



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

DOMENICO MORO

DOPO LE EUROPEE 2024: IL SISTEMA DEI PARTITI IN UN'UNIONE FEDERALE

Ottobre 2024

ISSN: 2038-0623

ISBN: 979-12-80969-15-6

Copyright © Centro Studi sul Federalismo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Le elezioni europee del 2024 sono state un passo avanti verso il consolidamento della competizione tra partiti politici, sul modello di quanto avviene a livello nazionale. È pertanto utile cominciare a riflettere sul funzionamento del sistema dei partiti in un'unione federale, come tende ad essere l'UE. In un'unione federale, i rapporti tra Stati membri e federazione sembrano rapporti diplomatici; le maggioranze politiche sono incoerenti, non solo tra gli Stati membri, ma anche tra Stati membri e federazione e sono fonte di tensioni politiche come evidenziato, nel caso europeo, dal confronto tra “sovranisti” ed “europeisti”. Inoltre, i problemi tra il livello federale e quello statale spesso sono risolti con la contrattazione: una federazione non sopravvive, se la regola è solo il voto a maggioranza. Si tratta di situazioni e di procedure che, in una comunità politica unitaria, sono considerate anomale, mentre sono la norma in una comunità politica federale. Questo *paper* non è, pertanto, uno studio sui partiti politici, ma sul funzionamento del sistema dei partiti in una comunità politica federale e ha lo scopo di valutare il grado di unificazione politica raggiunto dall'UE.

Keywords: Elezioni, federazione, federalismo duale, maggioranza, partiti politici, Stato unitario. Unione europea.

Domenico Moro è membro del Consiglio Direttivo e Coordinatore dell'Area Sicurezza e Difesa del Centro Studi sul Federalismo.

E-mail: morodome@gmail.com

1. Introduzione • 2. I partiti in una comunità politica unitaria: l'esperienza europea • 3. I partiti politici in una comunità politica federale: i modelli di unione federale e la loro influenza sul funzionamento dei partiti politici • 4. Il sistema dei partiti in alcune unioni federali • 5. Prime conclusioni sul funzionamento di un sistema europeo dei partiti politici • 5.a. Federalismo, maggioranze ai diversi livelli di governo, formazione del consenso • 5.b. Verso un bipartitismo europeo di fatto? • 5. c. Il "grande centro" europeista

“È [...] impossibile identificare il momento che segna il passaggio dall'ordine vecchio all'ordine nuovo fino a che si rimane prigionieri della sola ottica istituzionale [corsivo nostro]. In realtà, il tornante fondamentale è quello in cui il popolo fonda la nuova legittimità prendendo coscienza di sé nella sua nuova forma e diventa esso stesso l'agente della prosecuzione del processo di trasformazione istituzionale. Questo momento, nel processo di unificazione europea, sarà quello in cui si realizzerà l'evento – più politico che istituzionale – dello spostamento del quadro della lotta politica dalle nazioni all'Europa”.

1. Introduzione

È possibile che le elezioni europee del 2024, tra qualche tempo, vengano descritte come un altro passo decisivo verso il consolidamento della competizione a livello europeo e pertanto paragonabile alle competizioni politiche che si svolgono a livello nazionale. E non senza ragione. L'attenzione che i media europei hanno riservato alle recenti elezioni europee, prima e dopo la scadenza elettorale, non ha precedenti. Essa è il riflesso dell'accesa rivalità sulle principali posizioni istituzionali a livello europeo e quindi per il potere europeo. Uno scontro che ha coinvolto cancellerie, partiti, parlamenti e singole personalità politiche di tutta Europa. Senza tutto questo, l'attenzione mediatica che hanno ricevuto le elezioni europee non vi sarebbe stata. In secondo luogo, la scelta del Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, oltre ad essere l'esito delle indicazioni uscite dal voto, è stata concordata da una maggioranza politica composta dai rappresentanti del Partito popolare europeo, dei Socialisti, dei Liberaldemocratici e dei Verdi².

¹ Così affermava Francesco Rossolillo a proposito delle ricorrenti riflessioni di Mario Albertini sul processo di unificazione europea (F. Rossolillo, *La sovranità popolare e il popolo mondiale come suo soggetto*, in: F. Rossolillo, *Senso della storia e azione politica*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 758. Uno dei testi cui ci si può riferire a questo proposito è: Mario Albertini, *Il problema monetario e il problema politico europeo*, in: M. Albertini, *Tutti gli scritti*, vol. VI, 1971-1975, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 207-216. Le implicazioni di questa epigrafe sono però più ampie. Quella parte della letteratura federalista che si è occupata del funzionamento del sistema dei partiti in un'unione federale tende a sostenere – ma si tratta di un'ipotesi tuttora oggetto di discussione - che un "buon" sistema dei partiti è più importante del ruolo di una Corte costituzionale nell'assicurare la stabilità di un sistema federale. Quanto previsto in una costituzione è destinato a restare lettera morta, se la competizione tra i partiti politici non ne impone il rispetto o, al contrario, il suo superamento o la sua modifica (V.: Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova, *Designing Federalism*, New York, Cambridge University Press, 2004; v., in particolare, il Cap. 6, *Political Parties in a Federal State*, pp. 177-225).

² *Commission européenne: accord entre certains dirigeants-clés pour reconduire Ursula von der Leyen*, Le Monde, 25 giugno 2024.

Infine, al momento del voto nel Consiglio europeo del 27 giugno 2024, quest'ultimo ha votato a maggioranza qualificata la nomina dei vertici delle istituzioni europee, consolidando così la pratica avviata con la nomina di Jean-Claude Juncker nel 2014³. A ciò va aggiunta l'approvazione, da parte del Parlamento europeo, alla fine della precedente legislatura, di una risoluzione con la quale, chiedendo un'ampia riforma dei trattati⁴, ha introdotto una più netta linea di demarcazione tra chi vuole il rafforzamento dell'Unione e chi è contrario. Questa linea di demarcazione, non ha solo influenzato l'ultima campagna elettorale europea, ma – come si cercherà di argomentare in questo lavoro – è destinata a plasmare il futuro sistema dei partiti a livello europeo.

La competizione elettorale europea ha subito un cambiamento a partire dalle elezioni europee che hanno avuto luogo nel 2014 quando, per la prima volta, si è ricorsi al sistema dello *spitzenkandidat*, ed ha cominciato ad emergere una chiara linea di divisione politica a livello europeo che, fino ad allora, non si era manifestata: il confronto tra una linea politica sovranista e la tradizionale politica europeistica⁵. È stata infatti l'elezione a partire dalla quale ha cominciato a venire alla luce la proposta, soprattutto da parte di schieramenti di estrema destra e di estrema sinistra, dell'uscita dall'Unione europea e dall'euro. Questa posizione, in Francia, era sostenuta dal *Front National* (diventato, dal 2018, *Rassemblement National*)⁶ e da forze poi confluite in *La France Insoumise* (partito nato nel 2016)⁷. In Italia, Lega e Movimento 5 Stelle chiedevano l'uscita dell'Italia dall'euro e Fratelli d'Italia chiedeva lo “scioglimento concordato e controllato dell'Eurozona”⁸. Questa linea

³ *Ue, trovato l'accordo sulle nomine: von der Leyen, Costa e Kallas, Meloni si astiene*, Euronews, in: <https://it.euronews.com/my-europe/2024/06/27/ue-trovato-laccordo-sulle-nomine-von-der-leyen-costa-e-kallas>. Fratelli d'Italia e Lega, in termini più radicali, nel corso della seduta del Parlamento europeo del 18 luglio 2024, hanno votato contro la nomina di Ursula von der Leyen quale Presidente della Commissione europea. Rispetto alla tradizione europeistica italiana, il voto contrario del partito di maggioranza relativa della coalizione di governo rappresenta una novità negativa che qualificati opinionisti non hanno mancato di far notare. V.: Andrea Manzella, *Parlamento europeo, nel segno della continuità*, Corriere della Sera, 17 agosto 2024.

⁴ Per il testo della Risoluzione, v.: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

⁵ Sul punto, si veda anche: Sergio Fabbrini, *Sovranismo e integrazione europea*, in: AA.VV., *La formazione del sistema partitico europeo*, Ventotene, Ed. I quaderni di Ventotene, 2022.

⁶ V.: <https://www.touteleurope.eu/institutions/programme-du-front-national-sortir-de-l-europe/>.

⁷ Si veda, ad esempio, “*Manon Aubry (LFI): «Nous ne sommes pas pour le Frexit»*”, in: https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/04/10/manon-aubry-lfi-nous-ne-sommes-pas-pour-le-frexit_5448081_823448.html. Ancora nel 2019, in vista delle elezioni europee, *La France Insoumise* preconizzava l'uscita dai trattati, sostenendo che questo non equivaleva all'uscita dalla UE: una distinzione la cui inconsistenza è evidente, visto che l'uscita dai trattati avrebbe voluto dire l'uscita dall'euro, oltre al rifiuto di rispettare altre politiche decisive dell'UE, come il Patto di Stabilità e Crescita e gli accordi commerciali frutto, questi ultimi, di una competenza esclusiva dell'Unione.

⁸ Per il programma elettorale di Fratelli d'Italia, v.: <https://www.bruguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2014/maggio/programma-fratelli-italia-europee.pdf>. Per il programma elettorale della Lega, v.: <https://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2014/maggio/programma-lega-europee.pdf>. Il programma per le elezioni europee del 2024 non fa alcuna menzione dell'euro. Per quanto riguarda il M5S, v.: *Il M5S deposita le firme per il referendum sull'euro*, La Stampa, 8 giugno 2015, in: <https://www.lastampa.it/politica/2015/06/08/news/il-m5s-deposita-le-firme-per-il-referendum-sull-euro-1.35249781/>;

Europa ed Euro, come è cambiata in 5 anni la linea M5S, Il Sole 24 Ore, 3 settembre 2019, in: <https://www.ilsole24ore.com/art/europa-ed-euro-come-e-cambiata-linea-pentastellata-cinque-anni-ACogTmh>. Per quanto riguarda i programmi relativi alle elezioni europee del 2024, non viene fatto alcun riferimento all'euro (Lega e Fratelli d'Italia) o se ne parla come un risultato acquisito (M5S) (per i programmi elettorali 2024, v.: <https://pagellapolitica.it/articoli/programmi-partiti-italiani-elezioni-europee-2024>). Questi link sono stati consultati nel mese di settembre 2024.

politica ha probabilmente toccato il punto di maggior forza nell'anno della Brexit, il cui significato ultimo era che ognuno, se lo avesse voluto, sarebbe potuto uscire dall'UE. Da allora, come dimostrato dall'esito delle elezioni del 2019 e del 2024, questa linea si è progressivamente indebolita⁹: molti partiti, in Francia¹⁰ ed in Italia, che proponevano l'uscita dall'UE o lo scioglimento dell'eurozona, l'hanno a poco a poco abbandonata, a conferma della solidità del progetto europeo.

Alexander Hamilton, intervenendo nel corso dei lavori della Convenzione di Filadelfia, fece un elenco di quelli che, secondo lui, sono “i principi fondamentali necessari per il sostegno di un governo” [federale], in assenza dei quali i governi degli Stati sarebbero sempre prevalsi sul primo, mettendo in pericolo il futuro della federazione. Essi sono: 1) la presenza di un attivo e costante interesse a sostenere il governo federale; 2) l'amore per il potere, “perché gli uomini amano il potere”; 3) l'attaccamento del popolo fondato sulla consuetudine; 4) la *forza*, per cui si deve intendere o la *coercizione della legge* o la *coercizione delle armi* [corsivo nel testo]; 5) l'influenza, da intendersi come la possibilità di elargire onori e compensi¹¹.

L'UE è dotata di un sistema di governo che non solo soddisfa quasi tutti i principi elencati da Hamilton, ma dispone anche di poteri decisivi per il funzionamento di una moderna economia: la politica monetaria e la politica di bilancio. Sulla politica monetaria, è superfluo soffermarsi. È invece importante farlo sulla politica di bilancio, un potere europeo su cui solo alcuni osservatori hanno attirato l'attenzione¹². Con il Patto di Stabilità e Crescita, l'UE si è dotata di un potere che l'esecutivo delle tradizionali federazioni non ha: il controllo della politica di bilancio degli Stati membri. Questo potere, va da sé, ha una logica economica e politica. La logica economica sta nel fatto che il bilancio pubblico degli Stati che fanno parte dell'UE rappresenta, mediamente, il 50% del PIL statale, mentre il bilancio pubblico, ad esempio, degli Stati membri della federazione americana, rappresenta, mediamente, solo il 5% del PIL statale. La ragione politica, conseguenza di quella economica, è che se uno degli Stati più grandi dell'UE attraversa una crisi del debito pubblico, esso può mettere in discussione la stabilità economico-finanziaria dell'intera Unione. L'unico potere, tra quelli elencati da Hamilton, che manca all'UE è la *coercizione della forza*, da potersi impiegare verso l'esterno¹³ ed è quest'ultimo il passo da compiere per dotare l'UE di una vera e propria statualità. Il grado di sviluppo raggiunto dal confronto tra i partiti europei ne può consentire il raggiungimento.

Dal punto di vista politico, le elezioni europee non sono la replica delle elezioni politiche nazionali: si tratta di elezioni nettamente distinte. Nel caso delle elezioni nazionali, in linea generale, nessun

⁹ Anzi, nel corso di queste ultime elezioni i partiti precedentemente anti-Ue ed anti-euro hanno abbracciato una linea di avvicinamento a quella dei partiti europeisti, anche se sono emersi nuovi partiti a destra, come Alternative für Deutschland (AfD), un partito decisamente antieuropeo.

¹⁰ Laurent de Boissieu, *Élections européennes: de La France insoumise au Rassemblement national, la fin du Frexit*, in: <https://www.la-croix.com/france/elections-europeennes-de-la-france-insoumise-au-rassemblement-national-la-fin-du-frexit-20240510>.

¹¹ Max Farrand (edited by), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 284-285 e: Alberto Aquarone, Guglielmo Negri, Cipriani Scelba (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d'America (documenti)*, Pisa, Nistri-Lischi Editori, 1961, Vol. II, pp. 203-204.

¹² Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe (Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges)*, Oxford, Oxford University Press, 2016, v., in particolare, il Cap. I. L'osservazione di Fabbrini è particolarmente rilevante, sia dal punto di vista giuridico che economico.

¹³ I Padri fondatori della federazione americana, in particolare James Madison nel *Federalist Paper* n. 46, ritenevano che la *coercizione della forza* non dovesse essere appannaggio solo del governo federale, ma anche degli Stati membri della federazione.

partito mette in discussione l'esistenza della comunità politica in cui si svolgono le elezioni, mentre nel caso delle elezioni europee non è ancora così. La competizione per la suddivisione dei poteri da attribuirsi ai due livelli di governo – presente, in parte, anche negli Stati unitari – è un elemento strutturale dei sistemi federali consolidati¹⁴, perché una struttura federale politicizza i rapporti Stato federale-Stati membri al di là delle scadenze elettorali e questo vale anche per le elezioni europee ed i rapporti tra UE e Stati membri¹⁵. La finalità del presente lavoro è pertanto il tentativo di guardare al sistema dei partiti politici europei con uno sguardo diverso da quello cui siamo abituati, quando osserviamo il loro funzionamento nel quadro di uno Stato unitario, con il potere accentrato ad un unico livello ed i partiti politici che lo hanno assunto come modello per la loro organizzazione interna e le modalità di partecipazione alla competizione elettorale. Il contesto in cui operano i partiti politici di un'unione federale è diverso¹⁶. La struttura federale condiziona non solo l'organizzazione interna dei partiti e il programma con cui partecipano alla competizione elettorale, ma anche le alleanze a livello statale e federale, che possono essere disomogenee. Anche la disciplina di partito risulta attenuata. Dare uno sguardo al funzionamento del sistema dei partiti politici nelle unioni federali è quindi anche un modo per meglio apprezzare il grado di sviluppo raggiunto dal processo di unificazione europea¹⁷.

2. I partiti in una comunità politica unitaria: l'esperienza europea

Il testo classico per l'analisi dei partiti politici in una comunità politica unitaria, come gli Stati nazionali europei, è il lavoro di Maurice Duverger sui partiti politici¹⁸. Esso viene qui ripreso in maniera sintetica al solo scopo di mettere in risalto la differenza tra la struttura che assumono i partiti nel contesto di due differenti comunità politiche: una unitaria e l'altra federale. L'interesse per la forma organizzativa storicamente assunta dai partiti politici europei descritta da Duverger dipende dal fatto che essa, da un lato, è stata influenzata dall'evoluzione del contesto economico-sociale (in termini marxiani, dall'evoluzione del modo di produrre); dall'altro, dalla struttura istituzionale della comunità politica all'interno della quale i partiti politici si sono trovati ad agire. Duverger ha individuato tre modelli organizzativi dei partiti politici che, nel tempo o fin dall'inizio della loro costituzione, si sono adattati al modello dello Stato unitario, mentre con il progressivo

¹⁴ Come si vedrà più avanti, questo è vero per i sistemi federali cosiddetti "duali", come quello americano e canadese, per i quali i poteri facenti capo al governo federale o agli Stati membri sono stabiliti nelle rispettive costituzioni.

¹⁵ Se consideriamo l'UE uno Stato di Stati e, nell'intervallo tra le scadenze elettorali europee, il rapporto con gli Stati membri assume quasi il contenuto dei rapporti diplomatici, accompagnati dalle tipiche tensioni che li caratterizzano. Al sopraggiungere delle elezioni europee la campagna elettorale europea ingloba queste tensioni e ne fa oggetto dello scontro tra i partiti (su questo tema, rimando a: Domenico Moro, *L'Unione Europea e gli Stati membri: uno Stato di Stati*, Research Paper del Centro Studi sul Federalismo, novembre 2023, in: https://csfederalismo.it/images/2023/Research-Paper/RP-CSF_Ue-Stato-di-Stati_DMoro_Nov2023.pdf.

¹⁶ Nessuno o, forse, pochi esperti del sistema dei partiti americani, conosce il presidente o il segretario del Partito democratico o del Partito repubblicano americano. Inoltre, sarebbe un errore pensare che questi due partiti, al loro interno, siano organizzati in maniera rigida e verticistica, come lo è buona parte dei partiti politici nazionali europei.

¹⁷ Domenico Moro, *Elezioni europee e sistema dei partiti nelle unioni federali*, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 149/2019, e: *Il sistema dei partiti nelle unioni federali continentali e la sua natura costituente*, in: <https://www.eurobull.it/il-sistema-dei-partiti-nelle-unioni-federali-continentali-e-la-sua-natura?lang=fr>.

¹⁸ Maurice Duverger, *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1970 (ed. or. 1951).

superamento della fase più acuta della lotta di classe avrebbero subito una sensibile aleatorietà nella composizione del loro elettorato: il comitato dei notabili, la sezione e la cellula¹⁹. Questi modelli organizzativi corrispondono anche a tre diverse tipologie di partiti politici: il partito conservatore e quello liberal-democratico; il partito socialista; il partito comunista.

Il *comitato dei notabili*, tipo arcaico di struttura dei partiti politici, costituisce la norma in un regime a suffragio censitario o dove il suffragio universale è solo agli inizi. In un primo momento raggruppava la grande borghesia, l'aristocrazia, i banchieri e le alte sfere ecclesiastiche, mentre in una fase successiva è stato adottato da commercianti, piccola e media borghesia, funzionari, professori, avvocati, giornalisti, ecc... Esso ha costituito la base organizzativa dei partiti liberal-democratici²⁰.

L'ingresso delle masse nella vita politica attiva ha segnato l'avvento delle altre due forme organizzative: la *sezione* e la *cellula*. La sezione è un'invenzione socialista e la sua funzione può essere descritta, in modo efficace, confrontandone le principali caratteristiche con il comitato dei notabili. Mentre quest'ultimo ha un carattere ristretto e sceglie i suoi membri in base alla loro influenza, la sezione ha un carattere allargato e si appella alle masse: non disdegna la qualità, ma la quantità è quanto più le importa. Fuori del periodo elettorale, il comitato non si riunisce praticamente mai, mentre il ruolo della sezione rimane importante anche nell'intervallo tra due scrutini, in quanto non ha solo una funzione elettorale, ma anche di educazione politica. Nel comitato l'organizzazione interna è elementare e le cariche hanno una funzione prevalentemente onorifica, mentre nel caso della sezione la gerarchia è netta e la separazione dei compiti più precisa. In sostanza, la sezione ha il compito dell'inquadramento, della formazione politica delle masse e della selezione delle *élites* al suo interno.

Se la sezione è un'invenzione socialista, la cellula è un'invenzione comunista. Quest'ultima si distingue dalla prima per il fatto che la sezione si fonda su una base territoriale, mentre la cellula poggia "su una base professionale, riunendo tutti gli iscritti al partito che lavorano nello stesso luogo". Inoltre, per numero di iscritti, essa è un gruppo molto più piccolo di quello della sezione. La sua natura professionale accresce la solidarietà tra i suoi membri, in quanto le dà una base concreta e diretta (discussione sui problemi aziendali, le condizioni di lavoro, ecc..). Per questo, nel caso della cellula, è relativamente più facile trovare un collegamento tra i problemi locali professionali ed i problemi di carattere generale, come possono essere "l'ammontare dei salari, la stabilità dell'impiego, le condizioni di lavoro, l'organizzazione aziendale". Va da sé che questo collegamento "vale più che altro per i partiti operai" e, occorre aggiungere, per la fase storica in cui lo sviluppo industriale si è accompagnato alla nascita di grandi concentrazioni industriali e occupazionali²¹.

¹⁹ Per la verità, ve ne sarebbe un quarto, che qui non viene discusso: la *milizia*, la forma organizzativa dei partiti di estrema destra e, in alcuni paesi, come la Germania degli anni '20 del secolo scorso, dei Partiti comunisti.

²⁰ M. Duverger, *op. cit.*, p. 56. In una certa misura, nel sistema politico americano, il comitato dei notabili corrisponde al *caucus*, una forma organizzativa semi-permanente e che si manifesta soprattutto in occasione delle campagne elettorali. La principale differenza rispetto ai comitati europei è il fatto che i comitati americani sono una struttura organizzativa che serve a designare i candidati attraverso *convenzioni* locali o *primarie*, mentre nel caso europeo prevale una sorta di tacita cooptazione.

²¹ Come osserva Duverger, "saremmo tentati di dire che il sistema delle sezioni è "naturale" in un partito che inquadri le masse popolari, ovvero che esso risponde alla tendenza più naturale, alla legge del minimo sforzo, mentre il sistema delle cellule è "artificiale", cioè esige una costante tensione per reggersi". Questo significa che il sistema delle cellule non può reggersi da solo, ma richiede lo sforzo costante del centro. Duverger, *op. cit.*, pp. 71-72.

Storicamente, i partiti hanno svolto due funzioni adattandovi la loro struttura organizzativa: l'integrazione della classe sociale che rappresentavano nella vita politica dello Stato e la conquista del potere che, in uno Stato centralizzato, è situato ad un unico livello istituzionale. Questo è vero soprattutto per i partiti socialisti e comunisti, in quanto l'ingresso delle masse popolari nella vita politica ha richiesto una struttura organizzativa gestita da un forte centro direttivo, organizzato in modo verticale (il programma elettorale, le candidature, ai vari livelli istituzionali, e molte cariche pubbliche, sono l'esito di scelte delle direzioni nazionali dei partiti) e preposto alla formazione politica delle masse ed alla sua mobilitazione permanente, favorita da una forte disciplina di partito²².

Vanno, infine, ricordate due osservazioni di Duverger decisive per comprendere la situazione attuale dei partiti politici e, soprattutto, il funzionamento del sistema dei partiti in un'unione federale. La prima è la constatazione dell'avvenuto superamento della fase più acuta della lotta di classe. Infatti, con riferimento ai partiti socialisti, egli afferma che la "degradazione progressiva del sistema della sezione [...] sembra coincidere col loro progressivo imborghesimento"²³. Si tratta di un'osservazione che vale non solo per i partiti di massa, ma anche per gli altri partiti. Avendo esaurito la loro funzione storica di integrazione, nella vita politica di una comunità, delle classi sociali da essi rappresentate, è cessata anche la stretta identificazione di una classe sociale con un determinato partito politico. L'elettorato sceglie il partito per cui votare in base ad un sistema di preferenze che ha pochi legami con la sua situazione sociale e la forte coesione ideologica dei partiti dell'800 e della prima metà del '900 è venuta progressivamente meno²⁴. Con la seconda osservazione, il politologo francese riconosce che la forma dello Stato condiziona la struttura organizzativa del partito, anche se – oltre a non approfondire il discorso - sembra sottovalutare l'importanza di una struttura federale. Egli ricorda, da un lato, la Svizzera, dove i partiti sono organizzati su base cantonale e, dall'altro, l'impero austro-ungarico il quale, caratterizzato dalla presenza di nazionalità storicamente consolidate, ha costretto il partito socialista a "frazionarsi in sette organizzazioni quasi autonome: la tedesca, l'ungherese, la ceca, la polacca, la rutena, la slovena, l'italiana"²⁵. Quest'ultima osservazione è particolarmente importante con riferimento all'Unione europea.

²² La struttura centralizzata dello Stato, alla fine, ha influenzato anche i partiti basati sul comitato dei notabili, i quali hanno progressivamente adottato la struttura organizzativa degli altri partiti politici.

²³ Duverger, *op. cit.*, pp. 60-63. La distribuzione del voto per condizione socioeconomica delle ultime elezioni europee è significativa: il 39% degli elettori che hanno votato Fratelli d'Italia è costituito dalla classe operaia, contro il 16% del Partito Democratico. V.: Il Messaggero, *Europee 2024: FdI sfonda tra gli operai, Pd primo partito tra i giovani. Il voto in base all'età e alle condizioni socio-economiche*, 11 giugno 2024, in:

https://www.ilmessaggero.it/politica/europee_2024_flussi_voto_eta_condizioni_economiche_sociali_fratelli_d_italia_partito_democratico_giovani-8174992.html. Forse ancor più indicativo del fatto che il partito di massa è una forma organizzativa superata, è l'andamento degli iscritti ai maggiori politici. Nel 1947 il Partito Comunista Italiano, con quasi 2.300.000 iscritti (https://it.wikipedia.org/wiki/Partito_Comunista_Italiano#Iscritti), raggiunge il livello massimo del numero di iscritti; la Democrazia Cristiana raggiunge il massimo numero di iscritti nel 1990, con oltre 2.100.000 adesioni (v.: https://it.wikipedia.org/wiki/Democrazia_Cristiana#Iscritti). Attualmente, i partiti con il maggior numero di iscritti sono il Partito Democratico che, nel 2023 aveva circa 150.000 iscritti (*Al Pd si è ristretta la base: iscritti a quota 150 mila, erano il doppio due anni fa*, *la Repubblica*, 31 gennaio 2023) e Fratelli d'Italia, con poco più di 200.000 iscritti nel 2022 (v.: [https://it.wikipedia.org/wiki/Fratelli_d%27Italia_\(partito_politico\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Fratelli_d%27Italia_(partito_politico))).

²⁴ Per un'analisi che riguarda il Partito Democratico, si veda il lavoro molto interessante di Paolo Natale e Luciano M. Fasano, *L'ultimo partito - 10 anni di Partito Democratico*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017. V. anche le considerazioni di Marco Revelli, in: *Finale di partito*, Torino, Einaudi, 2013.

²⁵ Duverger, *op. cit.*, pag. 96.

3. I partiti politici in una comunità politica federale: i modelli di unione federale e la loro influenza sul funzionamento dei partiti politici²⁶

L'avvertimento di Duverger, secondo cui nell'analisi dei partiti politici si tratta piuttosto di descrivere "tendenze, più che distinzioni nettamente tracciate", vale anche per questo lavoro, limitato all'analisi del funzionamento ed organizzazione dei partiti politici di alcune unioni federali²⁷. In queste ultime, il sistema dei partiti è più complicato che negli Stati unitari e si presta a considerazioni di carattere generale e poco a generalizzazioni, perché una particolare unione federale presenta caratteristiche in parte diverse dalle altre²⁸.

Prima di esaminare il funzionamento dei partiti in queste ultime, è però opportuno tenere presente la distinzione che la letteratura sull'argomento propone a proposito del sistema dei partiti nelle unioni federali e dell'influenza che hanno sulla loro organizzazione, la competizione elettorale e la strategia delle alleanze. Viene pertanto proposta una distinzione tra due modelli, a seconda di come la divisione del potere tra il livello statale e quello federale sia formalizzata nelle rispettive costituzioni²⁹. Si parla pertanto di "federalismo giuridico" (*jurisdictional federalism*) o "duale" quando la costituzione prevede la divisione del potere a due livelli³⁰, ad ognuno dei quali fanno capo politiche settoriali ben definite. Il Canada e, si aggiunge qui, gli Stati Uniti, sono compresi in questo modello. Il secondo modello è quello del "federalismo funzionale" (*functional federalism*)³¹, in cui la costituzione non prevede una divisione dei compiti ("tasks"), bensì una divisione del lavoro ("labour") tra i due livelli istituzionali all'interno di una medesima politica settoriale. Di questo modello farebbero parte la Svizzera e la Germania³². L'impianto istituzionale dei due modelli influenza in grande misura il modo in cui si organizzano i partiti e la competizione elettorale, come si evince da quanto segue³³.

²⁶ Questo paragrafo si basa sul lavoro di W. M. Chandler e M. A. Chandler (v.: William M. Chandler, Marsha A. Chandler, *Federalism and Political Parties*, in: *European Journal of Political Economy*, n. 1-2, 1987).

²⁷ Maurice Duverger, *op. cit.*, pp. 39-40. Gli unici paesi che sono rimasti estranei a questa evoluzione sono stati la Gran Bretagna e gli Stati Uniti: la prima non ha avuto partiti centralizzati come quello comunista e fascista, i secondi hanno mantenuto una forte struttura decentralizzata.

²⁸ David B. Truman, *Federalism and the Party System*, in: Arthur W. MacMahon (a cura di), *Federalism (Mature and emergent)*, New York, Doubleday & Company, 1955, pp. 115-136.

²⁹ "Authority", nel linguaggio di Chandler (William M. Chandler, Marsha A. Chandler, *Federalism and Political Parties*, *op. cit.*).

³⁰ Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, Londra, Oxford University Press, 1951.

³¹ Per quanto si tratti di una distinzione discutibile, in quanto il modello federale classico è quello descritto nell'opera di K. C. Wheare, ci si riferirà a questi due modelli per evidenziare la possibile strada in cui si potrà incamminare il sistema dei partiti politici europei.

³² Andreas Ladner, Laetitia Mthys, *Political parties in Federalist Systems: Canada and Switzerland compared*, paper presentato alla Conferenza generale di Montreal del 26-29 agosto 2015 dello European Consortium for Political Research (ECPR); in: https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_954D5C11C347.P001/REF.

³³ Un approccio alternativo a quello seguito in questo lavoro è l'analisi del rapporto tra il sistema dei partiti e le unioni federali che ha fatto seguito al lavoro di William H. Riker (W. H. Riker, *Federalism. Origin, operation, significance*, Boston, Little Brown & C., 1964). Riker ha suggerito di studiare questo rapporto in base alla correlazione tra due dimensioni: il grado di simmetria della competizione partitica a livello federale ed a livello statale ed il grado di integrazione verticale all'interno delle organizzazioni partitiche. Questo approccio è finalizzato a valutare il grado di accentramento di una federazione, ma non sembra rispondere alla domanda che sta alla base del presente lavoro, vale a dire se una comunità politica istituita su basi federali e, quindi, su un'organizzazione del potere politico strutturalmente diversa da quella di uno Stato unitario, influisca o meno sull'organizzazione e funzionamento del sistema dei partiti. Per una breve analisi del metodo di Riker, v.: Klaus

Iniziando dal federalismo duale, esso presenta un aspetto ambivalente nei rapporti tra il livello federale e quello statale e quindi sui partiti destinati a rappresentare gli interessi del tutto o di una parte del sistema federale. In primo luogo, esso politicizza i rapporti tra il livello federale, visto come il “nemico”, e il livello statale e, in linea generale, tende ad incentivare la classe politica statale a sfruttare, ai fini elettorali, i conflitti tra livello statale e federale. Questo comportamento, particolarmente rilevante nell’esperienza politica canadese, tende a manifestarsi soprattutto quando le relazioni tra Stati membri e federazione assumono una dimensione conflittuale. In questo caso, il partito, o la coalizione di partiti, che presenta un programma a difesa degli interessi locali, tipicamente ottiene una forte maggioranza nelle elezioni statali³⁴.

Questo significa che i rapporti tra i singoli Stati e il governo federale possono tradursi in rapporti “di parte” (*partisan terms*) e forniscono un incentivo alle forze politiche di opposizione ad utilizzare l’arena regionale come mezzo per sfidare la legittimità del partito di maggioranza, o della coalizione di partiti, a livello federale. Questo si verifica con una certa frequenza nel caso della federazione canadese. L’esistenza di maggioranze disomogenee a livello statale e federale non è però un fatto negativo, e può infatti essere valutata in termini positivi, sia dal punto di vista dei cittadini elettori che a livello di sistema politico. Dal punto di vista del cittadino, la possibilità di maggioranze divergenti può consentire di massimizzare il sistema di preferenze a livello di fornitura di servizi pubblici. Dal punto di vista, invece, del sistema di governo di un’unione federale, l’esistenza di maggioranze divergenti, consente un maggior bilanciamento dei poteri ai due livelli di governo.

In secondo luogo, il fatto che la Costituzione attribuisca autonomia decisionale a livello statale in determinati settori, comporta la possibilità di governi costituiti da alleanze tra partiti politicamente incoerenti non solo tra gli Stati membri della federazione, ma anche tra il livello federale e quello statale. In questo caso, il vantaggio del federalismo duale è che, a livello statale, le tensioni politiche vengono compartimentate, consentendo la coesistenza di maggioranze diverse; mentre dal punto di vista del sistema dei partiti, a livello federale, la conseguenza è che tende a favorire una separazione nella struttura organizzativa del partito. In caso di tensioni tra i due livelli di governo, i dirigenti politici che fanno parte di un livello istituzionale possono trovare politicamente costoso essere associati con le posizioni espresse dai dirigenti politici dell’altro livello istituzionale. Non ci sono, come nel caso del federalismo funzionale, incentivi a costituire maggioranze omogenee nei due livelli istituzionali, come si può verificare, ad esempio, in Germania.

Sono state avanzate due spiegazioni, diverse ma complementari, alla base dell’incoerente comportamento elettorale che può provocare significativi spostamenti nel sostegno partitico ai due livelli istituzionali. La prima deriva dal modello della *public choice*, secondo il quale gli elettori, nella misura in cui cercano di massimizzare il loro sistema di preferenze, sostengono differenti partiti, che possono proporre differenti pacchetti di politiche settoriali ai due livelli di governo. La seconda spiegazione si basa sul “modello del riequilibrio dei poteri”, la quale afferma che gli elettori tendono a contenere il potere del partito politico al governo a livello federale, sostenendo il partito di opposizione a livello statale.

Detterbeck, *Political Parties: Driving Federal Dynamics, adapting to Federal Structures*, 2018, in: <https://50shadesoffederalism.com/theory/political-parties-driving-federal-dynamics-adapting-to-federal-structures/>.

³⁴ William M. Chandler, Marsha A. Chandler, *Federalism and Political Parties*, op. cit., pp. 90-96.

Diverso è il ruolo dei partiti politici in un'unione federale che si ispira al modello del federalismo funzionale. In questo caso, le relazioni tra gli Stati membri e il governo federale non costituiscono un tema particolarmente rilevante per l'elettorato. Quest'ultimo non si distingue per la difesa dei diritti statali o per una volontà di resistenza rispetto al governo federale. Inoltre, poiché questo tipo di federalismo non alloca le politiche settoriali ad un singolo livello di governo, le proposte politiche a livello statale non differiscono molto da quelle per il livello federale. Questo significa che il rapporto tra il livello federale e quello regionale non assume un aspetto simile al confronto maggioranza-opposizione e quindi i gruppi dirigenti dei due livelli istituzionali, a livello di partito, sono più improntati alla collaborazione, soprattutto se le maggioranze sono omogenee. I partiti mantengono quindi un ruolo chiave nelle trattative livello federale-livello regionale, come nel caso della Germania, dove il Bundesrat non è considerato come l'equivalente del Senato americano.

L'altra conseguenza di politiche definite dal governo federale ed articolate in una divisione del lavoro tra i diversi livelli di governo per la loro attuazione, è la spinta alla centralizzazione della struttura organizzativa del partito. La divisione del lavoro all'interno della stessa politica settoriale orienta, infatti, i partiti – a maggior ragione se si tratta di partiti al governo in entrambi i livelli istituzionali – alla collaborazione. Questo spiega anche il fatto che la lotta politica a livello regionale diventa un momento importante di formazione per la carriera politica dei gruppi dirigenti dei partiti a livello federale. Però se, come si è appena detto, per gli elettori di un medesimo partito non vi è una sostanziale differenza tra il sistema di preferenze nella fornitura di servizi pubblici a livello regionale ed a livello federale, le elezioni a livello locale producono conseguenze politiche rilevanti per l'altro livello. Se il partito al governo regionale lo è anche a livello federale, la sua sconfitta ripetuta a livello locale diventa un test per la tenuta del governo a livello federale.

Per riassumere, l'esame del ruolo dei partiti nel processo politico di un'unione federale consente di individuare almeno due effetti aggiuntivi imputabili ad un sistema istituzionale federale. Il primo – e questo vale in particolare per il federalismo duale – è la trasformazione del confronto tra partiti in un confronto tra i due livelli istituzionali, statale e federale, indipendentemente dalle maggioranze politiche al governo nei due livelli. Il secondo è che il federalismo incoraggia uno stile di elaborazione delle politiche basato più sulla costruzione del consenso che sulla pratica del voto a maggioranza³⁵. Questo vale in generale, per evitare lo stallo del sistema federale, anche se, trattandosi di due diversi modelli di federalismo, le ragioni sono diverse. Nel caso del federalismo duale è per evitare che le tensioni tra i due livelli istituzionali mettano in discussione la comunità politica federale, mentre nel caso del federalismo funzionale è per consentire l'attuazione delle politiche settoriali.

³⁵ William M. Chandler, *Federalism and political parties*, in: Herman Bakvis, William M. Chandler (a cura di), *Federalism and the role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, pp. 149-170. Una domanda che ci si può porrebbe circa il funzionamento di un sistema federale, rispetto ad uno unitario, riguarda la maggior possibilità che offre il primo modello istituzionale, rispetto al secondo, di assicurare una maggior indipendenza del potere legislativo federale dal condizionamento esterno esercitato dai partiti politici sui propri gruppi parlamentari. Nel caso la risposta fosse positiva, si potrebbe sostenere che il sistema federale offre garanzie in più, rispetto ad una comunità politica unitaria, sul funzionamento dell'equilibrio dei poteri, sottraendo il legislativo da un quarto potere dato dai partiti politici (Aaron Wildavsky, *Party discipline under federalism: implications of Australian experience*, Social Research, n. 4, vol. 28, 1961).

4. Il sistema dei partiti in alcune unioni federali

Come affermava James Bryce, parlando della federazione americana, l'America è un "Commonwealth of Commonwealths, a Republic of Republics, a State which, while one, is nevertheless composed of others States even more essential to its existence than it is to theirs"³⁶. In una federazione vi sono, quindi, almeno due livelli istituzionali, ognuno dei quali ha la competenza o, meglio, il potere esclusivo di promuovere determinate politiche e dove, per la sua esistenza, il livello statale è più essenziale di quello federale. Questo significa che i partiti politici, in un'unione federale, non devono solo competere per la gestione del potere federale, ma anche competere per la gestione del potere locale e devono organizzarsi e promuovere alleanze a questo fine³⁷. La letteratura specifica è abbastanza concorde sul fatto che la struttura federale di una comunità politica si riflette sull'organizzazione interna dei partiti; sulla nascita di partiti politici a livello statale che non sono rappresentati a livello federale; sulla formazione di alleanze politiche asimmetriche tra il livello federale e quello statale e tra Stati membri. Un sia pur breve richiamo del comportamento dei partiti politici in alcune federazioni può essere utile come punto di riferimento per valutare il comportamento dei partiti politici europei, e consente di distinguere quelli che sono imputabili ad una fase ancora iniziale della sua unificazione, da quelli che sono tipici dei sistemi federali, e pertanto valutare il grado di unificazione raggiunto dall'Unione europea³⁸.

Negli Stati Uniti, come aveva già osservato Duverger, "i partiti americani sono fondamentalmente decentralizzati. Di fatto non esiste nel partito un'autorità federale: il Comitato nazionale che si colloca ai vertici non ha alcun potere; solo il presidente degli Stati Uniti figura come leader del partito maggioritario e spesso è un leader senza alcuna autorità reale. Invece di parlare dei due partiti americani, si dovrebbe parlare dei 100 partiti americani, in quanto esistono 50 partiti democratici e 50 partiti repubblicani, uno per Stato, pressoché indipendenti". Certamente, rispetto a quanto scriveva il sociologo francese a proposito della Convenzione nazionale dei due partiti, secondo cui "la Convenzione nazionale che riunisce una volta ogni quattro anni i loro delegati per la designazione del candidato alla presidenza, dà molto l'idea di un'assemblea di onnipotenti feudatari che discutono fra di loro da eguali, in tutta sovranità"³⁹, la situazione è molto cambiata, soprattutto con l'introduzione delle primarie a partire dal 1972. Se il bipartitismo nominale americano non deve quindi mettere in ombra la struttura fortemente articolata a livello statale e locale dei due partiti, non deve neppure sottovalutare la capacità che essi hanno saputo mostrare nel cooptare, di volta in volta, i partiti populistici o quelli che si presentavano, con piattaforme progressiste o conservatrici, alle rispettive ali estreme. Questa loro capacità viene considerata la ragione principale del fatto che, sotto la medesima denominazione, vi sono, in realtà, due partiti

³⁶ James Bryce, *The American Commonwealth*, 1889.

³⁷ V.: Royce Koop, *Federal-Provincial Voting and Federal: Integration in the Fourth Canadian Party System*, in: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/46986/ssoar-fedgov-2007-1-koop-Federal-Provincial_Voting_and_Federal_Integration.pdf;jsessionid=590756F2801B226346025BD37364FEF8?sequence=1.

³⁸ Va, comunque, tenuta presente una differenza tra quest'ultima e le federazioni qui prese in considerazione. Nell'UE il sistema elettorale adottato per la scelta dei rappresentanti nella Camera bassa (il Parlamento europeo) è quello proporzionale, mentre nelle federazioni è il maggioritario.

³⁹ Maurice Duverger, *I sistemi politici*, Bari, Laterza, 1978, pp. 370-71.

che raggruppano movimenti o organizzazioni della società civile portatori di esigenze molto diverse⁴⁰.

Una parte della letteratura americana ha studiato le implicazioni di un sistema politico che si fonda su federazioni di partiti locali e di movimenti della società civile, quando ha osservato il verificarsi di grandi spostamenti dell'elettorato americano da un partito all'altro, cui si sono accompagnati grandi trasformazioni del sistema politico-istituzionale. Questi grandi sommovimenti, chiamati *realignments*, mettono in evidenza un ruolo specifico svolto dai partiti americani e che, per la verità, sembra una caratteristica originale che possono svolgere solo federazioni di partiti di unioni federali e impensabile in uno Stato nazionale accentrato. Paul Kleppner fa una considerazione decisiva, quando osserva che “*the dominant American political parties have never been internally homogeneous – socially, ideologically, or in any other important way. They have instead been constituent, or coalitional, parties, entities that have united a wide variety of disparate groups into single, but limited, systems of action. This coalitional characteristic of American parties is an organizational response to their legal and socioeconomic milieu. It emerges from the fact that parties operate within the constitutional context of a federalized governmental structure and within a nation of continental size characterized by spatially asymmetrical distribution of social and economic groups*” [corsivo nostro]⁴¹.

Il sistema dei partiti nella federazione australiana, dal canto suo, si avvicina molto a quello americano⁴². Fatta salva la presidenza, che negli Stati Uniti è eletta indirettamente attraverso il Collegio Elettorale⁴³, mentre l'Australia è una monarchia costituzionale federale, anche in quest'ultima vi è un Senato in cui gli Stati membri sono rappresentati su una base paritetica e dotato sostanzialmente degli stessi poteri di cui è dotato il Senato americano; in secondo luogo, vi sono due partiti che dominano la scena politica: l'*Australian Labour Party* e il *Liberal Party of Australia*, quest'ultimo normalmente associato al *Liberal National Party of Queensland*. Assieme costituiscono l'82% della Camera dei rappresentanti. Vi sono poi alcuni partiti minori, come *The Nationals* (9 deputati su 151), gli *Australian Greens* (4), il *Centre Alliance* e il *Katter's Australian Party* (1 deputato a testa) e 12 indipendenti. La prevalenza dei due principali partiti si ritrova anche nei sei Stati e Territori della federazione⁴⁴.

Fatta salva la fase iniziale della vita della federazione australiana, in cui i partiti politici sostenevano politiche centralizzatrici (in ciò aidate dalle sentenze della Corte suprema), quando, negli anni successivi, i vertici dei partiti hanno promosso una serie di referendum per l'attribuzione di crescenti competenze al governo federale, la sconfitta della stragrande maggioranza di questi referendum ha indotto i vertici dei partiti statali a prendere le distanze dai vertici dei partiti a livello federale; il comportamento elettorale non ha fatto altro che sostenere la tendenza per cui gli stessi

⁴⁰ Per quanto riguarda l'esperienza del Partito democratico, v.: Shigeo Hirano, James M. Snyder Jr., *The Decline of Third-Party Voting in the United States*, *The Journal of Politics*, n. 1, febbraio 2007, pp. 1-16.

⁴¹ Paul Kleppner, *Critical Realignments and Electoral Systems*, In: AA. VV., *The Evolution of American Electoral Systems*, Westport, Greenwood Press, 1981, pp. 3-4.

⁴² Sul sistema dei partiti australiano e sulla sua evoluzione, v.: Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova, *Designing Federalism*, New York, Cambridge University Press, 2004, pp. 197-205.

⁴³ V.: <https://www.usa.gov/election>.

⁴⁴ Distribuzione dei seggi in base alle elezioni del maggio 2022 (v.: https://www.aph.gov.au/Senators_and_Members/Parliamentarian_Search_Results?q=&mem=1&par=-1&gen=0&ps=0).

elettori votano per partiti diversi ai due livelli istituzionali. In effetti, generalmente, il partito che ottiene la maggioranza a livello federale si trova in minoranza negli Stati membri. Questo ha influenzato anche la selezione delle candidature a livello statale e federale, che avviene a livello statale per tutti i partiti. La conclusione che ne è stata tratta è che “in this way Australian federalism was saved by a balance of power between national and state party organizations”⁴⁵.

Inoltre, come è stato fatto notare, “the existence of a federal structure is [...] a fruitful source of conflict. Federal structure plays a generally important part in Australian political life. *There were States before there was a nation* [corsivo nostro]. Most of the major interest groups and all of the political parties were organized on a State basis before they formed national organizations. Enjoying a separate existence, State organizations have developed an interest in perpetuating that existence, which is defended by a large corps of personnel who benefit from this arrangement”⁴⁶.

In Canada, a livello federale, competono cinque partiti politici, due dei quali rappresentano oltre l’80% della Camera dei rappresentanti: i Liberali (46% della Camera dei deputati) ed i Conservatori (36%)⁴⁷; seguono il *Bloc Québécois* (10%), il *New Democratic Party* (7%) e il *Green Party* (1%)⁴⁸. Il governo federale attuale è un governo di minoranza guidato dai Liberali con il sostegno del *Bloc Québécois* e del *New Democratic Party* (NDP). In linea generale, nessuno dei partiti presenti a livello federale, malgrado denominazioni simili e con la sola eccezione del NDP, è presente o è al governo nelle Province canadesi⁴⁹. Per limitarsi alle Province con la popolazione maggiore, nell’Ontario la maggioranza parlamentare è del *Progressive Conservative Party of Ontario* con il 63% dei seggi; gli altri partiti sono i Liberali, il NDP, ed il *Green Party*. Nel Québec il partito di maggioranza è *Coalition avenir Québec* con il 70% dei seggi⁵⁰; seguono il *Parti Libéral du Québec*, *Québec Solidaire*, e il *Parti Québécois*. Nella British Columbia, il partito di maggioranza è il *New Democratic Party of British*

⁴⁵ Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova, *Designing Federalism*, op. cit., p. 204.

⁴⁶ Aaron Wildavsky, *Party discipline under federalism: implications of Australian experience*, *Social Research*, n. 4, 1961, pp. 440-441. V. anche: Lawrence Mayer, *Federalism and Party Behavior in Australia and Canada*, *The Western Political Quarterly*, n. 4, dicembre 1970. Nel caso dell’Australia, è stata studiata l’esperienza politica dell’Australian Labour Party (ALP) con riferimento al ruolo dell’esecutivo federale del partito (Federal Executive) e del gruppo parlamentare federale del partito (Federal Parliamentary Labour Party, FPLP) nei loro reciproci rapporti e nei rapporti con i vertici dei partiti statali. Le proposte inizialmente prese in considerazione erano due. La prima era quella di non prendere in considerazione nessuna organizzazione partitica a livello federale, al di fuori del gruppo parlamentare (questo avrebbe permesso ai partiti statali più disciplinati di condizionare i propri rappresentanti federali). La seconda era quella di istituire un partito nazionale, indipendente dai partiti statali, il quale avrebbe esercitato il controllo sui partiti statali e sul gruppo parlamentare federale (questo avrebbe eliminato il ruolo dei partiti statali e ridimensionato il gruppo parlamentare). Nessuna di queste due soluzioni estreme è stata adottata. Si è, piuttosto, pensato di istituire un Esecutivo federale composto da sei rappresentanti per ogni partito statale e che avrebbe dovuto elaborare una politica vincolante per l’intero partito e vegliare sulla legittimità dei partiti statali (A. Wildavsky, op. cit.)

⁴⁶ Il partito è nato nel 2003 dalla fusione tra il *Progressive Conservative Party* e il partito *Canadian Alliance*.

⁴⁶ In base alle elezioni federali del settembre 2021. Si veda: <https://www.ourcommons.ca/members/en/search>.

⁴⁷ Il partito è nato nel 2003 dalla fusione tra il *Progressive Conservative Party* e il partito *Canadian Alliance*.

⁴⁸ In base alle elezioni federali del settembre 2021. V.: <https://www.ourcommons.ca/members/en/search?caucusId=all&province=all&gender=all>.

⁴⁹ Il sistema federale fornisce incentivi alla classe politica statale a sostenere partiti che possono essere maggioritari a questo livello anche se minoritari a quello federale. La *Coalition Avenir Québec-Action Démocratique Québec* governa il Québec ma non è presente a livello federale, mentre il *Liberal Party of Canada* governa a livello federale in coalizione con il *Bloc Québécois* e il *New Democratic Party*, ma è in minoranza nelle due principali Province canadesi, Québec e Ontario.

⁵⁰ Il partito è nato nel 2011 e nel 2012 ha assorbito il partito *Action Démocratique du Québec*.

Columbia con il 63% dei seggi, seguito dal *British Columbia United*⁵¹, dal *Conservative Party of British Columbia* e dal *Green Party*. Nell'Alberta il partito di maggioranza è lo *United Conservative Party of Alberta*⁵² con il 55% dei seggi, seguito dal NDP. Per queste ragioni, la letteratura sui partiti politici nei sistemi federali, generalmente, presta attenzione alle *constituencies* statali, evidenziando come molti partiti politici abbiano un forte radicamento statale⁵³.

Come già notato in precedenza, la sensibile differenza tra le maggioranze partitiche al governo nelle diverse Province e la maggioranza federale ha indotto la letteratura sull'argomento a formulare due tipi di considerazioni che si possono estendere all'insieme dei sistemi federali. In primo luogo, il fatto che maggioranze divergenti tra il livello federale e quello statale sono viste come un meccanismo federale di *check-and-balances* sostenuto dal corpo elettorale. In secondo luogo, il fatto che in un sistema federale con maggioranze disomogenee, quando ci si trova di fronte a problemi che possono innescare forti tensioni tra i due livelli di governo, piuttosto che procedere a colpi di maggioranza, si dà luogo a negoziazioni tra il livello federale e quello statale all'interno dei partiti politici⁵⁴.

5. Prime conclusioni sul funzionamento di un sistema europeo dei partiti politici ⁵⁵

Prima di avanzare delle valutazioni sul sistema europeo dei partiti, è forse utile riassumere, almeno in sintesi, le principali caratteristiche della competizione elettorale che, in una federazione, sono strutturali, mentre in Europa sono considerati anomale. Si tratta, in particolare, del fatto che nelle federazioni vi sono partiti che fondano il loro successo elettorale sul considerare i rapporti tra Stati

⁵¹ Fino al 2023 era conosciuto come il *British Columbia Liberal Party*. Affiliato al *Liberal Party of Canada* fino al 1987, da allora è divenuto indipendente ed ora il suo futuro sembra essere in discussione.

⁵² Il partito è nato nel 2017 dalla fusione tra il *Progressive Conservative Association of Alberta* e il *Wildrose Party*.

⁵³ Edwin R. Black, *Federal strains within a Canadian party*, *Dalhousie Review*, n. 3, 1965; Terrence J. Levesque, Kenneth H. Norrie, *Overwhelming majorities in the legislature of Alberta*, *Canadian Journal of Political Science*, n. 3, 1979. Anche nei sistemi politici unitari, come nel caso dell'Italia, le condizioni locali possono consentire l'emergere di forti partiti regionali che poi, come nel caso della Lega, si affermano anche come partiti nazionali. Altri partiti regionali, come nel caso del *Südtiroler Volkspartei* o del Partito Sardo d'Azione possono sopravvivere solo con l'alleanza con un partito nazionale. La caratteristica peculiare alla base della politica delle alleanze di questi partiti regionali, per i quali l'autonomia regionale è la priorità, è di prescindere dalle grandi discriminanti ideologiche. La *Südtiroler Volkspartei* è passata dall'alleanza con il Partito Democratico (fino alla XVIII Legislatura) ad un'alleanza con Fratelli d'Italia e Lega (elezioni provinciali del 2023), mentre il Partito Sardo d'Azione è passato da alleanze con i partiti della sinistra ad un'alleanza con la Lega.

⁵⁴ Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova, *Designing Federalism*, op. cit., pp. 211-212. Alan Cairns nel suo lavoro più noto (Alan C. Cairns, *The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965*, *Canadian Journal of Political Science*, n. 1, 1968), solleva un altro problema, vale a dire se un sistema elettorale proporzionale sia più adatto, di un sistema elettorale maggioritario a superare le divisioni settoriali o i partiti settorialmente orientati. Quello che questa parte della letteratura politica trascura è il fatto che il meccanismo istituzionale federale serve proprio a rappresentare le diversità che caratterizzano una comunità politica più ampia che vuole superare il modello dello Stato unitario e cioè, in sostanza, consentire a comunità tra loro diverse di vivere pacificamente nell'ambito di un sistema costituzionale che rispetti le loro diversità e, nello stesso tempo, affronti problemi comuni a tutte le comunità. Questa parte della letteratura è la stessa che, quando si occupa di federalismo, ricorre spesso alla distinzione fasulla tra "federalismo centralizzato" e "federalismo decentralizzato". Infatti, nel primo caso, si è in presenza di un ossimoro e nel secondo di un pleonaso.

⁵⁵ Una particolarità degli Stati unitari, rispetto alle unioni federali, è che le Costituzioni dei primi prevedono esplicitamente i partiti politici. Da questo punto di vista, il trattato costituzionale europeo, nella misura in cui fa esplicito riferimento al ruolo dei partiti politici per la formazione di "una coscienza politica europea" e per esprimere la "volontà dei cittadini dell'Unione"⁵⁵, si avvicina alle costituzioni degli Stati unitari.

membri e Stato federale come rapporti tra comunità politiche diverse. La sopravvivenza politica di questi partiti dipende pertanto dal richiamo alla “sovranità” statale o all’indipendenza dal governo federale. A maggior ragione se le maggioranze di governo, a livello federale ed a livello statale, sono costituite da partiti, o alleanze tra partiti, diversi. In questi casi, si possono anche creare forti tensioni tra i due livelli di governo. Abituati alle politiche dello Stato nazionale che poco tollera le diversità, non deve stupire che la manifestazione di queste diversità strutturali siano viste come un indice di un’unificazione politica incompiuta, quando invece è vero piuttosto il contrario, vale a dire che sono la manifestazione di un’unificazione politica che ha quasi raggiunto lo stadio della maturità federale.

Nel momento in cui si scrive⁵⁶, in Italia, Forza Italia che, a livello europeo, fa parte del PPE e della maggioranza parlamentare con socialisti, liberali e verdi, partecipa ad una coalizione di governo con partiti che, in Europa, appartengono ai gruppi *European Conservatives and Reformists* (ECR) e *Patriots for Europe* (P4E), vale a dire gruppi che hanno posizioni sovraniste e di estrema destra⁵⁷. In Germania socialdemocratici, liberali e verdi sono al governo ed i democristiani all’opposizione, mentre in Europa formano la maggioranza assieme a questi ultimi. In Svezia, il governo di minoranza, formato dai Moderati, dai Cristianodemocratici e dai Liberali, ha l’appoggio esterno dei Democratici Svedesi, un partito di estrema destra, xenofobo e che ha origini neonaziste e che, a livello europeo, fa parte del gruppo ECR. In Francia, prima delle elezioni anticipate del luglio 2024, *Renaissance* era al governo con il *Mouvement Démocrate* (MoDem), mentre *Les Républicains* erano all’opposizione, ed in Europa sono insieme come parte, rispettivamente, di Renew e PPE⁵⁸.

Per quanto riguarda l’Unione europea, però, la domanda che sorge spontanea è se l’attuale grado di integrazione sia sufficientemente avanzato e solido non solo per contenere, ma per costringere sempre di più entro i limiti di una normale dialettica federale – e quindi senza mettere in pericolo il progetto europeo – le tendenze centrifughe che si manifestano a livello europeo e nazionale. Si può rispondere ricordando Jean Monnet, quando sosteneva che l’Europa si farà attraverso le crisi, oppure Altiero Spinelli, che paragonava l’Europa all’Araba Fenice che risorge dalle proprie ceneri. Storicamente, entrambi hanno avuto ragione, in quanto il progetto europeo ha ogni volta superato le avversità cui si è trovato far fronte, uscendone rafforzato. Ad esempio, ricordando, in ordine di tempo, solo le più recenti - la crisi finanziaria del 2008-2011, la Brexit, la crisi pandemica del 2020-2021 e l’invasione russa dell’Ucraina -, possiamo sostenere che l’UE ne è uscita più solida di prima⁵⁹.

⁵⁶ Settembre 2024.

⁵⁷ Nel Parlamento europeo i partiti politici formano delle coalizioni transnazionali, in ciò stimulate, oltre che da affinità ideologiche, anche dal sostegno finanziario che l’UE, a partire dal Trattato di Maastricht, assicura ai gruppi politici composti da almeno 23 membri appartenenti ad un quarto dei paesi membri dell’UE (attualmente sette). Sui partiti politici nell’UE, v.: Simon Hix, Christopher Lord, *Political parties in the European Union*, Londra, MacMillan Press Ltd., 1997.

⁵⁸ Tra la fine del 2023 e l’inizio del 2024, si è assistito all’avvio di dialoghi sempre più serrati tra esponenti di ECR e del PPE, presumibilmente in vista della formazione di nuove maggioranze politiche in Europa in cui una parte del “grande centro” europeista cerca alleanze in grado di proporre una propria visione del progetto europeo, distinto da quello sostenuto dagli altri partiti o gruppi politici con cui il PPE ha fin qui gestito le istituzioni dell’Unione.

⁵⁹ Mario Albertini, nel corso delle sue relazioni introduttive alle riunioni del Movimento Federalista Europeo, ripeteva spesso che “fino a che ci saranno le elezioni europee, il processo di unificazione europea resterà aperto”.

5.a Federalismo, maggioranze ai diversi livelli di governo, formazione del consenso

In base alla sia pur sintetica analisi di alcune federazioni, in questi sistemi istituzionali si è visto come vi possano essere maggioranze politiche divergenti a livello statale e federale. In un sistema federale possono pertanto manifestarsi tensioni – da considerarsi intrinseche a questo modello istituzionale – tra il livello federale ed il livello statale⁶⁰. Dal punto di vista del cittadino-elettore, il sistema federale offre però dei vantaggi. Quest'ultimo, infatti, si trova nella posizione di poter votare per quel partito che, a livello statale ed a livello federale, riflette meglio il suo sistema di preferenze, compresa la scelta tra un maggior o minor grado di integrazione a livello federale, e può fungere da elemento di bilanciamento del potere tra i diversi livelli istituzionali, scegliendo partiti diversi ai due livelli.

L'altro punto, di grande importanza, che l'esperienza e la letteratura sull'argomento sollevano, è la modalità di formazione del consenso all'interno di un sistema federale e che qui ci si limita ad accennare. Se nelle comunità politiche unitarie, la modalità normale per decidere è il ricorso al voto a maggioranza, nei sistemi federali non è così⁶¹. In questi ultimi, nei casi di forte tensione su problemi sui quali vi è una forte sensibilità da parte dell'elettorato statale, la decisione non avviene a colpi di maggioranza, bensì attraverso trattative, anche estenuanti, tra maggioranza ed opposizione a livello federale e tra il governo federale ed i governi statali. La conclusione, errata, che ne viene tratta è che “il federalismo distorce o frustra il collegamento tra i cittadini e lo Stato che è garantito dai partiti e dalle elezioni”. Essa è errata in quanto si fonda su una presunta perfetta identità tra democrazia e maggioranza, dove il collegamento tra le due è dato dal ricorso al voto come mezzo esclusivo per arrivare ad una decisione. L'errore contenuto in questo approccio è stato ben illustrato da Norberto Bobbio quando ha discusso il problema della relazione tra democrazia e maggioranza⁶².

Se la trattativa, come sostiene la letteratura specifica, è una procedura comune nei sistemi federali, con il ricorso di questi ultimi alla logica del consenso, piuttosto che alla logica del voto a maggioranza, ci troveremmo di fronte ad un punto di vista che aiuta a valutare in modo diverso l'analoga procedura che viene seguita nel caso dell'UE e che talvolta conduce a criticarla come poco trasparente o un ostacolo all'avanzamento del processo di unificazione, piuttosto che considerarla una procedura volta a impedirne lo stallo. Nel contesto europeo, in diversi settori in cui l'UE ha la competenza esclusiva e può quindi votare a maggioranza qualificata, di norma infatti si decide per consenso.

⁶⁰ Una manifestazione di questa possibilità, la si è avuta proprio in conseguenza delle elezioni europee del 2024. L'accesso al potere nazionale di un partito che si è storicamente caratterizzato per l'opposizione al processo di unificazione europea, come Fratelli d'Italia, si è scontrato con una maggioranza europeista a livello europeo. Ciò ha comportato una forte tensione tra due diverse maggioranze, a livello europeo ed a livello nazionale, riguardo le principali cariche europee e che ha indotto il livello nazionale a far pesare l'importanza dello Stato in quanto tale, ed il livello europeo a far pesare l'importanza della maggioranza politica. Questo tipo di tensione, in un sistema federale, è da considerarsi normale.

⁶¹ V.: W. M. Chandler, M. A. Chandler, *Federalism and Political Parties*, op. cit., e William H. Riker, *Federalism. Origin, operation, significance*, Boston, Little, Brown & C., 1964.

⁶² Norberto Bobbio, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in: Norberto Bobbio, Claus Offe, Siro Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 33-98. Il punto discusso da Bobbio al quale ci si riferisce qui è quello del rapporto tra Stato e società, quando quest'ultima diventa una società pluralistica caratterizzata da gruppi sociali ed economici “che non riconoscono altro modo di risolvere i loro conflitti che la reciproca contrattazione di fronte alla quale il governo si limita a svolgere la funzione di mediatore, di arbitro e, quando la trattativa è compiuta, di garante (spesso impotente) della sua efficacia” (p. 48). La federazione è una società pluralistica per definizione dove, accanto ad attori economici e sociali, vi sono attori “politici”: gli Stati, i quali non accettano di essere governati solo attraverso la rigida applicazione della regola della maggioranza che, come nota Bobbio, è “un principio [...] necessario alla democrazia ma non sufficiente” (p. 50).

Anche nel caso della politica migratoria che, ai sensi dell'articolo 79 TFUE, è una politica comune e attuabile in base a decisioni prese a maggioranza qualificata, si ricorre alla ricerca del consenso tra le forze politiche e gli Stati membri⁶³.

5.b Verso un bipartitismo europeo di fatto?

Una corrente del pensiero politico americano sostiene che il bipartitismo in questa federazione ha le radici che risalgono agli anni della Convenzione di Filadelfia, quando la corrente federalista e quella antifederalista si scontravano attorno ad una serie di domande, quali: “Dovrebbe esserci un governo centrale forte o debole? Dovrebbe esserci un legislativo composto da una o due Camere? Come si dovrebbero eleggere i deputati? Di chi sarebbe la responsabilità di governare? Come dovrebbero essere divisi i poteri di governo? Come dovrebbe essere limitato il governo per proteggere la libertà dei cittadini?”⁶⁴.

Con riferimento all'attuale sistema partitico americano, queste domande potrebbero essere riassunte in base a come i due partiti americani intendono il ruolo dello Stato. Per cui, mentre i Democratici si presentano come i difensori del ruolo del governo federale nel risolvere i problemi dell'uguaglianza (nei diritti civili e sociali), i Repubblicani sostengono che il ruolo del governo deve essere il più limitato possibile e il problema dell'uguaglianza lasciato alla sola responsabilità dei governi statali e locali. Lo stesso vale per il ruolo dello Stato, più in generale, nell'economia, che i Democratici vogliono più incisivo, mentre i Repubblicani fanno affidamento sul ruolo del mercato.

Se queste sono le discriminanti più generali che si sono consolidate, a livello federale, nel corso della vita politica dell'unione federale americana, nel caso dell'Unione europea, che sarà dotata di poteri più limitati di quelli di cui è dotato il governo federale americano, la discriminante che tenderà a consolidarsi nel tempo, tra gli schieramenti politici europei, ruoterà probabilmente attorno allo stesso tema: il ruolo dello Stato. Quello che si può aggiungere, rispetto a quando questa osservazione è stata fatta con riferimento al sistema politico americano, è una nuova discriminante, diventata sempre più urgente negli ultimi anni, in cui i cambiamenti climatici hanno cominciato a minacciare seriamente il pianeta. La lotta al *climate change* è dunque destinata a diventare una discriminante aggiuntiva. Su altri temi, come la politica estera e di difesa, si è ancora in una fase “costituente” e per procedere in questa direzione occorrerà un'ampia convergenza tra i gruppi politici europei.

Sarebbe pertanto un errore pensare alla maggioranza che ha sostenuto la nomina di Ursula von der Leyen alla presidenza della Commissione europea come ad una maggioranza politica paragonabile a quella che sostiene i governi nazionali. La maggioranza che si è espressa a favore della nuova Commissione, in realtà, è una maggioranza “costituente”, composta da partiti che, con quel voto, hanno inteso difendere il progetto europeo. In Europa si formeranno, quindi, due tipi di maggioranze: una maggioranza costituente, in quanto il processo di unificazione europea non è ancora compiuto, e maggioranze politiche, perché sui problemi che hanno una dimensione europea è già in corso una

⁶³ L'esempio che si può fare con riferimento al precedente della federazione americana è l'abolizione della schiavitù: deciderne, fin da subito, l'abolizione a maggioranza avrebbe impedito la nascita della federazione.

⁶⁴ David A. Dulio, James A. Thurber, *America's two-party system: friend or foe?*, *Administrative Law Review*, n. 2, 2000. Occorre tenere presente che mentre nel continente europeo i termini “governo” ed “esecutivo” sono impiegati come sinonimi, nel sistema politico americano il termine “governo” individua l'insieme dei poteri federali (Presidente, Rappresentanti, Senato, Corte Suprema), mentre l'esecutivo è il Presidente federale (o il Governatore, nel caso degli Stati membri).

lotta politica a livello europeo⁶⁵. A questo proposito, si possono fare due esempi. Per quanto riguarda il primo tipo di maggioranza, quando il Parlamento europeo ha presentato la proposta di risoluzione sulla riforma dei trattati, che prevedeva l'abolizione del diritto di veto in un gran numero di settori, un'ampia maggioranza del PPE ha votato contro o si è astenuta. Questa è la conferma che l'equilibrio del potere tra UE e Stati membri è uno dei punti su cui si svilupperà il confronto tra forze politiche favorevoli al rafforzamento delle istituzioni europee e le forze politiche più sensibili alle istanze dell'autonomia nazionale. Se, quindi, il processo di unificazione europea dovrà avanzare, occorrerà piuttosto individuare quella politica (*policy*) su cui è possibile la convergenza tra le due tendenze. Per quanto riguarda il secondo tipo di maggioranza, si può ricordare la posizione avuta dal PPE a proposito della risoluzione a favore del ripristino della natura e su cui il partito si è diviso⁶⁶ o, più in generale, il manifesto elettorale del partito sul "green deal"⁶⁷.

5.c Il "grande centro" europeista

L'Unione Europea tende ad avvicinarsi al modello federale, anche se, al momento, presenta caratteristiche peculiari che sono determinate dallo stadio fin qui raggiunto dal processo di unificazione politica europea⁶⁸. Questa peculiarità è stata ben descritta dal pensiero federalista americano a proposito della relazione tra partiti politici e istituzioni federali e che, con qualche semplificazione, può essere ripresa perché può aiutare a valutare l'esito delle elezioni europee. Storicamente, la relazione tra partiti ed istituzioni federali ha avuto due fasi: quella, iniziale, formativa di un sistema federale e quella di una federazione stabilizzata⁶⁹. La prima fase è quella in cui un gruppo di Stati decide di dare vita ad un'unione federale e la sua sopravvivenza è ancora incerta; questo esercita una forte pressione sui partiti, i quali devono decidere se legare o meno la loro sorte al successo del progetto federale. È una fase in cui il progetto federale condiziona sensibilmente il programma dei partiti.

La seconda fase, quella del consolidamento del progetto federale, è quella in cui il federalismo non è più solo il fondamento ideologico su cui si è basata l'idea dell'unione, ma un concreto fatto di potere, vale a dire una situazione in cui si è in presenza di una struttura istituzionale stabile, con una chiara divisione del potere tra il livello federale e quello statale in materie importanti. In questa fase, i partiti sono meno vincolati al successo del progetto federale, in quanto esso non è più messo in discussione, se non da una minoranza politica. Il confronto tra i partiti avviene, pertanto, sulle politiche federali. In sintesi, nella prima fase conta la tenuta del quadro istituzionale, nella seconda contano le politiche federali.

⁶⁵ Mario Albertini, nell'anno delle prime elezioni dirette del Parlamento europeo, aveva previsto la formazione di tre tipi di maggioranze nella nuova assemblea europea: una grande maggioranza in difesa dei Trattati; maggioranze occasionali sui singoli problemi; una maggioranza per il passaggio dei poteri. In quest'ultimo caso, il riferimento era alla moneta – obiettivo già raggiunto – e la difesa, un obiettivo ancora da raggiungere. (Mario Albertini, *Tutti gli scritti*, Vol. VIII, 1979-1984, Bologna, Il Mulino, pp. 155-167).

⁶⁶ V.: <https://www.eunews.it/2024/02/27/strasburgo-adotta-la-prima-legge-ue-sul-ripristino-della-natura-il-ppe-si-spacca-trionfa-la-maggioranza-ambientalista/>.

⁶⁷ V.: <https://www.eunews.it/2024/05/10/green-deal-programmi-elettorali-ue/>.

⁶⁸ Si utilizza qui il termine "unificazione", distinto da altri termini quali "integrazione" e "costruzione", con il significato che ha attribuito loro Mario Albertini nella sua proposta di impiegare un linguaggio specifico per il progetto europeo, al fine di studiarne e valutarne il grado di avanzamento (v.: Mario Albertini, *L'Europa sulla soglia dell'unione*, Il Politico, n. 2, 1986, pp. 557-569).

⁶⁹ David B. Truman, *Federalism and the Party System*, in: Arthur W. Macmahon, *Federalism – Mature and Emergent*, Doubleday & Company, New York, 1955, pp. 115-116.

Nel caso europeo e prima delle elezioni dirette del Parlamento europeo, i governi dei partiti centristi (sostanzialmente i partiti democratico-cristiani) hanno legato le loro fortune al successo del progetto europeo (e all'anticomunismo). Con il tempo, a conferma della solidità del progetto europeo e prima ancora delle elezioni dirette del Parlamento europeo, si è avuta la conversione europea dei partiti socialisti e poi di quelli comunisti (l'“eurocomunismo”). Con le elezioni dirette del PE si è avuta anche la progressiva conversione europea di altri partiti. I partiti europei che, sino agli anni più recenti, erano rimasti ai margini di questa conversione, come FdI (Italia) e il RN (Francia), hanno cambiato le loro posizioni: quanto meno, non chiedono più l'uscita dall'UE e dall'euro⁷⁰.

L'UE – una federazione in costruzione –, con il primato del diritto comunitario e competenze federali in materia di commercio estero, moneta, concorrenza, ecc., probabilmente si trova in una fase intermedia tra le due descritte prima. E questo può spiegare perché, a livello europeo, permangono due nette linee di divisione tra le forze politiche. Da un lato, vi è una demarcazione che divide i partiti sul tipo di politiche che si intendono perseguire a livello europeo, come ad esempio la politica sociale, energetica, ambientale o migratoria. Dall'altro, si confrontano una politica favorevole ad un rafforzamento delle istituzioni europee ed una correntemente denominata “sovranista”, al cui interno, oltre ad esserci una componente, tipica dei sistemi federali, favorevole ad una forte autonomia degli Stati membri, vi è chi privilegia un chiaro disegno confederale, se non addirittura un vero e proprio svuotamento dei poteri delle istituzioni europee. Fino a che la stragrande maggioranza dei partiti politici europei non sarà disposta ad accettare il quadro istituzionale europeo come un dato irreversibile, non sarà possibile un vero e proprio confronto sulle politiche europee in quanto tali.

Una volta che il sistema federale si sia stabilizzato, nel senso che – salvo una parte ininfluente di partiti o di frange di partiti contrari al mantenimento di un legame federale tra gli Stati membri – questo non sia più messo in discussione, i partiti politici potranno confrontarsi su una composizione di servizi pubblici ottimali, sia a livello statale che federale. È questo il significato del funzionamento di un sistema federale. Pertanto, espressioni, che spesso si sentono nel corso delle competizioni elettorali europee, secondo cui non ci sono vere e proprie “elezioni europee”, perché “il confronto tra partiti avviene su temi di interesse nazionale”, non hanno senso, in quanto vi sarà sempre anche un confronto su temi di interesse nazionale

Con riferimento all'attuale ciclo politico europeo, e come si è affermato prima, si tratta di vedere dove il “grande centro europeista” può convergere per consentire l'avanzamento del processo di unificazione europea. Si ritiene qui che questa convergenza possa trovarsi sulla difesa europea - un bene pubblico che i singoli Stati membri non sono in grado di fornire -, nella forma della “dual army”, il modello di difesa che ha caratterizzato per lungo tempo la federazione americana, e che in Europa consisterebbe in autonome forze armate europee che si aggiungono, senza sostituirle, alle forze armate nazionali⁷¹.

⁷⁰ *Européennes 2024: les revirements de programme du Rassemblement national en dix ans*, in: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/06/05/europeennes-2024-les-revirements-de-programme-du-rassemblement-national-en-dix-ans_6237444_4355770.html, 5 giugno 2024. Resta la discriminante più importante tra Fratelli d'Italia e Lega: FdI è favorevole ad una difesa europea, mentre RN (e Lega) no.

⁷¹ Non potendo sviluppare qui questo punto decisivo, si rinvia a: Vincenzo Camporini, Domenico Moro, *Verso la “dual army” europea: la proposta SPD del 28° esercito*, Commento n. 201 del Centro Studi sul Federalismo, 30 novembre 2020, in: <https://csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/verso-la-dual-army-europea-la-proposta-spd-del-28-esercito>.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8
10122 Torino - Italy
Tel. +39 011 15630 890
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it