

## Il “metodo democratico” nei partiti

### Introduzione

I contributi raccolti nella presente *Sezione Monografica* rappresentano gli sviluppi delle riflessioni che hanno animato lo svolgimento del XIV Seminario dell’“Atelier 4 luglio–G.G. Florida”, organizzato presso l’Università degli studi di Teramo in sinergia con la LUMSA di Roma<sup>1</sup>.

L’iniziativa, cui si collega l’incontro del 2020, gode del patrocinio dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, e un ringraziamento va al Presidente dell’Associazione, Prof. Rolando Tarchi, per aver voluto essere presente assumendo l’onere di introdurre, anche tematicamente, i lavori. Ringraziamenti doverosi vanno altresì a quanti hanno partecipato attivamente all’iniziativa o si sono prodigati per la sua organizzazione e, *last but not least*, al Prof. Francesco Bonini, il quale condivide sin dall’inizio la responsabilità della realizzazione scientifica dell’iniziativa.

Come traspare chiaramente dal suo titolo, al cuore dell’evento del XIV Seminario v’è l’intento di un esame approfondito della complessa e delicata questione della garanzia per legge di spazi democratici di partecipazione all’interno dei partiti politici. Una problematica che in Italia periodicamente torna a proporsi e rispetto alla quale l’analisi diacronica e comparata può fornire coordinate di migliore comprensione di criticità e punti di forza di possibili soluzioni. Problematica che è stata, in questa sede, analizzata e interpretata non soltanto attraverso i parametri classici del diritto, ma ricorrendo anche a molteplici chiavi di lettura proprie di vari ambiti delle scienze umane.

---

<sup>1</sup> Il Seminario in parola si è svolto il 6 luglio, e non nella data canonica, il 4 luglio, perché pensato in epoca pre-emergenza Covid-19 quale incontro in presenza da svolgere in giorno feriale. L'emergenza pandemica ha altresì imposto la mutazione della forma in *Webinar*: ciononostante, l'edizione del 2020 ha presentato limitate innovazioni rispetto all'impostazione che l'*Atelier* ha assunto sin dal 4 luglio 2007, data di inizio del suo svolgimento. Essenziale finalità sottesa all'intero ciclo di Seminari è quella di mantenere presente la figura di un giurista dalla cultura tanto profonda quanto variegata, e peraltro accademico dalla finissima analisi tecnica, consentendo il confronto fecondo tra studiosi di generazioni diverse e tra cultori delle scienze sia storico-istituzionali che giuridico-pubblicistiche.

Il quadro che ne è emerso è stato particolarmente ricco e articolato, segno evidente della complessità non solo dello “Stato dei partiti” ma, più in generale, dell’evolversi di questa problematica rispetto allo svolgersi delle vicende storiche che hanno caratterizzato, in particolar modo, il Novecento europeo.

Il contributo di Francesco Bonini, che apre la Sezione Monografica, esamina la questione della democrazia interna dei partiti alla luce dell’articolato dibattito svoltosi in Assemblea costituente, che si sviluppa nel “delicatissimo passaggio della fine dell’esperienza del governo di unità nazionale”. La scelta, in questa sede maturata, di limitarsi a “riconoscere” l’esistenza dei partiti, optando per una soluzione a “bassa intensità giuridica”, riflette la sofferta decisione di circoscrivere l’intervento ad un’azione di costituzionalizzazione (ma non di normazione) della presenza dei partiti nella nuova cornice repubblicana.

Salvatore Curreri, indagando, in chiave non solo diacronica, il tema della portata dell’art. 49 Cost., evidenzia come il “motivo principale della contrarietà delle forze ad una legge che ne garantisca una effettiva democrazia interna” vada ricercato nel “timore di un’ingerenza esterna sui propri affari interni”. Ma tale carenza è diventata particolarmente grave alla luce dei mutamenti che sono intervenuti nello scenario partitico italiano, che ha registrato il superamento del tradizionale modello partitico, incentrato su una forte caratterizzazione ideologica, con l’affermazione del partito d’opinione, organizzativamente poco strutturato e di scarso radicamento territoriale, ma con una leadership forte e carismatica. Da ciò la tendenza alla trasformazione dei partiti in “agenzie pubbliche”, ben introdotti nei circuiti istituzionali, ma con uno scarso radicamento sociale; problematica che, a detta dell’Autore, può essere superata solo con il “ripristino di quelle condizioni di agibilità democratica che permettano la presenza dei partiti nel territorio e la loro effettiva capacità di apertura e di confronto democratico interno”.

Ragionando sempre sul tema del “metodo democratico” nell’attuale cornice politico-istituzionale italiana, Logroscino e Salerno si interrogano sul forte legame che lo stesso sembra intrattenere con la “qualità” della classe politica e che porta gli Autori ad esaminare il tema in parola non solo nella prospettiva dell’*input legitimacy* ma anche (e soprattutto) dell’*output legitimacy*, puntando l’attenzione sulla “qualità” dei soggetti chiamati a interpretare e attuare il programma politico in sede istituzionale. In questa prospettiva, i partiti devono diventare l’“ambiente proprio di coltura” delle competenze di chi assumere responsabilità politica. Ma questo tema è entrato solo di rado nel dibattito sulla definizione dei tratti relativi al funzionamento interno dei partiti, segnandone in negativo il ruolo e le funzioni nell’evoluzione del sistema partitico italiano. Se si vuol far vivere ancora la democrazia italiana nella forma disegnata dai costituenti è indispensabile intervenire sui partiti; dare ad essi quel recinto di regole che

ne vincoli maggiormente l'orientamento alla realizzazione della democrazia nell'input come nell'output. In altre parole, il tema della qualità della democrazia interna dei partiti e, più in generale della qualità dell'assetto democratico dei pubblici poteri, passa "per la qualità della classe politica" selezionata dai partiti.

Puntando sempre sul tema generale del "carattere democratico" dei partiti nell'ordinamento costituzionale italiano, Gianluca Bellomo si interroga se la tutela dei dati personali, profondamente innovata dal *General Data Protection Regulation* dell'UE, possa ritenersi un nuovo parametro di valutazione. In effetti, la pervasiva diffusione di strumenti digitali che consentono – in un contesto organizzativo quasi integralmente migrato nella sfera *online* – di archiviare e analizzare enormi quantitativi di dati personali pone non pochi interrogativi circa le ricadute sul piano dei rapporti tra iscritti ai partiti politici ed elettori, soprattutto in uno scenario di potere verticalizzato, in cui i ruoli decisionali si accentrano su pochi soggetti. È chiaro, dunque, che l'affermazione del "metodo democratico" passa anche dalla capacità di garantire, in maniera fattiva, la tutela dei dati di tutti i soggetti coinvolti, a vario titolo, nell'organizzazione dei partiti politici.

L'intreccio tra analisi storica e metodo comparato caratterizza la corposa parte dei contributi dedicata all'analisi di alcune significative esperienze straniere.

Con particolare approfondimento e largo respiro teorico, Claudio Martinelli pone sotto la lente d'indagine il profondo collegamento tra le regole di democrazia interna dei partiti britannici e le dinamiche della forma di governo. Essi, difatti, si sono conformati all'evoluzione in senso democratico del modello Westminster, optando per una forte e diretta legittimazione della *leadership*.

Da un diverso angolo visuale, Ulrike Haider-Quercia conduce un'analisi in chiave comparata degli ordinamenti tedesco ed austriaco, facendone emergere la profonda caratterizzazione in chiave costituzionale e, più in generale, normativa, che sembra rispondere, da angolazioni prospettiche non convergenti, alla evoluzione storico-istituzionale dei due ordinamenti: in Germania si è affermata l'idea per cui la democrazia interna dei partiti costituisca un presupposto indispensabile per il mantenimento della democrazia dell'ordinamento statale, motivo per cui essa viene garantita a livello costituzionale ed è regolata dalla legge, mentre la "via" austriaca si dipana lungo percorsi diversi rispetto alla concezione kelseniana e prende in considerazione, al pari della Costituzione italiana, il riconoscimento esplicito dei partiti e il metodo democratico.

In un'ottica di comparazione diacronica, Gabriele Maestri mette a confronto il "tempo variabile" della democrazia dei partiti negli ordinamenti italiano e spagnolo. Questi ultimi, pur condividendo la natura parlamentare della forma di governo, hanno seguito traiettorie evolutive

diverse in tema di regolazione dei partiti politici: *iter* timidamente avviato in Italia dopo molti anni dall'entrata in vigore della Costituzione e rimasto ancora, in gran parte, incompiuto; percorso invece ben delineato, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, in Spagna e profondamente rinnovato circa un quarto di secolo più tardi. L'esame condotto restituisce l'immagine di una capacità del modello spagnolo di prendere consapevolezza in maniera più articolata e profonda delle esigenze e delle opportunità in materia di partiti rispetto a quella dimostrata dall'ordinamento italiano. Da qui, l'Autore pone in evidenza l'esigenza, per l'ordinamento italiano, di un intervento legislativo che debba anzitutto toccare l'organizzazione interna dei partiti politici, con la possibilità di individuare un giudice cui rivolgersi qualora le norme interne e le "norme sulle norme" non siano rispettate.

Anche in contesti ordinamentali caratterizzati, nella loro storia recente, da particolari esperienze politico-istituzionali, il metodo democratico sembra porsi non tanto come limite all'organizzazione interna dei partiti, quanto come modo in cui si avvera il loro concorso alla determinazione della politica nazionale. Tanto sembra emergere, come evidenzia Fabio Masci nella sua analisi della democrazia dei partiti nell'ordinamento portoghese, dalla Costituzione del 1976, la quale introduce uno stretto legame tra rappresentanza parlamentare e adesione partitica, che si attualizza attraverso un *continuum* tra libero mandato parlamentare e istituto del *recall*. Ciò al fine di valorizzare la scelta dei padri costituenti di convogliare la volontà popolare "entro l'alveo di un'organizzazione politica democratica e plurale", in grado di assumere il ruolo di garante della democrazia lusitana e dell'unità dello Stato. Alla luce di tale importante ruolo, i costituenti hanno imbrigliato la forma-partito in una disciplina normativa dettagliata, che va dalla regolamentazione delle modalità di finanziamento alla sottoposizione a varie limitazioni assistite dal controllo dei giudici costituzionali.

In un'ottica comparata di più ampio respiro, Massimiliano Mezzanotte sottopone a lettura critica l'istituto del *recall* quale strumento che interferisce nel funzionamento di ciò che Azzariti ha definito il "triangolo della rappresentanza" (eletti, elettori e partiti). Il ricorso a tale istituto è giustificato, in massima parte, da uno spirito di disaffezione nei riguardi del sistema di governo ma, molto più spesso, esso si qualifica anche strumento di lotta "tra i partiti e nei partiti", come dimostra il fatto che, in taluni casi, al *recall* fanno ricorso non solo i cittadini, ma anche gli stessi partiti, "come forma di lotta politica ulteriore rispetto al meccanismo elettorale", specialmente in contesti politici fortemente contrapposti. La ricostruzione dell'istituto in chiave diacronica – unitamente a una lucida analisi di taglio comparato – spinge l'Autore a sostenere la necessità di una valorizzazione dei principi e valori che sorreggono la rappresentanza, al

fine di tentare di colmare “quel *gap* che separa i due lati del triangolo con la base”.

Accanto alle esperienze dei sistemi democratici avanzati, Simone Gianello propone invece una riflessione su un *case-study* che si sviluppa lungo coordinate diverse e non convergenti con quelle proprie di una democrazia consolidata: il partito “Fidesz” dell’ordinamento ungherese. In questo contesto, nel corso dell’ultimo decennio, le sorti del Paese hanno seguito quelle del partito di forte impronta etno-nazionalista, suggestionando una cospicua fetta della società, soprattutto per la capacità di fare leva su sentimenti ed esperienze “traumatiche” della storia ungherese.

Infine, in un’ottica più ampia, Carmen Ranalli si interroga sul complesso tema della disciplina dei partiti politici nel contesto ordinamentale dell’Unione europea. Come noto, il ruolo esercitato dai partiti nella cornice europea da tempo fornisce alimento a un tendenziale giudizio negativo, anche in ragione di un concetto di democrazia rappresentativa che l’Autrice non esita a definire “intrinsecamente ambivalente”, dovuto, tra l’altro, al forte legame che continua a legare i partiti nazionali a quelli che vanno poi a delinearli a livello europeo. Dalla capacità di superare tale originaria e poco funzionale configurazione passa, secondo la ricostruzione offerta, il superamento dei tanti limiti che continuano ancora a caratterizzare l’assetto democratico dell’UE.

---

*Romano Orrù*  
Facoltà di Scienze Politiche  
Università degli Studi di Teramo  
rorru@unite.it

*Lucia G. Sciannella*  
Facoltà di Scienze della Comunicazione  
Università degli Studi di Teramo  
lsciannella@unite.it