

Il segretario del partito di maggioranza, il premier e l'inutilità dei partiti

di Ilenia Massa Pinto
03 marzo 2014

La recente vicenda che ha visto l'ex Presidente del Consiglio dei Ministri, Enrico Letta, "confiduciato" dal suo stesso partito, e il conseguente incarico affidato al neosegretario del Partito Democratico, Matteo Renzi, certifica definitivamente la deriva presidenzialista della nostra forma di governo e il venir meno di un ruolo culturale autonomo dei partiti politici.

Molteplici sono i sintomi che attestano tale deriva, iniziata in realtà già con il progetto craxiano della "grande riforma" lanciato alla fine degli anni Settanta. Uno di questi "senz'altro" l'impossibilità di immaginare la separazione dei ruoli tra il segretario del partito di maggioranza e il vertice dell'esecutivo.

Già con l'introduzione del sistema elettorale prevalentemente maggioritario nel 1993, e poi formalmente con la legge elettorale del 2005, si era voluta sancire la necessaria coincidenza tra il leader della coalizione di maggioranza e il vertice del potere esecutivo, con conseguenti ripercussioni sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'esercizio del suo potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, ex art. 92, comma 2, Cost.

Ora, le modalità con cui si "manifestata" l'ultima crisi di governo, e la narrazione che l'ha accompagnata, non lasciano più adito ad alcun dubbio: i partiti politici, ivi compreso il Partito Democratico, non essendo in grado di svolgere la loro funzione di rappresentanza "dall'alto", e dunque di incidere "dall'esterno" sugli organi costituzionali, e cioè non avendo una loro consistenza culturale autonoma rispetto agli organi costituzionali stessi, svolgono soltanto una funzione d'investitura del loro leader nel ruolo di capo del governo.

Rappresentare "dall'alto" e incidere "dall'esterno": queste sono invece le funzioni dei partiti politici sotto disegno costituzionale complessivo e alla disposizione ex art. 49 Cost. in particolare («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»).

Sebbene alimentata, in misura sempre crescente, da una realtà di degrado che investe le attuali forze politiche, la retorica antipartitica si pone in netto contrasto con l'impianto costituzionale complessivo secondo il quale i partiti sono lo strumento indispensabile al fine di realizzare la mediazione politica del pluralismo, della conflittualità insita in ogni convivenza sociale, attraverso l'esercizio della rappresentanza, ossia attraverso l'elaborazione di modelli ideali di vita in comune, offerti come progetti generali da realizzare concretamente, indirizzando "dall'esterno", appunto, gli organi elettivi.

Le ragioni per le quali i partiti non svolgono (più) questa indispensabile funzione sono molteplici, e assai complesse. L'analisi della questione non può essere condotta entro i limitati confini delle discipline giuridiche e politologiche: in altre parole, non è possibile separare il discorso morale da quello istituzionale. La questione è più profonda, poiché coinvolge certamente l'offerta ma riguarda altresì la domanda politica (i cittadini non chiedono più modelli ideali di vita in comune, ispirati a principi condivisi, chiedono per lo più la mera soddisfazione di pretese individuali).

Dal punto di vista storico-costituzionale, la "rappresentanza politica" è un istituto che ha due distinte matrici: la prima deriva dal «modello discendente» del potere, ossia dal principio per il quale il potere è di origine extra sociale, e cioè non deriva dall'esercizio consapevole della libertà umana. L'idea per cui l'esercizio del potere implica una "rappresentanza" del titolare (assente) di quel potere - e cioè «l'idea per cui il potere non viene esercitato "in proprio" da chi effettivamente lo detiene» - è l'idea centrale di tutto il costituzionalismo del

medioevo: un costituzionalismo improntato dunque a «un'idea di «duplicità», che fonda, e rende necessario, concetto di rappresentanza». Con la secolarizzazione del pensiero politico-teologico, le teorie contrattualiste attribuirono al popolo quella titolarità ultima del potere che precedentemente era stata attribuita a Dio, e mantennero con ciò ferma l'idea che il titolare del diritto di esercitare quel potere - il monarca assoluto - fosse un rappresentante. Tuttavia, con questo passaggio, il modo di concepire la posizione e il ruolo del rappresentante nei confronti del rappresentato muta in un punto essenziale: «mentre il rapporto tra Dio e l'imperatore o i re territoriali era un rapporto unidirezionale, il rapporto tra il popolo e il re assoluto era un rapporto bidirezionale, perché il «rappresentatore» non si limitava a derivare il suo potere dal popolo (come il da Dio), ma «costituiva» attraverso l'effettivo e assoluto esercizio di questo potere derivato, la stessa unità del popolo». In altri termini, l'idea hobbesiana del rappresentante che, essendo «uno» (una persona o un'assemblea) costituisce, con la sua «posizione», l'unità dei rappresentati, dando vita a un corpo politico, «mai andata persa, non è affatto rimasta legata alla stagione dell'assolutismo» (M. Dogliani, L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento, in AA. VV., Studi in onore di Leopoldo Elia, Giuffrè, Milano, 1999, tomo I, pp. 542-3). Da questa matrice deriva l'idea che a dover essere rappresentata - e poi concretamente soddisfatta - non è solo la somma delle pretese individuali dei rappresentati, ma piuttosto un progetto di vita in comune che sia in grado di trascendere quelle stesse pretese.

La seconda matrice del concetto di «rappresentanza» deriva invece dal «modello ascendente» del potere, e veicola il concetto di rappresentanza «dal basso», quale rapporto attraverso cui si esprime il consenso concreto, pratico, del rappresentato: il rappresentante, dunque, quale raccogliitore di quel consenso. Da questa matrice deriva l'idea della rappresentanza come «rispecchiamento» del pluralismo sociale.

Con le costituzioni moderne, i due lati della rappresentanza - quello che permette la «prestazione di unità» e quello che realizza il «rispecchiamento del pluralismo degli interessi» - si fondono proprio in quel punto del circuito politico-rappresentativo occupato dai partiti politici, anche se restano concettualmente distinte le loro rispettive funzioni.

Risulta dunque chiaro il riferimento dell'art. 49 Cost. alla «determinazione della politica nazionale»: si tratta proprio di quella funzione che i partiti (dovrebbero) svolgere attraverso la rappresentanza «dall'alto». Per rendere possibile una convivenza democratica entrambe le funzioni sono dunque indispensabili, e i partiti non possono non essere lo strumento attraverso il quale i cittadini concorrono effettivamente «a determinare la politica nazionale»: l'esercizio diretto di tali funzioni, attraverso la delega in bianco al Presidente della Repubblica o al Presidente del Consiglio dei Ministri, si ridurrebbe a una mera democrazia d'investitura.

Dunque, la rappresentanza «dal basso» e la rappresentanza «dall'alto», con i partiti posti dalle costituzioni al centro, quali cinghie di trasmissione tra elettori ed eletti, da un lato, e tra eletti e organi elettivi, dall'altro.

La storia costituzionale italiana si è caratterizzata per un crescente peso assegnato alla prima delle due funzioni della rappresentanza, e, al contempo, per una sempre minore considerazione della seconda: ne è derivata una crescente attenzione per la prevalenza degli interessi individuali, delle passioni, dei bisogni e dei sentimenti - pre-politici, in quanto non mediati dalla politica, difettando la rappresentanza «dall'alto» - a scapito della elaborazione di quei modelli ideali di vita in comune ai quali si è sopra fatto riferimento.

L'iper valutazione del modello ascendente, che, a sua volta, deriva dall'iperindividualismo imperante, e la corrispondente sottovalutazione del modello discendente, hanno inciso sulle caratteristiche strutturali dei partiti politici stessi.

Il passaggio culturale che si è compiuto ha comportato non soltanto il ripudio del parlamentarismo come forma di governo fondata sulla mediazione dei partiti, ma altresì il ripudio della democrazia rappresentativa, intendendo quest'ultima come strettamente legata allo stato dei partiti: personalizzazione e direttismo sono i termini che hanno caratterizzato questa fase che ha rivalutato la risorsa carismatica.

L'attuale dibattito sulle riforme costituzionali nel nostro Paese registra non a caso la prevalenza di opinioni nel senso dell'introduzione di forme semplificate ed elementari di organizzazione e di legittimazione del potere, e che presuppone in fondo un giudizio di inutilità dei partiti come strumenti di mediazione politica del pluralismo: il presidenzialismo come sinonimo di democrazia d'investitura.

Questo dato culturale essenziale si proietta sulle caratteristiche della nuova forma che i partiti sono venuti assumendo. Il dato più importante, dal punto di vista politico-costituzionale, è la perdita di dualità tra Governo e partiti di maggioranza (con il conseguente assorbimento della funzione di direzione politica nei vertici del Governo) e la parallela perdita di dualità tra opposizione parlamentare e partiti di opposizione (con il simmetrico assorbimento della funzione di opposizione politica nei vertici dei gruppi parlamentari). In sintesi, l'attività post-elettorale di questi partiti si esaurisce nel funzionamento autonomo degli eletti e dei gruppi degli eletti nelle diverse assemblee.

Ma questa perdita di dualità è solo un sintomo della più generale perdita di consistenza sostanziale/culturale dei partiti stessi. La nuova organizzazione partitica è perfettamente funzionale allo scopo, che non è quello di organizzare, educare e unificare in un progetto comune milioni di individui, ma quello di conciliare, mediare, integrare diversi gruppi di interesse, cosicché il partito è come una camera di compensazione nella quale i diversi rappresentanti di tali gruppi si accordano volta a volta sul modo migliore di conciliare gli interessi ammessi alla contrattazione. A questo tipo di partito, del resto, non interessano gli iscritti, ma interessano gli elettori.