



Raffaele Chiarelli *

Qualche riflessione sulla crisi della grande coalizione**

Il continuo incremento, frequentemente rilevato in Europa, della diffusa disaffezione dell'elettorato per i partiti, manifestato con una sempre più 'volatile' variabilità delle scelte e con un tendenziale incremento degli astensionismi parrebbero riassumere gli elementi decisivi del progressivo declino di quella che, nel secolo trascorso, secondo Kelsen, avrebbe configurato l'unica forma di democrazia praticabile.

La ricorrente constatazione del diminuito contributo dei partiti alla stabilità democratica ha alimentato l'analisi delle loro patologie, ritenute prevalentemente un prodotto dei mutamenti sociali e tecnologici intervenuti, nell'implicita asserzione dell'intrinseco collegamento dei partiti alla società civile, che ne avrebbe così largamente condizionato la struttura e l'attività, al punto da renderli espressione spontanea della comunità sociale.

Considerati 'con un piede nella società civile e un piede nelle istituzioni', i partiti, anche quando sarebbero stati collocati in quella che è stata definita la 'società politica', intendendosi con questa espressione indicare proprio la società divisa in partiti e comprensiva di essi, che avrebbe riassunto in sé 'tutto ciò che è espressione politica non statale', sarebbero risultati pertanto più direttamente condizionati dai mutamenti intervenuti nella società, che dalle modifiche istituzionali. Quando però si è voluto prestare maggiore attenzione alle dinamiche morfologiche e culturali interne ai partiti, la necessità di determinare la sfera della loro autonomia politica e organizzativa, ha spesso indotto l'analisi delle patologie a valutarne i riflessi nelle relazioni con le istituzioni pubbliche, con la conseguente frequente riproposizione degli approdi della vasta letteratura costituzionalista sui rapporti tra partito e Stato.

Sono state le forme di incardinamento dei partiti nella *Realverfassung* che hanno in special modo contribuito a determinare in Austria non solo il loro rafforzamento, ma anche il loro modo di

* Professore straordinario a tempo indeterminato in Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi Guglielmo Marconi.

** Contributo sottoposto a *peer-review*. Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione tenuta nell'ambito del Seminario per la presentazione del volume di U. Haider-Quercia, *La forma di governo della Grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, Cedam, 2019, organizzato dal Dottorato della Sapienza in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea il 12 maggio 2022.

essere, mentre hanno posto in essere le basi delle trasformazioni della forma di governo. E probabilmente sia l'ancoraggio dei partiti alla Costituzione, che la loro stessa struttura anatomica sono stati in larga misura da ascrivere alla funzione costituente da essi concretamente esercitata tanto nella formazione della Prima repubblica, che della Seconda.

Anche se, nel 1945, non erano formalmente legittimati ad esercitare funzioni costituenti da nessuna specifica disposizione dell'ordinamento costituzionale, i partiti parrebbero aver concretamente espresso il necessario elemento di continuità che avrebbe assicurato quella che è stata considerata, fin dal 1919, la formazione evolutiva dell'ordinamento austriaco, che si sarebbe configurato come Stato di partiti, indipendentemente dalle modalità della loro costituzionalizzazione.

La ricorrente attenzione dedicata al particolare contesto politico e culturale che aveva, in Austria, alla metà del secolo trascorso, consentito la prosecuzione di quello che è stato considerato un costruttivo dialogo tra i due principali partiti, è sembrata proporre lo scenario del passaggio, nella storia costituzionale dell'Austria repubblicana, da una 'democrazia del conflitto', sperimentata nell'ordinamento della Prima Repubblica, che si è talvolta ritenuto, avrebbe posto in essere una forma di governo assembleare, agli sviluppi di quella particolare configurazione di un consociativismo che, attraverso la Grande coalizione, avrebbe a lungo caratterizzato la Seconda, pervenendo concretamente a subordinare alla cristallizzazione di un patto di legislatura concluso tra i due principali partiti, il funzionamento dei principali organi costituzionali. Una dinamica di sviluppo che sarebbe stata facilitata dalla particolare ipertrofia delle disposizioni costituzionali, che ne avrebbe caratterizzato la loro 'stabile flessibilità'.

L'attrazione o la ripulsa del corpo elettorale nei confronti delle formazioni partitiche non possono considerarsi unicamente un riflesso del loro rapporto con i diversi settori della società, di un rapporto la cui intensità in Austria, con la Grande coalizione, avrebbe assunto un assai consistente rilievo, particolarmente attraverso l'intreccio delle relazioni poste in essere dall'economia concertata, ma, in certa misura, possono essere state determinate dalla loro complessiva interazione nello Stato e nell'assetto costituzionale, non solo attraverso il contributo che ne sarebbe potuto derivare per la formazione e il consolidamento delle valutazioni di rispettabilità e affidabilità dei partiti stessi, ma anche quale effetto dell'immagine della solidità della Coalizione stessa che sarebbe derivata dall'assicurazione costituzionalizzata dell'impossibilità di modificare unilateralmente 'i compromessi raggiunti tra il partito socialdemocratico e il partito popolare'.

L'analisi delle relazioni interne e esterne della coalizione, che è stata opportunamente collocata da Ulrike Haider-Quercia al centro della sua ricerca sulla forma di governo quale essenziale chiave di interpretazione delle fondamentali questioni della storia e degli sviluppi costituzionali della Repubblica austriaca, ha necessariamente comportato l'analisi delle forme assunte della collaborazione tra partiti 'ideologicamente opposti', che raramente è stata considerata una scelta semplicemente imposta dalla necessità di porre in essere una maggioranza parlamentare sulla base dei rapporti di forza elettorali, ma più frequentemente è stata indicata come un esempio del

compromesso di classe posto in essere dalla Socialdemocrazia nell'Europa attorno agli anni '50 dello scorso secolo.

La collaborazione tra partiti in forte contrasto ideale, più che programmatico, si sarebbe collocata alla base di una fase di transizione costituzionale orientata a comportare una forma di costituzionalizzazione della Grande coalizione, che avrebbe trovato un momento decisivo di 'formalizzazione' nella novella costituzionale del 1962.

Arend Lijpart, avendo considerato le origini dell'alleanza di governo in un'epoca in cui il solo Partito Popolare aveva ottenuto la maggioranza assoluta, e la successiva estensione del consenso elettorale ottenuto dai due partiti, ha ritenuto di escludere la possibilità di annoverare l'accordo ÖVP - SPÖ tra le 'coalizioni di maggioranza minima' e non una intendendo in tal modo evidenziare la connotazione fondamentale della Grande coalizione, come basata sul compromesso politico, sembra aver contribuito ad accreditare l'opinione di quanti hanno visto nella cristallizzazione della coalizione di governo, la nascita di un forte consociativismo in Austria.

La storica divergenza di indirizzi politici ideali dei due grandi partiti alleati sembra essersi potuta considerare un significativo ingrediente della prospettiva consociativa, in quanto destinata ad assicurare un'estesa occupazione dell'orizzonte politico ideale degli elettori. Era un'occupazione che, avendo avuto occasione di consolidarsi proprio in quanto espressione di conflittualità un tempo ritenute tendenzialmente irriducibili, lasciando ristretti margini di espressione ad altri differenti immaginari, si sarebbe evidentemente rivelata funzionale ad ostacolare, a delegittimare, se non ad impedire, ogni alternanza di governo.

L'immanenza delle conflittualità non avrebbe unicamente incrementato la solidarietà interna in ognuno degli schieramenti contendenti, in quanto la stessa contrapposizione avrebbe attribuito alla legittimazione sistemica al contenitore dei conflitti. Ne sarebbe derivata, per la Grande coalizione austriaca, una istituzionalizzata stabilità, destinata ad articolarsi nella rete di quelle che sono state definite le 'strutture consociative', cioè dell'insieme dei meccanismi destinati, ad integrare lo Stato di partiti, con la diretta partecipazione delle componenti della coalizione, specialmente attraverso il partenariato sociale, a diluire nel tempo e nello spazio la composizione o la riproposizione dei conflitti.

La stabilità e la diffusa articolazione dei reticoli delle strutture consociative che avrebbero reso la coalizione austriaca il reale governo dello Stato sociale, ne avrebbero, si è opportunamente osservato, notevolmente accentuato la distanza dalla più congiunturale *Grosse Koalition* tra SPD e CDU che, in Germania, pur riflettendo anch'essa un'alleanza tra partiti storicamente contrapposti, negli anni 1966-1969, 2005-2009, 2013-2017 e dopo il 2018, sarebbe, anche se non sempre, ma in modo ricorrente, stata configurata come 'una soluzione governativa di eccezione per superare situazioni di crisi politiche'.

Anche se con andamenti che hanno avuto occasione spesso di far rilevare la perdurante solidità dei due grandi partiti austriaci che hanno più a lungo governato nella Seconda repubblica, l'erosione del loro consenso, sembra, in larga misura, potersi considerare un riflesso tanto della crisi dello Stato sociale in Europa, destinata ad accompagnare il calo di consensi aveva in vario modo investito le più grandi famiglie politiche presenti in Europa. È stata una crisi che avrebbe

espresso, in un caso, la difficoltà di conciliare emancipazione sociale non solo con le questioni nazionali ma anche con le emergenze ecologiche, oltre che di adeguare la lotta di classe ai mutamenti dell'impresa e delle modalità della produzione, nell'altro, la complessità di articolare le forme di mediazione del solidarismo cristiano alla precarietà di un assetto di gerarchie in rapida trasformazione nella famiglia e nella comunità, ma che è stata anche considerata una conseguenza della specifica composizione sociale di quello che è stato indicato come lo 'zoccolo duro' dell'elettorato dei due partiti austriaci, che, si è avvertito, sarebbe risultato già da tempo particolarmente 'esposto e vulnerabile ai cambiamenti nella società'.

Se le conseguenze costituzionali del progressivo superamento del bipolarismo politico e del tendenziale avvio di un'alternanza tra *Grosse Koalition* e *Kleine Koalition*, sembrano destinate a stimolare le tradizionali riflessioni sul particolare ruolo del Presidente federale e complessivamente ad alimentare ad un tempo le istanze di riforme e di superamento della distanza tra Costituzione scritta e 'Costituzione reale', le specificità del contesto austriaco sembrano tuttavia attenuarsi se si considera l'impulso omologante provocato da quella che comunemente è indicata come la crisi dei partiti, che tuttavia si configurerebbe essenzialmente come crisi del 'partito di massa' che avrebbe costituito una componente essenziale di ogni grande coalizione che avrebbe contribuito a consolidare con la propria solida compattezza.

Il partito di massa avrebbe finito, nel XX secolo, per identificare in modo paradigmatico la più diffusa forma di partito. Si sarebbe trattato di una tipologia di partito che, è noto, contrapponendosi al partito di quadri, o di notabili, pur non avendo tradizionalmente circoscritto la propria azione alle istituzioni elettive dello Stato, . avrebbe trovato un terreno particolarmente favorevole con l'estensione del suffragio elettorale.

Il partito di massa non era esclusivamente connotato dall'elevato numero di elettori e di aderenti, ma era caratterizzato, oltre che, assai frequentemente, ma non sempre, da un differentemente espresso collegamento privilegiato con un settore del corpo sociale, da un'organizzazione articolata e accentrata e chiusa, con un proprio apparato amministrativo, con lo svolgimento di una propria funzione maieutica e con forme di adesione e di partecipazione stabilmente regolate in modo da porre in essere forme di fedeltà continuate, necessarie ad assicurare tempestività di decisione e di azione. È stata una costruzione concettuale e giuridica che ne avrebbe alimentato l'immagine di 'pilastro della democrazia', o di moderna espressione della democrazia diretta, tendente, in quanto tale, ad integrare la rappresentanza politica, se non a prevalere su di essa. Ma anche, accreditandosi come strumento deputato alla selezione delle classi dirigenti e all'elaborazione dei programmi e degli indirizzi politici, per giungere talvolta, nell'accentuazione della somiglianza con l'ordinamento statale, a configurarsi come 'parte totale', cioè come organizzazione parziale in grado di trasformare in unità politica la molteplicità sociale.

Assunta gloriosamente la connotazione paradigmatica di partito, il partito di massa avrebbe progressivamente attivato la sua trasformazione in 'partito pigliatutto', e avrebbe visto di conseguenza confondersi i contorni di ogni suo originario referente sociale. Si sarebbe trattato di una trasformazione che sarebbe risultata 'notevolmente contagiosa', e che, rendendo il partito un contenitore 'troppo vago', proprio per il suo caratterizzarsi come assai variamente ricettivo,

avrebbe nutrito di sempre maggiori diffidenze ogni residua interna lealtà, accentuando l'elasticità del rapporto dell'organizzazione partitica con gli aderenti e alimentando conseguentemente anche l'instabilità dell'orientamento dei propri elettori.

Non trovando più supporto nel sentimento di appartenenza alla comunità di partito, il persistente accentramento verticistico e la perdurante militarizzazione avrebbero necessitato di nuove forme di legittimazione, che si sarebbero concretate nella più complessa produzione di credibili programmi volti ad accontentare interessi spesso divergenti, o nell'indicazione di temibili nemici da combattere, che avrebbe tendenzialmente limitato l'ambito delle alleanze postelettorali. Non sorprende che in tale contesto Pierre Rosanvallon abbia prospettato l'avvento di una 'società della sfiducia', che avrebbe coniugato la sfiducia nei confronti dei governati con la diffusione della sfiducia nei confronti della politica e della scienza, nelle previsioni economiche con la crescita pervasiva della diffidenza verso l'altro, che inevitabilmente avrebbe riguardato anche i partiti.

L'approdo ad una 'democrazia della sorveglianza' non avrebbe riproposto, come nella Rivoluzione francese, l'esigenza di controllori giacobini, ma, sempre secondo Rosanvallon, avrebbe potuto indurre alla ricerca e al superamento degli 'ostacoli alla costituzione di una società fondata sulla forza di reciproci impegni'.

Il declino della fiducia, indicata come strumento di riduzione della complessità sociale al di là delle informazioni disponibili attraverso la generalizzazione di aspettative di comportamenti che comporterebbero la 'sostituzione delle informazioni mancanti con una sicurezza garantita internamente', può considerarsi anche un riflesso della crisi di credibilità che ha investito sempre più i partiti di massa e le loro coalizioni. È sembrata infatti incrinarsi la convinzione, che era divenuta fede politica, della presenza di obiettivi comuni tra dirigenti e militanti, tra elettori ed eletti, che i dirigenti e gli eletti di un partito di massa o di una coalizione sarebbero stati in grado di perseguire nel migliore dei modi.

La società della sfiducia sarebbe risultata alimentata anche dal venir meno di quella fede, che secondo Duverger, avrebbe espresso l'intima adesione a 'sistemi completi e chiusi di interpretazione del mondo' che avrebbe reso possibile la connotazione religiosa e militare del partito di massa. Sembrano in tal modo evidenziarsi le connessioni tra la fiducia, la fede e la fedeltà e la loro comune derivazione dalla latina *fides*, che oltre a disporre di un tempio al Campidoglio, vicino a quello di Giove, secondo Pietro Bonfante, avrebbe indicato il rapporto di clientela. 'Per significare l'assoggettarsi e il ricevere in qualità di cliente' si sarebbero infatti usate 'le espressioni *in fidem se dedere*, o *in fidem accipere*', ma la *fides* avrebbe anche indicato 'onestà nelle contrattazioni e obbedienza alla parola data'.

La stessa *fides* che, con la glorificazione di Attilio Regolo, avrebbe contribuito a costruire la fiducia nel rispetto dei patti conclusi dai Romani, con Carlo Magno avrebbe espresso la trasformazione dell'*homo politicus*, del *civis* attivo che avrebbe in qualche modo potuto partecipare alla formazione della legge, nell'*homo credens*, che avrebbe dovuto costantemente dimostrare la sua *fidelitas* con l'obbedienza ad un comando che non avrebbe in alcun modo potuto contribuire a determinare.

Agli effetti positivi per il confronto democratico derivanti dall'estinzione della fedeltà militante parrebbe costantemente accompagnarsi il radicamento di una sfiducia nelle promesse elettorali e nella credibilità dei programmi dei partiti, che, in assenza di un consistente impegno degli stessi partiti per il suo superamento, parrebbe destinato a stimolare una verifica delle forme della rappresentanza politica che possa auspicabilmente evitare le derive.