente che in passato, specie con il diffondersi del ricorso all'intelligenza artificiale. Una regolamentazione è necessaria e non può che nascere da un attivo ruolo di agenzie di regolamentazione che data la natura trans-nazionale del web devono essere espressione di istituzioni internazionali. Se in passato si è avvertita l'esigenza di dar vita a organismi sovranazionali di regolamentazione settoriale (ILO, WTO, FAO, IMF, World Bank, etc.), oltre alle Agenzie dell'ONU, non si vede perché non si debba non dar vita con urgenza ad una Agenzia Internazionale partecipata dagli Stati cui affidare una comune regolamentazione di fenomeni sempre più vitali, non solo per la nostra economia, ma anche per la vita democratica dei singoli Paesi.

In conclusione, se questo è il contesto – ben più complesso di quello di solo pochi decenni fa – in cui collocare il problema della rivitalizzazione del rapporto tra istituzioni e cittadini, oltre a varare una legge sui partiti che ne disciplini gli statuti e la vita interna nei suoi aspetti fondamentali, occorrerà anche assicurare loro un adeguato finanziamento pubblico collegato ai loro risultati elettorali e una serie di servizi e facilitazioni che ne

favoriscano l'attività e il contatto con iscritti e simpatizzanti. Occorrerà inoltre mantenere, ed anzi valutare se estendere ai social channels – malgrado la difficoltà di regolamentare la loro attività – il concetto di par condicio. Siamo qui tuttavia nell'ambito di un terreno estremamente scivoloso, ai limiti della tutela garantita dall'Art. 21 della Costituzione all'espressione del libero pensiero. Occorrerà in ogni caso potenziare ulteriormente gli organici della polizia postale per garantire la tracciabilità di ogni opinione o notizia apparsa sulla rete.

In aggiunta alle misure sopra richiamate, il solo strumento di reale intervento per ridare vita ad un efficace sistema dei partiti e per rivitalizzare la partecipazione politica è quello di adottare una nuova legge elettorale che riporti gli elettori alle urne in una percentuale superiore all'attuale, e più vicina a quella che ha a lungo caratterizzato le consultazioni elettorali in Italia. La caduta di partecipazione che si è registrata negli ultimi anni è particolarmente pericolosa: nella famosa triade Exit, Voice, Loyalty enunciata da Hirschman, l'Italia da tempo in una fase di voice, sembra oramai essere vicina ad entrare in una fase di exit. Lo testimonia, oltre a movimenti quali i “no tav” o i “no vax”, numericamente di entità ancora limitata, soprattutto l'elevata volatilità elettorale che caratterizza oramai il nostro sistema con un 30% di voti – sostanzialmente di protesta – che si spostano nell'arco di due-tre anni da un partito all'altro, come evidenziano – dopo i casi della prima Lega e dell'Italia dei Valori – i casi di Monti per l'Italia, del PD di Renzi, e ora della Lega di Salvini salita nelle europee del 2019 ad oltre il 34% e precipitata all'8% nelle politiche del 2022; di Forza Italia scesa dai fasti berlusconiani sino all'attuale 7%; del Movimento 5 Stelle che dopo il debutto oltre il 25% nel 2013, balza nelle elezioni del 2018 al 32,7% per trovarsi oggi dimezzato; mentre al contrario, Fratelli d'Italia balza dal 4,3% del 2018 al 26% del 2022.

In queste condizioni adottare una legge elettorale maggioritaria, o una legge mista ma dagli effetti maggioritari finirebbe per incentivare la volatilità e l'instabilità degli indirizzi politici di lungo termine, al pari dell'adozione di un premierato che nel 2018 avrebbe eletto per cinque anni Grillo, nel 2019 per un analogo periodo Salvini, e nel 2022 Meloni. L'unica via per ricreare uno stabile sistema dei partiti sembra dunque essere la reintroduzione di una legge proporzionale, che – come quella che abbiamo proposto nel cap. 7 – incentivi i partiti a ridefinire una propria identità politico-culturale e a rigenerare il proprio radicamento sociale e dia agli elettori il potere di eleggere i propri rappresentanti, con un voto di preferenza unico o – in caso di ricorso al collegio uninominale – con elezioni primarie (ma regolate per legge onde dare certezza di chi abbia diritto di voto ed impedire gli abusi registrati in passato).

La partecipazione democratica dei cittadini andrebbe anche promossa favorendo la partecipazione al voto degli elettori. Un recente libro bianco del Governo Draghi ha dimostrato che l'Italia è tra i paesi democratici quello che meno agevola la partecipazione al voto (in ispecie dei fuorisede e degli anziani) e dunque più favorisce l'astensionismo "di necessità". Varrebbe la pena riprendere le proposte di quel libro bianco, solidamente basate sulle esperienze internazionali, escludendo però, come anche il libro bianco ha escluso, il ricorso al voto elettronico da remoto, che si presta a manipolazioni e non assicura la personalità, libertà e segretezza del voto garantite dalla Costituzione.

Tutte queste misure, tese ad arginare la caduta di partecipazione politica ed a recuperarne livelli fisiologici, non sarebbero tuttavia sufficienti in assenza di un rilancio del ruolo del Parlamento, che gli consenta, anche grazie alle riforme proposte nel cap. 6, di recuperare il ruolo che è tradizionalmente proprio dei parlamenti nelle democrazie europee. Infatti i partiti, nati in Parlamento come partiti di notabili, trasformatisi nel tempo in partiti di massa, poi in catch-all parties, poi in partiti personali, poi in movimenti populistici, hanno tuttavia sempre mantenuto come focus principale le assemblee rappresentative, luogo elettivo del confronto democratico fra gli indirizzi politici e le scelte di politiche pubbliche che vede i partiti quali attori principali.

In conclusione, solo il mantenimento di una forma di governo parlamentare opportunamente razionalizzata; un ritorno ad una legge elettorale proporzionale che – come sopra indicato – torni a dare agli elettori il diritto di scegliere i propri rappresentanti superando le liste bloccate; il varo di una legge sui partiti che dia soddisfacente attuazione all'Art. 49 della Costituzione; il ricorso a forme di finanziamento pubblico dei partiti tramite l'erogazione di un mix di risorse finanziarie e di servizi; il mantenimento di norme che garantiscano condizioni di par condicio nei mezzi di informazione che concorrono alla formazione dell'opinione pubblica; e infine, una nuova e più efficace normativa atta a prevenire i conflitti di interessi; solo un simile pacchetto di misure può permetterci di sperare nel rinascere e consolidarsi di un nuovo sistema di partiti adeguato alle mutate condizioni del nostro sistema politico.

Siamo naturalmente ben consapevoli che le misure di ingegneria istituzionale non sono, da sole, capaci di modificare radicalmente la situazione. Un ruolo importante può essere svolto dai corpi intermedi sia per la riattivazione di canali di partecipazione capaci di dialogare con i partiti e stimolarne il rinnovamento, sia per l'educazione alla responsabilità civica e per la promozione di una nuova cultura delle istituzioni. Occorrerà poi, ovviamente, che i partiti, e innanzitutto i cittadini che vi aderiscono, facciano la loro parte con l'impegno richiesto dalla posta in gioco: il futuro del nostro paese e della sua democrazia.