

«Il “metodo democratico” nei partiti»: alcune considerazioni di contesto

di Romano Orrù

Abstract: The “democratic process” within political parties: some reflections on the topic – The question of democracy within political parties represents, to date, an unresolved issue of the institutional and political architecture of the Italian legal system. Strictly connected to the crisis of representation, the fulcrum of the problem in question rests on the ambiguous compromise in Art. 49 of the Italian Constitution, around which the political and scientific debate has developed widely without, however, achieving a normative regulation of the internal organization of political parties. Although the comparative scenario provides various examples of interventions by the legislator – all of which “tailored to” the political, cultural and material peculiarities of each legal order – there is much debate in the Italian context as to whether the time is ripe for reforms aimed at conforming the internal structure of political parties to the “democratic process”.

Keywords: Democracy; Constitution; Political Parties; Political Participation; Sovereignty.

341

*Tous les partis qui se sépareront du peuple finiront
par se perdre et peut-être le perdre avec eux*
(Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, Marquis de Condorcet,
in D. Guedj, *Le Mètre du monde*, Paris, 2003, 165).

1. Le finalità

Nei lavori del XIV Seminario dell’*Atelier 4 luglio - G.G. Floridia*¹, incentrati sul “metodo democratico” interno ai partiti, l’approccio a una tematica davvero complessa lo si è voluto sostanziare in una serie di interventi che mettesse a fuoco profili diacronico-evolutivi del pertinente inciso normativo consacrato all’art. 49 della Costituzione italiana e che insieme gettasse luce su soluzioni e problemi aperti in altri ordinamenti di democrazia consolidata al fine sia di cogliere il ventaglio delle implicazioni di varia natura sottese alla problematica sia di poter meglio stimare il rapporto di coerenza ovvero di dissonanza tra le regole operazionali del caso presenti nel nostro sistema e le rispettive preposizioni teoretico-costituzionali. Fa da corollario a tale

¹ *Webinar* svoltosi il 6 luglio 2020 e organizzato da Università degli studi di Teramo e Lumsa di Roma.

centrale finalità lo scopo di poter meglio cogliere l'intrinseca importanza di riforme legislative volte a ridurre lo iato tra cittadini e istituzioni e tra elettori ed eletti, atteso che, come di recente ha avvertito autorevole voce in dottrina, in proposito appare oggi addirittura imprescindibile un intervento organico del legislatore «in grado di coordinare e completare i diversi spezzoni della normativa vigente, orientandoli verso un rafforzamento delle garanzie esistenti in tema di rappresentanza e di democraticità interna»² dei partiti.

La democrazia intrapartitica implementata in forza dell'*interpositio legislatoris* rappresenta un vero e proprio nodo irrisolto³ dell'architettura politico-istituzionale del nostro ordinamento sin dalla Costituente⁴: una sorta di *evergreen* tematico⁵, che in tempi a noi più vicini si carica di profili e significati nuovi sullo sfondo della (vera o supposta) grave crisi della rappresentanza politica.

La quanto mai poliedrica questione della rappresentanza nella cornice dell'*Atelier* è stata già affrontata in precedenti occasioni da varie angolature, e ci è parso che fosse opportuno indagarne anche questo versante⁶.

Il fine sotteso al complesso degli interventi, in questa come in precedenti edizioni del Seminario, è di acquisire (grazie al metodo comparativo e la propensione diacronica cui si ispira l'*Atelier*) quella larghezza di orizzonti di cui il giurista positivo non dev'essere privo.

² Così E. Cheli, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, in *il Mulino*, n. 6/2019, 907.

³ Fa riferimento alla presentazione di un rilevante numero di proposte di legge nella XVII Legislatura («accompagnata da una vivace riflessione dottrinale in tema») E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10/2017, 17 (consultabile in *Internet* sul sito www.forumcostituzionale.it). Nella passata Legislatura, in particolare, si segnala la presentazione di un progetto di legge sostenuto dalla maggioranza in tema di «trasparenza e di partecipazione democratica nella vita interna dei partiti»; progetto approvato dalla Camera (l'8 giugno 2016) e successivamente arenatosi in Senato (atto n. 2435), in forza anche dell'opposizione del M5S, riluttante ad accettare forme di controllo sulla propria vita interna e propenso piuttosto ad enfatizzare la propria natura movimentista, rifiutando la qualifica formale di partito politico.

⁴ Lo testimoniano eloquentemente i dibattiti intercorsi in Prima Sottocommissione già durante il 1946: su cui cfr. ampiamente i saggi di F. Bonini, *La democrazia dei (e nei) partiti: l'approccio dei costituenti*, e di G. Maestri, *Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna*, entrambi in questa stessa *Sezione Monografica*.

⁵ Indicazioni in proposito, tra gli altri, in A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 1 s. e in nt.

⁶ Continua quindi il nostro viaggio esplorativo intorno ai profili-cardine del rapporto politico, che si è dipanato oramai per molteplici tappe, alcune delle quali in chiave «itinerante»: nel 2008 (*Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*); Università di Teramo), nel 2013 (*Appello al popolo e democrazia: nuove forme plebiscitarie che sanno d'antico?*); Napoli, Università Federico II), 2014 (*Il principio del divieto di mandato imperativo: antico feticcio o baluardo irrinunciabile?*); Università di Teramo), nel 2015 (*Le formule elettorali fra legittimazione democratica e selezione dei governanti?*); L'Aquila, Consiglio regionale), nel 2016 (*L'autonomia delle assemblee legislative?*); Roma, Università RomaTre) e nel 2019 (*Ai confini della rappresentanza. Mandato politico e forme compensative o alternative di rappresentanza: quale validità e quali prospettive?*); Università di Teramo).

Nel cimentarsi in un tema quale quello della democrazia intrapartitica vengono in emersione questioni complesse, le quali richiedono un'attenta considerazione delle trasformazioni che, con ritmo sempre più serrato, investono il rapporto tra l'individuo e la dimensione politica nelle democrazie stabilizzate.

2. L'oggetto

Come accennato, nel contesto italiano, il tema della "democrazia intrapartitica" è una sorta di Lazzaro giuridico che periodicamente "risorge" nel dibattito pubblico e scientifico⁷, ma senza approdare ad esiti di regolazione normativa organici o soddisfacenti, per via della risalente diffidenza delle forze politiche verso forme di intervento pubblico e, soprattutto, di regolazione legislativa nei loro confronti. Diffidenza emersa sin dai lavori dell'Assemblea costituente⁸ senza arretrare granché negli anni successivi, neppure quando il dibattito pubblico sui partiti politici trova il suo fulcro nella denuncia dei limiti e dei vizi della "partitocrazia" di cui si è fatto particolare corifeo, già nei primi decenni della Repubblica, un acuto osservatore quale Giuseppe Maranini⁹.

Il centro di gravitazione della problematica è l'art. 49 Cost. nella sua ambivalenza tra norma "manifesto" della partecipazione popolare *anche* nei partiti politici e semplice garanzia quanto alla natura "non violenta" dell'azione esterna dei partiti medesimi. Un bivio della democrazia "dei" ovvero anche "nei" partiti e dinanzi al quale, dal secondo dopoguerra, vengono a trovarsi altri ordinamenti democratico-pluralistici d'Europa¹⁰.

⁷ Di recente, ad esempio, cfr. F. Scuto, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, in *Diritto Costituzionale*, 3/2019 (vol. II), 113 ss.

⁸ Le proposte avanzate in Assemblea Costituente (da parte di Costantino Mortati, Lelio Basso e Aldo Moro) favorevoli alla disciplina del funzionamento interno dei partiti politici non ebbero seguito e il fenomeno di tale particolare associazionismo politico è rimasto oggetto del diritto privato, come sottolinea in particolare E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, cit., spec. 10 ss. In chiave più generale, P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 72 ss. rimarca la volontà emersa in sede di Costituente di non collocare i partiti nel recinto dello Stato-apparato affinché essi potessero operare da tramite tra questo e lo Stato comunità, nel cui ambito comunque essi si radicano; di partiti per tanto «relegati nel limbo delle associazioni privatistiche» parla A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, cit., 2.

⁹ La denuncia di G. Maranini di "involuzione partitocratica" ad opera di una classe politica partitica volta alla difesa di interessi particolaristici (sullo sfondo della richiesta di regolamentazione giuridica dei partiti come antidoto alla loro invadenza) riecheggia forte in *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, 203 ss. e in *La repubblica*, Firenze, 1966 (opera di "sintesi" della sua interpretazione dell'evoluzione costituzionale italiana); per una ricostruzione organica della filosofia politica che ha sotteso l'attività dell'A. cfr., di recente, E. Capozzi, *Il sogno di una Costituzione. Giuseppe Maranini e l'Italia del Novecento*, Bologna, il Mulino, 2008.

¹⁰ Problematica che idealmente si innesta sulla celebre periodizzazione di Heinrich Triepel circa il ruolo rivestito dai partiti politici nell'ordinamento statale; in particolare essa riguarderebbe l'ultima delle quattro fasi cronologicamente identificate dall'A., vale a dire quella di "incorporazione/integrazione" (*Inkorporierung*) che fa seguito alle altre,

Si è ben consci che l'intervenire legislativamente per regolare in forme democratiche la vita interna dei partiti non è uno dei temi caldi dell'agenda politica del corrente periodo: lungi dall'essere un problema, ciò può rappresentare un vantaggio nella misura in cui consente, nell'ambito dei lavori dell'*Atelier*, sia di ragionare senza rincorrere la contingenza e la cronaca parlamentare sia di riflettere con pacatezza e tranquillità al riparo da remore o stimoli connessi alle ripercussioni politiche immediate.

La questione della garanzia per legge della democrazia interna dei partiti, depurata per quanto possibile dai contingenti passioni e interessi politici, rivela un'essenza etica che rimanda non solo al perseguimento di una generica eunomia, ma anche alla convinzione della sua stretta connessione con l'inveramento dello Stato di diritto costituzionale¹¹.

Non è agevole, difatti, tracciare il perimetro della tematica, per via dei suoi molteplici collegamenti con profili di grandissimo momento: dalla crisi dei partiti mercé la loro incessante trasfigurazione al mantenimento dell'impianto teorico del *Parteienstaat*, dalla teoria delle *élites* (e delle oligarchie) ai nodi teorici e pratici della partecipazione, dalle trasformazioni della "Costituzione economica" nella globalizzazione e nel "governo multilivello" dell'UE all'improvvisa accelerazione della storia sotto la spinta delle nuove tecnologie digitali e, con specifico riguardo alla realtà italiana, dalla riduzione della rappresentanza (il c.d. taglio dei parlamentari)¹² alla conseguente riforma elettorale.

L'accurato esame degli interessi in gioco, del quale si ringraziano gli autori, rivela non solo il robusto sostrato assiologico della tematica, ma vale anche a mettere in evidenza limiti ed aporie, nell'attuale stadio di sviluppo storico, degli assetti democratici nella cultura politica occidentale.

Passando dall'empireo dei fondamenti ideologici e teorici al terreno della concretezza del dato positivo, la questione si condensa in massima misura in un duplice interrogativo. Il primo, particolarmente connesso alla realtà italiana, attiene alla questione di fondo se la democrazia intrapartitica per regolamentazione legislativa apra a una prospettiva effettivamente percorribile o altrimenti necessariamente illusoria. L'altro interrogativo, con forte aggancio alla dimensione dell'analisi comparata, attiene agli ambiti specifici nei quali il legislatore può intervenire a regolare la vita interna dei

nell'ordine, di ostilità (*Bekämpfung*), indifferenza (*Ignorierung*) e "riconoscimento/legittimazione" (*Legalisierung*): cfr. H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Liebmann, 1928, 12 e ora in E. Gianfrancesco, G. Grasso (cur.), *Heinrich Triepel. La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015, 1 ss.

¹¹ In particolare Costantino Mortati ha rilevato la «connessione istituzionale del sistema dei partiti non già solo con la forma di governo, ma con la complessiva forma dello Stato» (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1976, 868).

¹² Sancito dalla tornata referendaria indetta nella cornice del meccanismo di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. del 20-21 settembre 2020 sulla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1. Per un inquadramento della vicenda in chiave di manifestazione della crisi della rappresentanza e del populismo antiparlamentare cfr. F. Salmoni, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 517 ss.

partiti. La chiave di volta in proposito pare si collochi essenzialmente nell'ambito dei controlli. Determinante, infatti, risulta all'atto pratico che cosa e come si possa sottoporre a controllo. Sul primo versante: dai caratteri programmatici del partito al rispetto di taluni limiti strutturali inferibili dal testo costituzionale, dal grado di organizzazione democratica (e dunque di partecipazione degli iscritti) alle procedure interne di decisione e di selezione delle cariche del partito, dall'impiego delle sovvenzioni pubbliche alle altre fonti di finanziamento¹³ Sul secondo: mediante o meno l'esperire preventivi rimedi interni ovvero il ricorso diretto alla giurisdizione ordinaria oppure a quella costituzionale.

Ad ogni buon conto, nel nostro ordinamento, sulla possibilità di un intervento riformatore in materia, oltre a obiezioni di ordine giuridico e a contrarietà di natura politica, sembrano incidere negativamente anche suggestioni riconducibili a un clima di "determinismo" per via del prender corpo dell'idea della quasi impotenza della politica statale di fronte a sfide epocali quali quelle dell'economia reale sempre più subalterna all'andamento della rete dei mercati finanziari e della crescita delle diseguaglianze su ampia scala; clima veicolato in larga misura dai fenomeni di globalizzazione, e da ultimo accentuato dalla vicenda emergenziale della pandemia da Covid-19, i cui effetti, se non intesi e contrastati a dovere, possono portare a far scolorire i parametri epistemologici e assiologici della liberaldemocrazia¹⁴.

3. Il focus sull'art. 49 della Costituzione italiana

In forza della sua genetica ambiguità compromissoria¹⁵, strumentale a

¹³ Come già ben avvertiva C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Torino, UTET, 1982, 607.

¹⁴ Dal propagarsi di convinzioni per cui la democrazia liberale quale forma istituzionalizzata della politica poco o nulla possa in ordine a grandi questioni del rapporto in seno a società sempre più complesse e interconnesse all'inferire la necessità del suo superamento il passo è breve: non appare disgiunta da questo fenomeno la crescita di attrattività, in seno alla stessa realtà europea, di regimi "decidenti" inquadrabili in un nuovo e alternativo modello di democrazia qualificato come "illiberale": su cui cfr., di recente, G. D'Ignazio, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in questa *Rivista*, n. 3/2020, 3863 ss. e i vari saggi contenuti nella Sezione Monografica aperta dallo scritto appena citato.

¹⁵ P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, cit., 74 evidenzia il carattere mediano della soluzione prevalsa in Assemblea costituente tra l'alternativa dell'opzione dell'incorporazione (*Inkorporierung*) e quella dell'indifferenza (*Ignorierung*) del fenomeno partitico. La consacrazione costituzionale dei partiti si limita al loro riconoscimento come attori della democrazia, senza pregiudicare il profilo del vincolo di organizzazione democratica interna (tema, come detto, all'epoca fortemente divisivo), ma rimettendo in un secondo momento al legislatore la scelta circa l'*an* e il *quomodo* dell'attuazione in tal senso del disposto costituzionale. Incisivamente è stato rilevato come a fondamento dell'adozione dell'art. 49 stia «il patto non scritto tra gli stessi partiti: una sorta di promessa di reciproca auto-vigilanza al proprio interno» (A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 4/2015, 3). In termini estremamente lineari, G. Maestri, *Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna*, in questa *Sezione Monografica*, rileva che «testo finale fu frutto di un compromesso tra chi non aveva voluto rinunciare in toto a una futura, possibile regolazione con legge

superare lo stallo tra visioni contrapposte in Assemblea costituente¹⁶, sul breve enunciato dell'art. 49 della Costituzione italiana (che si limita a porre il «principio in base al quale tutti i partiti debbono comportarsi democraticamente»¹⁷) si sono naturalmente addensati differenti orientamenti esegetici. Il “metodo democratico” di cui all'art. 49 Cost. così è stato, a lungo, riferito unicamente al modo con cui i partiti agiscono al loro esterno (in consonanza con il rispetto della leale competizione in un quadro di pluralismo politico e di rifiuto del ricorso alla violenza) ovvero, in maniera crescente in tempi più recenti, anche alla loro strutturazione e funzionamento interni, e dunque in modo da informare di sé necessariamente il rapporto sia tra gli iscritti che tra questi e gli organi direttivi di partito. Nella prassi repubblicana finora è prevalsa decisamente la prima opzione interpretativa anche a ragione della stessa laconicità della prescrizione costituzionale, e correlativamente della mera inerzia in sede parlamentare: infatti, solo l'inveramento della seconda, ossia la democratizzazione dell'«istituzionalità interna del partito»¹⁸, non può che avvenire in forza e sulla base dell'intervento del legislatore.

Piuttosto sedimentati appaiono i motivi adottati pro e contro la necessità che i partiti debbano essere vincolati a organizzarsi secondo principi democratici. Tra le motivazioni avverse, spesso ricorrono il sostanziale rigetto in Assemblea costituente del già ricordato apposito emendamento proposto da Costantino Mortati, il legame testuale della formula del “metodo democratico” al concorso fra i partiti (e quindi limitatamente alle interazioni reciproche), il parallelo con il disposto dell'art. 39, secondo comma, Cost., nella parte in cui per i sindacati impone espressamente l'adozione di «un ordinamento interno a base democratica» quale condizione per la loro registrazione e l'accentuazione del collegamento tra gli artt. 18 e 49 Cost. (sottolineando la necessaria libertà organizzativa dei partiti in quanto associazioni non riconosciute che si determinano essenzialmente nella sfera del diritto privato pur se si possa riconoscere che

dell'organizzazione dei partiti (con relativi controlli pubblici) e chi – a partire da elette ed eletti del Partito comunista italiano – aveva espressamente escluso riferimenti a ogni tipo di controllo sull'ordinamento interno del partito». I motivi di politica interna e internazionale che informano la scelta minimale dell'omissione di ogni riferimento di rango costituzionale chiaramente legittimano l'ingerenza del legislatore nella vita dei partiti sono più di recente ricostruiti in S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, 62 ss. Il tutto va accolto in connotazione positiva: «essendo già un miracolo che in quel clima abbia retto la distinzione tra elaborazione costituyente e indirizzo politico di governo, consentendo di realizzare un amplissimo consenso nel voto finale sulla Costituzione (come chiosa assai acutamente L. Elia, *Per una legge sui partiti*, in AA.VV., *Studi in memoria di Franco Piga*, vol. I, Milano, 1992, 407).

¹⁶ Opportunamente ricostruite, tra gli altri, da G. Pasquino, *Art. 49*, in G. Branca, A. Pizzorusso (dir.), *Commentario della Costituzione*, T. I, Bologna-Roma, 1992. 2 ss.

¹⁷ Così C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 611.

¹⁸ P. Ridola, *Art. 49*, in V. Crisafulli, L. Paladin (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 336.

esercitano funzioni pubbliche)¹⁹. Nel novero, invece, delle motivazioni più frequentemente richiamate a favore della possibilità di individuare un vincolo costituzionale alla democrazia interna dei partiti militano sia l'argomento secondo cui il disposto dell'art. 49 Cost. «asigna ai partiti una funzione strumentale rispetto ad un diritto individuale di partecipazione politica» che «non potrebbe esercitarsi se non nell'ambito di strutture che assicurino la partecipazione democratica degli aderenti» (e ciò troverebbe riscontro nel fattore “topografico” dell'inclusione della disposizione nella parte della Costituzione dedicata ai diritti dei cittadini e non nell'altra relativa all'organizzazione statale²⁰) sia il ragionamento relativo al fatto che «poiché i partiti sono inseriti nel circuito di decisione politica, anche la loro struttura interna ed i loro processi decisionali debbono ispirarsi a regole di democraticità e di trasparenza»²¹ (considerazione quest'ultima coerente tanto con la posizione di Aldo Moro espressa in sede di Costituente – per cui senza «una base di democrazia interna, i partiti non [possono] trasfondere un indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese»²² – che con l'autorevole osservazione per la quale «l'obbligo di *organizzarsi* secondo metodi e principi democratici» si concilia con i principi incastonati negli artt. 1, secondo comma, e 54, primo comma, Cost.²³).

In concreto, dalla Costituente a tutt'oggi, il sistema dei partiti ha manifestato la concorde volontà di sottrarsi a ogni incisiva forma di controllo, privilegiando l'eventuale «“lacuna delle leggi”»²⁴ all'intervento del legislatore introduttivo di forme cogenti di organizzazione interna sulla base in particolare di “statuti tipo”. È evidente come, qualora si volesse e si riuscisse ad accantonare l'opzione dalla (pressoché totale) non regolamentazione interna dei partiti (che peraltro alimenta il dubbio dello specifico contenuto precettivo dell'art. 49 Cost. al di là di una “pleonastica ripetizione” di quello dell'art. 18 Cost.²⁵), in materia si prospetti un ampio spettro di soluzioni possibili rispetto alle quali quella dell'imposizione di uno

¹⁹ Per un'ampia illustrazione dell'argomento da ultimo richiamato, cfr. E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, cit., 10 ss.

²⁰ Come rileva anche lo stesso C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 868.

²¹ Sull'insieme delle diverse argomentazioni v. P. Ridola, *Art. 49*, cit., 336.

²² V. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. III, Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1887 (affermazione cui fa eco l'altra celebre asserzione di Piero Calamandrei secondo cui «l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia»; dichiarazione quest'ultima con la quale il suo A., il 4 marzo 1947, in Assemblea Costituente impegnata sulla discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana intendeva contrastare l'insoddisfacente soluzione compromissoria scaturita dalla Sottocommissione: per una dettagliata ricognizione dei dibattiti costituenti nella materia che ci occupa cfr., di recente, A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 4/2015, 8 ss.

²³ In tal senso, ancora, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 612.

²⁴ P. Ridola, *Art. 49*, cit., 337.

²⁵ Da ultimo, cfr. S. Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2018, 1 ss. (consultabile in *Internet* sul sito www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

“statuto tipo”²⁶ (con risvolti obiettivamente di non scarsa problematicità) è solo l’ipotesi estrema, mentre assai variegata può essere la gamma di più o meno incisive forme di tutela delle posizioni interne all’associazione in ordine sia ai processi decisionali sia alle procedure di scelta per incarichi interni e candidature. Entrambi gli aspetti appena segnalati appaiono di pieno rilievo atteso che il profilo funzionale dei partiti politici nello Stato democratico-pluralista si sviluppa lungo due distinti crinali: l’uno connesso alla raccolta, strutturazione e trasmissione della domanda politica, l’altro relativo alla selezione del personale politico. Sebbene la sua fisionomia complessiva – anche solo rispetto ad alcuni decenni addietro – sia cambiata profondamente, il partito “di massa” delle liberaldemocrazie di questa prima parte del XXI secolo conserva tale connotazione funzionale bifronte insieme a una «centralità», formale e sostanziale, nell’edificio politico-costituzionale.

Ancora nella presente fase storica le democrazie stabilizzate o mature, nelle loro dinamiche e finanche quanto alla loro stessa riconoscibilità come effettivi assetti democratico-pluralistici, sono inesorabilmente tributarie alla presenza e all’operare nel loro seno dei partiti politici. Tuttavia, questi stessi partiti appaiono viepiù disconnessi dal tessuto sociale e presi in una competizione autoreferenziale scarsamente aderente all’ideale dello sviluppo del progetto democratico secondo logiche genuinamente *bottom-up*²⁷. Tutto ciò – pur scontando l’ambiguità stessa del concetto di rappresentanza politica (*ab initio* recante in sé vuoti contraddizioni vuoti dilemmi) e le “chiusure oligarchiche” che lo connotano, come evidenzia l’esperienza occidentale²⁸ dell’associazionismo politico-partitico ben delineata già all’inizio del secolo trascorso da Robert Michels nella sua “legge ferrea delle oligarchie”²⁹ – porta spesso, com’è noto, a parlare di crisi del sistema dei partiti tradizionali³⁰.

A dispetto della sua perdurante piena rilevanza giuridico-costituzionale nelle moderne liberaldemocrazie, il partito, sebbene impostato teoricamente come “parte totale” ovvero in via di principio quale “moderno principe”, tende a declinarsi nella prassi di molti ordinamenti in senso riduttivo, in termini di fragile contenitore elettorale a tutto discapito della

²⁶ Che laddove fosse particolarmente dettagliato nel disciplinare la posizione degli iscritti e il funzionamento degli organi finirebbe per sostanziare ovvero fare da ombrello a un limite di natura sostanzialmente ideologico-programmatico: per tutti cfr. P. Ridola, *Partiti politici*, cit., 93 ss.

²⁷ Tra i moltissimi cfr., ad esempio, V. Marinelli, *Il partito stato-centrico. Trasformazioni, tendenze, elementi critici*, in *Democrazia e diritto*, 3-4/2013, 266 ss. e, in prospettiva primariamente comparata, J.-P. Derosier, J. Thomas, L. Gonot, G. Toulemonde, *Les partis politiques: structure de la démocratie. Étude de droit comparé*, in *Diritto Costituzionale*, 3/2019 – Vol. II, 15 ss.

²⁸ Da ultimo, sul punto, cfr. S. Ceccanti, *Rappresentanza*, in *Enciclopedia Italiana di scienze, lettere ed arti*, Decima appendice, vol. II, Roma, 2020, 406 ss.

²⁹ R. Michels, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, 1966 (ed. or. Lipsia, 1911).

³⁰ Tra i molti, cfr. in tema G. Azzariti, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, V, 1777 ss.

propria basilare funzione di intermediazione³¹. Fenomeni recenti e di grande portata – quali la fine dell'epoca della guerra fredda (segnata iconicamente dalla caduta del “muro di Berlino”), il lievitare di processi di accentuata globalizzazione in campo non solo economico, il balzo in avanti sulla scena politica sia di organizzazioni sovranazionali che di istituzioni internazionali e i portentosi sviluppi della “rivoluzione digitale” (con continui progressi nei campi dell'ICT e dell'intelligenza artificiale) – hanno impresso una fortissima accelerazione alla trasformazione dei partiti politici. Mutamento che nel dibattito pubblico spessissimo è stato ricondotto alla varia fenomenologia della crisi dei partiti, ma che a ben vedere è solo un riflesso della più ampia questione della perdita del primato della politica e del crescente ventaglio di situazioni della vita reale che tendono a sfuggire alla capacità regolativa dello Stato (e in specie del singolo Stato).

Senza poter entrare nel merito di questioni tanto ampie e complesse, è importante notare che il venir meno di precisi riferimenti ideologici (in coincidenza con l'esaurirsi dell'era geopolitica della contrapposizione per blocchi Est-Ovest) e una certa perdita di fiducia nei partiti politici sono insieme causa ed effetto dell'incessante scomporsi e ricomporsi del quadro politico, del crescere di formazioni movimentiste o antisistema e, più in generale, dell'avvento di nuove e meno strutturate forme del partito: il “partito liquido”, il “partito leggero”, il “partito-azienda”, il “partito mediatico” e *maxime* il “partito personale” (non un partito che sceglie un *leader*, ma un *leader* che sceglie – *recte*: crea – un partito, a sua volta peculiare riflesso della tendenza all'intima “verticalizzazione” del potere politico)³².

Sovvengono a questo punto alcuni interrogativi essenziali.

La metamorfosi che di recente ha caratterizzato il panorama partitico – segnando nel contesto italiano il passaggio dalla “Repubblica dei partiti” alla “Repubblica di partiti”³³ – accresce o meno l'esigenza di una legge sui partiti che ne regolamenti i fondamentali profili organizzativi?

L'obiettivo di conformare modelli procedurali e decisionali interni a canoni democratici – stante l'inconcludente, prima, e l'incompiuta/inadeguata, poi, esperienza sin qui registrata (sui cui tratti ci sofferma poco più avanti) – corrisponde inevitabilmente a uno slancio etico venato di ingenuità?

³¹ Sul tema dell'affievolimento dell'idea del partito quale singolare e determinante soggetto politico di mediazione tra le masse e lo Stato, nella vastissima letteratura, cfr., ad esempio, G. Vecchio, *Stato nazionale senza partiti e partiti europei senza Stato*, in *La cittadinanza europea*, 1/2015, 5 ss.

³² In tema, tra gli altri, cfr. C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Democrazia e diritto*, 1/2018, 7 ss.

³³ Nel ciclo 1991-94, come corrosivamente segnala F. Bonini. F. Bonini, *La democrazia dei (e nei) partiti: l'approccio dei costituenti*, in questa *Sezione Monografica*. Sulla destrutturazione o liquefazione dei tradizionali partiti e sui conseguenti processi di disintermediazione e di “direttismo” che portano alla “partitocrazia senza partiti” cfr. O. Massari, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2018, 1 ss. (consultabile sul sito *Internet* www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

O, in altri e più diretti termini, è praticabile in astratto la via e sono maturi in concreto i tempi per interventi legislativi che assicurino la vita democratica all'interno dei partiti?

4. Stimoli dal diritto comparato

L'analisi comparata, da un lato, dissipa in parte questi dubbi, almeno nella misura in cui si riscontra in alcuni ordinamenti di democrazia stabilizzata l'intervento del legislatore che investe la vita interna del partito nell'ottica di conformarla "al metodo democratico" senza per ciò stesso compromettere profili essenziali dei compiti fondamentali che il partito stesso è chiamato ad assolvere sul piano politico-costituzionale contemporaneo. D'altro lato, è innegabile che ciascun ordinamento, seppure di democrazia "stabilizzata" o "matura", può presentare, di tempo in tempo, un contesto politico, culturale e materiale peculiare più o meno favorevole a far sì che l'opera legislativa qui in esame possa germinare e mettere radici più o meno profonde. Ciò evidentemente sconsiglia trapianti giuridici coltivati "in vitro", ma non toglie che dalla dimensione comparativa derivino stimoli atti a sostenere – o, se del caso, ad accelerare e completare – eventuali processi evolutivi a livello normativo da calibrare sulla realtà su cui si intende intervenire.

Rimanendo in ambito europeo, oltre che nei Paesi approdati sul terreno della liberaldemocrazia all'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale, un ampio riconoscimento costituzionale del ruolo dei partiti è nello stigma originario della "terza ondata di democratizzazione" che parte dall'Europa mediterranea (tale è infatti la situazione riscontrabile nei nuovi ordinamenti di Grecia, Portogallo e Spagna) e trova un terreno particolarmente fertile nelle nuove Leggi fondamentali di cui si dotano i Paesi dell'Europa centro-orientale dopo le trasformazioni sistemiche conseguenti alla caduta del muro di Berlino³⁴. L'osservazione del panorama comparato delle previsioni costituzionali e delle coerenti regolamentazioni legislative peraltro restituisce uno spettro di situazioni tra loro molto diverse sia quanto allo spazio di autonomia di cui godono i partiti nella determinazione dei loro assetti organizzativi interni sia in ordine alle ragioni primarie che sottendono le discipline. Sotto quest'ultimo profilo, non può preliminarmente sottacersi come la regolamentazione interna dei partiti possa essere tributaria dell'adesione dei costituenti alla concezione della "democrazia protetta" e come, più in generale, si delinei un rapporto tra democrazia intrapartitica e democraticità dell'intero sistema: partiti democratici nel loro interno rappresentano senz'altro un puntello alla tenuta, anche sostanziale, dell'architettura istituzionale di matrice liberaldemocratica (quanto meno nella misura nella quale la detta

³⁴ Una ricognizione particolareggiata in proposito è offerta da S. Bonfiglio, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2015, 24 ss. (consultabile sul sito Internet www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

caratterizzazione organizzativa valga a contenere l'emersione e la crescita di partiti dall'indole populista³⁵ o antisistema³⁶).

Particolarmente significative sul tema che ci occupa risultano le vicende maturate negli ordinamenti tedesco, portoghese e spagnolo³⁷.

Quanto alla diretta consacrazione costituzionale del vincolo per i partiti di rispettare principi organizzativi interni a carattere democratico, l'esperienza in una certa misura "guida" è quella della Germania. In particolare il disposto dell'art. 21.1 del *Grundgesetz* del 1949 («Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen») ha dato luogo in Germania – nella cornice, come accennato, di un modello di democrazia protetta/difensiva (una *streitbare Demokratie*) che fa propri congegni atti a garantire un equilibrio tra il dispiegarsi delle libertà individuali e la salvaguardia del pluralismo democratico)³⁸ – «ad una (iper-)regolamentazione a livello normativo dei criteri minimi secondo i quali i partiti tedeschi devono strutturare la loro organizzazione democratica interna»³⁹. La legislazione federale tedesca attuativa delle previsioni costituzionali sui partiti⁴⁰ (*"Gesetz über die politischen Parteien"* del 1967; in breve, *"Parteiengesetz"*)⁴¹ è certamente la più collaudata in materia nel

³⁵ Su cui cfr., di recente, M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino, 2017.

³⁶ In merito ai caratteri generali dei fenomeni connessi al diffondersi di tale declinazione della forma partito, per tutti, cfr. G.F. Ferrari, *Partiti antipartito e partiti antisistema: nozione e tipologie alla prova del diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2015, 921 ss.

³⁷ Ordinamenti di Paesi che «provenendo da dittature pluridecennali, hanno voluto costituzionalizzare i partiti politici, considerandoli elementi essenziali ed indispensabili del nuovo ordinamento democratico»: S. Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, 20.

³⁸ Di particolare rilievo in proposito insieme alle previsioni dell'art. 21 GG è il disposto dell'art. 18 GG che contempla l'ipotesi di decadenza dai diritti fondamentali in caso di loro abuso e sulla base di una pronuncia del Tribunale costituzionale federale. La *ratio* dell'art. 21 della Legge Fondamentale tedesca, come è stato osservato anche nella letteratura italiana, risiede nella volontà di «difendere l'ordinamento democratico, innanzitutto, dai suoi "nemici" interni. Esso intende impedire il ritorno dei partiti autoritari»: S. Bonfiglio, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, cit., 18.

³⁹ Così U. Haider-Quercia, *I profili costituzionali della democrazia interna ai partiti in Germania ed in Austria*, in questa *Sezione Monografica*, la quale nel dar conto come in Germania la democrazia interna dei partiti sia stata concepita in termini di presupposto indispensabile per il mantenimento della democrazia dell'ordinamento statale imputa alla relativa disciplina scarsa flessibilità «per affrontare adeguatamente la decrescente attrattività dei partiti da parte dei cittadini».

⁴⁰ Più precisamente, l'art. 21.1-2 GG sancisce la libera fondazione di partiti (che concorrono alla formazione della volontà politica del popolo) con il triplice limite di un ordinamento interno conforme a principi democratici, della pubblicità sia delle risorse finanziarie sia del patrimonio e del perseguire scopi non incompatibili con l'ordinamento liberal-democratico («*demokratisch-freiheitlichen Grundordnung*») o con la stabilità della Repubblica Federale di Germania (la decisione di incostituzionalità in proposito è pronunciata dal Tribunale costituzionale federale).

⁴¹ Il *Parteiengesetz* succede a un primo limitato intervento legislativo in materia adottato negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del testo costituzionale: una più confacente ed estesa attuazione dell'art. 21 GG ha luogo in coincidenza della «svolta» del partito socialdemocratico di abbandono delle posizioni economiche

contesto europeo non solo per la primogenitura, ma anche per via dei vari interventi “manutentivi” e integrativi successivi operati dal legislatore oltre che per la vigilanza dispiegata in materia da parte del *Bundesverfassungsgericht*⁴². Il *Parteiengesetz* (specialmente agli artt. 6 ss.) fornisce una serie di disposizioni, in taluni casi anche con un certo grado di dettaglio, dalle quali risulta «la struttura di base che tutti i partiti devono assumere», provvedendo, tra l'altro, a fornire indicazioni circa i contenuti minimi dello statuto; la composizione e le competenze degli organi; le modalità delle deliberazioni interne agli organi; le fonti di finanziamento (pubblico e privato) e la pubblicità delle stesse; la garanzia del «flusso di legittimazione dalla base degli iscritti ai vertici del partito»⁴³.

Appartenendo a una generazione successiva, la *Constituição da República Portuguesa* del 1976 (CRP), riprende l'impostazione della Legge Fondamentale tedesca sui partiti e la arricchisce di ulteriori contenuti⁴⁴: in reazione alla pratica autoritaria dell'*Estado Novo*, davvero ampio è il ventaglio delle disposizioni costituzionali dedicate ai partiti⁴⁵ e alla partecipazione⁴⁶ nella cornice della valorizzazione della democrazia partecipativa⁴⁷. Particolarmente rilevante nell'analisi che si sta conducendo è la previsione (*ex art. 51.5 CRP*) che impone ai partiti politici portoghesi di strutturarsi secondo i «princípios da transparência, da organização e da

antisistemiche e la nascita nel 1966 della *Große Koalition* » (S. Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico*, cit., 2 s.).

⁴² In tema cfr., tra gli altri, E. Caterina, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Democrazia e diritto*, 1/2016, 143 ss.

⁴³ Nei termini indicati nel testo v. U. Haider-Quercia, *I profili costituzionali della democrazia interna ai partiti in Germania ed in Austria*, in questa *Sezione Monografica*, ed *ivi* per una disamina più ravvicinata dei contenuti della legge.

⁴⁴ Il rilievo assegnato ai partiti nel nuovo ordine costituzionale (sorto in reazione al precedente caratterizzatosi, nel vigore della Costituzione del 1933, per essere «autoritário, antipartidário e antipluralista») è paradigmaticamente espresso dal rilievo che nella realtà lusitana l'avvento dello Stato costituzionale non poteva che avvenire in termini di «Estado constitucional de partidos»: così J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, IV ed., Coimbra, 2000, 312.

⁴⁵ Il riferimento è soprattutto all'art. 10.2, che individua la *ratio* della presenza dei partiti politici nel contribuire all'organizzazione e all'espressione della volontà del popolo, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e della democrazia politica; all'art. 51 di regolamentazione di vari profili delle associazioni e dei partiti politici (tra cui le limitazioni quanto a denominazione, simboli e obiettivi programmatici); all'art. 114 (che formalizza il cd statuto dell'opposizione); all'art. 288, lett. i), che erige il pluralismo partitico a limite materiale assoluto alla revisione costituzionale.

⁴⁶ Cfr. in particolare art. 48.1 CRP.

⁴⁷ Cfr. in specie art. 2 e 9.c CRP. Particolarmente ampi sono gli sviluppi attuativi di tale normazione costituzionale: si può segnalare, tra l'altro, che al *Tribunal Constitucional* compete dichiarare se un'organizzazione persegua l'ideologia fascista e nel caso decretarne l'estinzione (art. 10, *Lei* n. 28/82). Il controllo esercitato dal TC sul sistema dei partiti è particolarmente ampio e comunque più esteso rispetto a quello fissato dall'art. 21 della LF tedesca (come rileva anche S. Bonfiglio, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea* cit., 23).

gestão democráticas e da participação de todos os seus membros». Il successivo intervento attuativo del legislatore organico⁴⁸ è risultato particolarmente incisivo, spingendosi a prevedere, tra l'altro, che sia l'elezione degli organi statuari sia le decisioni da questi adottate devono garantire la partecipazione (diretta o indiretta) in termini non discriminatori degli iscritti⁴⁹ e che le delibere degli organi interni al partito possano essere impugnate, per violazioni di norme statuarie o di legge, finanche davanti al Tribunale costituzionale⁵⁰. Preme sottolineare che si collocano nell'alveo dell'accennata cornice di garanzie partecipative sia il disposto dell'art. 151.1 CRP (in forza del quale è affidato ai partiti politici il monopolio delle candidature)⁵¹ sia la previsione di cui all'art. 160.1, lett. c), CRP (che pone limiti al libero mandato parlamentare, introducendo il meccanismo della decadenza dei parlamentari nel caso di iscrizione a un partito diverso da quello nelle cui liste sono stati eletti)⁵². La disciplina costituzionale portoghese riferita ai partiti contempla, *altresì*, la regolamentazione legislativa dei requisiti del finanziamento pubblico, dei limiti dello stesso e della pubblicità dei conti e dei patrimoni⁵³, con la particolarità, tuttavia, che anche il controllo della regolarità e della "legalidad" dei conti dei partiti (e delle campagne elettorali) è rimesso al *Tribunal Constitucional*⁵⁴.

Anche il dettato della Costituzione spagnola del 1978 (CE) assegna ai partiti assoluto rilievo e, quanto alla dimensione organizzativa degli stessi, nel prescrivere che «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos» (art. 6)⁵⁵, propone una soluzione che si colloca in posizione decisamente più prossima a quella tedesca dell'art. 21 GG che non a quella italiana dell'art. 49 Cost. Se non è revocabile in dubbio che nell'ordinamento democratico spagnolo norme primarie sui partiti hanno addirittura preceduto la Costituzione⁵⁶, è altresì incontrovertibile che un deciso

⁴⁸ *Lei Orgânica* n. 2/2003 (*Lei dos Partidos Políticos*), poi modificata da altra legge organica (n. 2/2008).

⁴⁹ Art. 25 ss., *Lei dos Partidos Políticos*.

⁵⁰ Art. 31.2, *Lei dos Partidos Políticos*.

⁵¹ Con vincolo ulteriore del rispetto di formula elettorale proporzionale (art. 113.5 CRP) a liste bloccate.

⁵² Su quest'ultimo aspetto sia consentito rimandare a R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2015, 1097 ss.

⁵³ Art. 51.6 CRP.

⁵⁴ Il quale è coadiuvato in tale compito dall'*Entidade das Contas e Financiamentos Políticos*; la competenza in proposito si estende anche all'eventuale applicazione di sanzioni (art. 23, 24, 26 27 e 33, *Lei* n. 19/2003).

⁵⁵ La stessa disposizione prevede altresì che «los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política» e che, in forza di tali basilari funzioni, «su creación y el ejercicio de su actividad son libres» purché «dentro del respeto a la Constitución y a la ley».

⁵⁶ Come rileva opportunamente G. Maestri, *Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna*, in questa *Sezione Monografica*, con riferimento alla *Ley* 54/1978 «entrata in vigore pochi giorni prima rispetto alla Carta costituzionale».

rafforzamento del ruolo dei partiti nella vita del Paese è da ascrivere alla *Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos* (LOPP, di attuazione dell'art. 6 CE)⁵⁷, la quale non ha mancato di intervenire in maniera considerevole sui molteplici profili della “democrazia nei partiti”. Profili ulteriormente arricchiti e specificati da un nuovo recente intervento del legislatore organico spagnolo, che ha provveduto, tra l'altro, a puntualizzare il contenuto minimo degli statuti dei partiti⁵⁸ e a precisare aspetti quali la strumentalità alla democrazia interna di forme di partecipazione diretta degli iscritti (con particolare riguardo all'elezione dell'organo apicale del partito), la competenza di un organo assembleare degli iscritti sulle decisioni più rilevanti, l'indefettibilità dell'elezione degli organi direttivi del partito a suffragio libero e segreto⁵⁹.

354

Un punto di distacco della regolamentazione spagnola rispetto a quelle tedesca e portoghese è ravvisabile nella rinuncia a individuare nell'organo di giustizia costituzionale il “giudice dei partiti” (in particolare per quel che concerne l'eventuale scioglimento delle formazioni politiche non rispettose dei limiti costituzionalmente fissati)⁶⁰.

Per rimanere all'ambito normativo, sullo sfondo dell'evoluzione comparata appena tratteggiata, e specie dopo il regolamento UE n. 1141/2014⁶¹, sembra risaltare in buona sostanza come “anacronistico” l'approccio del legislatore italiano di perseverare nell'opzione omissiva quanto all'attribuzione di un contenuto pregnante al “metodo democratico” nei partiti⁶², privilegiando di fatto un'interpretazione minimale di detta locuzione sì da riferirla solo all'attività con proiezione esterna dei partiti⁶³.

⁵⁷ S. Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 47, rileva icasticamente che «nonostante il suo chiaro ed esigente tenore, l'art. 6 CE è rimasto a lungo parzialmente inattuato».

⁵⁸ Il riferimento è alla *Ley Orgánica 3/2015*, il cui *Artículo segundo* ha provveduto alla «Modificación de la Ley Orgánica 6/2002».

⁵⁹ Per una più dettagliata disamina della normativa consolidata, che dà luogo a un quadro di regolazione della vita interna dei partiti a maglie piuttosto fitte e strette, si rinvia a G. Maestri, *Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna*, in questa *Sezione Monografica*.

⁶⁰ L'art. 22.1 CE riconosce il diritto di associazione, tuttavia ai sensi dei nn. 2 e 4 dello stesso art. 22 CE sono dichiarate illegali le associazioni che perseguono fini o impieghino mezzi previsti come illeciti, con la possibilità che siano sciolte o sospese in virtù di un provvedimento giudiziario motivato.

⁶¹ Regolamento n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014 in materia di statuto e finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, che dà attuazione alle norme contenute nell'art. 10.2 del Trattato sull'Unione europea e nell'art. 12.2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a loro volta di consacrazione nell'ordinamento europeo (a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona) del fenomeno partitico in termini di elemento essenziale e funzionale alla partecipazione alla vita democratica dell'Unione.

⁶² Detto parere risulta poi avvalorato, a giudizio di chi scrive, dalla considerazione dei mutamenti intervenuti negli ultimi decenni su vari versanti: da quello geopolitico a quello economico, da quello socio-culturale a quello delle tecnologie comunicative (come accennato *supra* nel testo, al § 3).

⁶³ Sostanzialmente nei termini critici riferiti cfr. A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 8.

La disciplina dei partiti politici europei dettata dal regolamento n. 1141 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, che contempla talune regole organizzative e di “democraticità” interna⁶⁴, pur non condizionando in modo diretto la disciplina dei partiti italiani rappresenta comunque sia un punto di riferimento esegetico sia un’ipoteca per lo sviluppo di coerenti collegamenti tra partiti nazionali e partiti europei nell’avanzare del processo di integrazione europea.

Da quanto precede risulta che il vincolo positivo all’instaurazione di rapporti intrapartitici a carattere democratico (in ordine alla composizione degli organi dirigenziali e ai generali processi decisionali, ivi inclusi quelli relativi alla selezione delle candidature) è certamente un tassello di un mosaico ben più ampio della regolamentazione costituzionale dei partiti – con limiti pregnanti all’associazionismo “antisistema” e previsione di efficaci istanze di controllo del rispetto di detti divieti – riconducibile alla volontà costituente di aderire a un modello di “democrazia protetta”⁶⁵. Ciò nondimeno, dal rapido scandaglio del diritto comparato ed europeo poc’anzi effettuato emerge anche che la via della democrazia intrapartitica è ben percorribile – non solo in punto di principio, ma anche in concreto – e che le esigenze che la sottendono (in un contesto nel quale sono venuti meno gli ostacoli ideologico-geopolitici presenti alla Costituente, mentre si profilano altre sfide connesse con l’affievolirsi della fiducia nelle istituzioni democratiche) si legano ormai pienamente anche a una concezione non formale dello Stato di diritto costituzionale quale espressione giuridica e istituzionalizzata della democrazia pluralista⁶⁶. Da tal angolo visuale, il rafforzamento e la garanzia di condizioni minime per gli iscritti di effettiva partecipazione nei partiti (soprattutto quando questi ultimi denunciano un’ormai sbiadita capacità di intermediazione, ma restano pur sempre garanzia “istituzionale” della democrazia pluralista⁶⁷) rappresenta una necessità autonoma dell’intero sistema democratico-pluralista e non più necessariamente legata a una concezione, più o meno forte, di democrazia protetta o militante⁶⁸.

⁶⁴ Tra l’altro, all’art. 3.1.lett. c) si prevede che il partito, quale condizione di registrazione presso un’apposita Autorità, «deve rispettare, in particolare nel suo programma e nelle sua attività, i valori sui quali è fondata l’Unione, enunciati nell’articolo 2 TUE, vale a dire il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l’uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell’uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze» (per una più ampia disamina e per gli sviluppi in proposito cfr. C. Ranalli, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell’organizzazione interna democratica*, in questa *Sezione Monografica*).

⁶⁵ Per un inquadramento della nozione e per la sua applicazione in diversi contesti e ambiti cfr., tra gli altri, i saggi di F. Lattanzi, S. Ceccanti e D. Tega, T.E. Frosini e C. Bassu, M. Manetti, L. Montanari, A. Mastromarino, A. Algostino in A. Di Giovine (cur.), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, 2005.

⁶⁶ Per tutti cfr. E. Cheli, *I fondamenti dello Stato costituzionale*, Roma, 2006, 1 ss. (consultabile sul sito Internet www.astrid-online.it).

⁶⁷ In proposito, cfr. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in G. Melloni (cur.), *La democrazia*, Bologna, 1981, 55 ss.

⁶⁸ Per una lettura dell’art. 49 Cost. in connessione con gli artt. 1, 2 e, secondo comma,

A prospettiva teleologica ben più angusta si collega nella sua genesi la debole normativa italiana di “attuazione” dell’art. 49 Cost.: infatti, la regolamentazione minima sulla struttura organizzativa dei partiti varata nel triennio a cavallo della fine della XVI e l’inizio della XVII Legislatura risulta introdotta dal legislatore non in guisa funzionale a un modello della partecipazione dei cittadini tendenzialmente “dal basso” desumibile dall’art. 49 Cost. (e dunque al fine del rafforzamento sistema democratico), ma più dimessamente in maniera strumentale alla contingente necessità di giustificazione dell’accesso dei partiti a benefici economico-finanziari nel quadro dell’eliminazione di forme di diretto finanziamento pubblico degli stessi secondo quanto necessario per concorrere a contenere gli urti di crescenti sentimenti di antipolitica⁶⁹.

L’adozione da parte del legislatore italiano delle prime norme sulle modalità organizzative dei partiti ad oltre sei decenni dall’entrata in vigore della Costituzione non avviene nella cornice di un modello regolativo autonomo e razionale: invero, la timida e insoddisfacente disciplina sulla democrazia nei partiti così varata appare piuttosto il sottoprodotto di un ciclo di interventi di rango legislativo (inaugurato nel 2012 dalla legge n. 96 e proseguito nei due anni successivi) che ha come finalità primaria quella di portare avanti un percorso, prima, di progressiva riduzione e, poi, di eliminazione del finanziamento pubblico diretto dei partiti.

L’incedere disorganico del legislatore nella materia riguardante la dimensione organizzativa interna dei partiti è confermato da suoi successivi interventi: con la legge n. 3 del 2019 (c.d. “spazza corrotti”) e la legge n. 58 del 2019 (di conversione del d.l. n. 34 del 2019, c.d. “decreto crescita”⁷⁰) il legislatore italiano, a fini di maggiore trasparenza e sotto il pungolo di un clima di antipolitica diffuso nel Paese, si è nuovamente limitato a dettare norme relativamente alla gestione contabile e finanziaria dei partiti, estendendo le prescrizioni sulla trasparenza dei partiti politici a fondazioni, associazioni e comitati riconducibili ai partiti stessi. Corrosivamente, a proposito della scarsa incisività delle norme introdotte dal legislatore, si è notato che ancora nella presente Legislatura, «benché nelle due Camere si siano presentate proposte in tema di democrazia interna, ci si è finora concentrati soltanto sulla trasparenza e sui finanziamenti, forse coltivando l’idea che ciò basti per avere partiti “democratici”»⁷¹.

Cost. di per sé non favorevole a logiche organizzative “top down” (sebbene nell’ambito di un’impostazione complessiva restia ad ammettere ampi spazi di ingerenza del potere pubblico nella vita dei partiti) di recente cfr. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 22 ss.

⁶⁹ Sul punto, da ultimo, cfr. F. Scuto, *L’organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all’art. 49 Cost.*, cit., 119 ss.

⁷⁰ Ai fini del tema che ci occupa, rileva specialmente il disposto dell’art. 43 del d.l. n. 34/2019 (come detto, convertito con legge n. 58/2019).

⁷¹ In tali termini v. G. Maestri, *Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna*, in questa *Sezione Monografica*.

5. Un intervento “non inutile”

Le obiezioni e le manifestazioni di scetticismo quanto a un più deciso inveroamento della democrazia nei partiti per legge⁷², emerse anche nella cornice dei lavori del Seminario, paiono potersi collocare nel nostro ordinamento su due piani distinti. L'uno tattico (contingente), l'altro strategico (o sistemico in senso forte).

Rasentano, nella loro versione estrema, concezioni esistenzialiste e ontologiche, in cui – come accennato – sembra rispecchiarsi un'idea della crisi della politica e del diritto che strizza l'occhio all'impotenza, o quasi, dell'azione pubblica in settori crescenti del vivere sociale. La stessa concezione della democrazia (seppure in senso eminentemente procedurale o schumpeteriano⁷³) è impostata in termini *top down*, e non si capisce come un processo di tal genere possa conciliarsi con la prospettiva della democrazia originata, innervata e continuamente rinnovata dal rispetto dei diritti fondamentali (individuali e collettivi).

Il tema delicatissimo della ricerca della soluzione più idonea a coniugare esigenze di funzionalità del sistema politico-istituzionale e diritti individuali di partecipazione politica – ciclicamente preso in considerazione quanto meno nel dibattito scientifico, ma senza particolari riscontri sul versante del diritto positivo – ha prodotto nel tempo la sensazione che si abbia a che fare con una sorta di mito o di mistica della democrazia interna.

L'approccio compromissorio trasfuso nella formulazione dell'art. 49 Cost., si è rivelato in sé oltremodo “fragile” e foriero di quell'ambiguità che si è mantenuta fino all'oggi, nella misura in cui ha lasciato ai partiti la decisione sulla loro autolimitazione in considerazione di una valutazione discrezionale circa l'avvenuta maturazione del tempo opportuno per poter procedere. Lo sguardo retrospettivo all'intera esperienza repubblicana rivela che il cammino verso la meta della democrazia interna dei partiti sancita a livello positivo è stato solo timidamente abbozzato in epoca recente, tra il 2012 e il 2014⁷⁴.

Il *focus* del prosieguo dell'analisi si appunta quindi sulla sussistenza delle “condizioni” per estendere legislativamente il vincolo del metodo democratico alla vita interna del partito.

Alle riserve in proposito identificabili in fattori di natura “politica” o contingente va ascritto, innanzitutto, il «clima complessivo tra le forze politiche» (connotato dalla «crescita di eterogeneità sull'opzione europea» e

⁷² Su cui, tra i molti, cfr. A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010, 1 ss.

⁷³ Ampiamente trattata in J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londra, 1954.

⁷⁴ Il riferimento è alla legge n. 96/2012 e alla legge n. 13/2014 (di conversione del decreto-legge n. 149/2013). Il duplice intervento normativo pone a carico dei partiti limitati vincoli di conformarsi «a principi democratici nella vita interna» quali condizioni per poter accedere a benefici economico-fiscali: in tema cfr., tra gli altri, E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, 3/2016, 61 ss.

da «diffidenza reciproca») che «porta anche ad evitare interventi sulla vita interna dei partiti, che presupporrebbero serenità e omogeneità»⁷⁵. Non pare, tuttavia, che si tratti di situazione analoga o accostabile (per polarizzazione delle posizioni) a quella già conosciuta a far data dall'Assemblea costituente, che, in un clima che si sarebbe presto definito come “guerra fredda”, porta sia a privilegiare logiche proporzionali sia a «non ingerirsi nelle dinamiche interne» dei partiti.

Inoltre, pur in un contesto di riduzione delle distanze ideologiche, agirebbe a sfavore dell'intervento legislativo sulle dinamiche interne dei partiti la mancata stabilizzazione della democrazia maggioritaria e l'arretramento di formule elettorali a carattere fortemente selettivo (come si illustra poco oltre): ma davvero l'esigenza della democratizzazione dei partiti nel loro interno è del tutto ancillare (anche oltre contingenti opportunismi politici) alla presenza di logiche maggioritarie e strumentale unicamente a correggerne le distorsioni? Non sembra, invero, che contesti improntati a logiche proporzionalistiche denunciino in via di principio minori esigenze di democratizzazione delle dinamiche interne dei partiti: la presenza maggiore di “deleghe” e la necessità di reimpostare alleanze e programmi di governo dopo le elezioni sembrano piuttosto avere come effetto indiretto quello di allargare lo iato tra eletti ed elettori.

Più precisamente, i limitati risultati ottenuti su questo versante (pur, secondo taluno, nelle fasi connotate da tentativi di affermazione della democrazia maggioritaria)⁷⁶ sarebbero da mettere in relazione alla circostanza per cui tale situazione si innesta su cause preesistenti: da un lato, la diffidenza nei confronti di forme di attivismo di organi giudiziari o comunque di autorità indipendenti⁷⁷ e, dall'altro, la «tendenza alla frammentazione» del quadro politico (di talché il dissenso interno ha goduto della valvola di sicurezza della possibilità di realizzare scissioni)⁷⁸. La prima delle cause or ora individuate, per quanto ragionevolmente fondata, non sembra tuttavia costituire ostacolo

⁷⁵ Da ultimo, sul punto cfr. S. Ceccanti, *Non è il tempo per la democrazia nei partiti*, in *Il Riformista*, 8 luglio 2020, 11 (consultabile sul sito *Internet* www.ilriformista.it e in buona misura riprodotto dell'intervento svolto dall'a. nel corso del Seminario).

⁷⁶ Cfr. *infra* in nota.

⁷⁷ Come rammenta S. Curreri, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in questa *Sezione Monografica*.

⁷⁸ Tale complessivamente è l'orizzonte della ricostruzione della problematica operata da S. Ceccanti, *Non è il tempo per la democrazia nei partiti*, cit., 11, a mente del quale rilevante è la tendenza alla strutturazione del quadro partitico in senso selettivo (per l'agire di regole maggioritarie) o al contrario nel segno della frammentazione (sotto la spinta di logiche proporzionalistiche); l'A., infatti, stima che «[u]n sistema fortemente selettivo in cui una maggioranza relativa in voti può tranquillamente trasformarsi in maggioranza assoluta in seggi porta naturalmente con sé l'esigenza di una democratizzazione interna, in modo tale che ogni potenziale vincitore sia anche contendibile all'interno», mentre, all'opposto, in un quadro normativo, come quello italiano post-1993, che miri «soprattutto a bipolarizzare, ma non a ridurre la frammentazione... la domanda di democratizzazione nel sistema politico è... minima poiché ciascuna fazione, rimasta minoritaria nel proprio partito, aveva (ha) comunque l'alternativa di produrre una scissione».

insuperabile che possa fraporsi obiettivamente sulla via della regolamentazione per legge della vita dei partiti poiché sembra far riferimento a una condizione non fisiologica dei rapporti fra giustizia e politica (cui si potrebbe ovviare investendo del compito dei controlli la giurisdizione costituzionale e soggetti con questa collegata come nel caso portoghese). Dal canto suo, poi, la seconda causa di cui sopra appare costituire un mero surrogato per la tutela del dissenso interno al partito che tuttavia nulla aggiunge al tema della partecipazione, muovendosi essenzialmente per linee interne al diritto parlamentare dei gruppi.

In altri e più diretti termini, la lettura evolutiva del disposto dell'art. 49 Cost. qui in discorso non sembra possa essere ricostruita esclusivamente come esigenza immanente al sistema partitico e al prevalere in esso di uno spirito verticistico e conservativo, prescindendo dal tenere in considerazione il concreto conformarsi del rapporto tra istituzioni e corpo sociale, nel quale la distanza ormai notevole tra i rispettivi poli può essere accorciata da partiti più "partecipati" nei quali si riduca (o quanto meno si contenga) la tendenza alla crescita delle oligarchie.

Neppure sembra che colgano nel segno eventuali rilievi ancor più radicali, di tipo "strutturale", per cui il tema della democrazia interna dei partiti fissata per legge appartiene al passato e non al presente o al futuro nella misura in cui si deve considerare ormai inesorabilmente consegnata alla storia la forma-partito del Novecento ovvero la sua declinazione come "parte totale" che consente l'ingresso delle masse nel circuito politico⁷⁹. Il deciso declinare dell'attitudine condizionante a larghissimo spettro del partito sull'intero sistema politico ed economico-sociale, e insieme ad esso del ruolo dello Stato per l'emergere di nuovi centri di potere transnazionali e privati, aprirebbe in siffatto ordine di idee a una trasformazione così profonda del ruolo del partito, prim'ancora che della forma dello stesso, tale da svilire nei sistemi politico-istituzionali contemporanei il senso di ogni intervento sull'associazionismo politico. Ma anche a voler considerare tale impostazione, guardando oltre sia lo Stato che i partiti per individuare i veri centri del potere, e una volta individuate le nuove sedi di questo, si è davvero certi che partiti dalla vita interna più aderente a canoni democratici non sarebbero meglio in grado di intervenire (per quanto realisticamente è possibile) a regolamentare, a vari livelli di *governance*, quei nuovi centri in modo da ricondurre la loro attività

⁷⁹ Le ragioni e le cause della crisi e trasmutazione del partito di massa, sia di classe che confessionale, sono magistralmente focalizzate già negli anni '60 del XX secolo da O. Kirchheimer, *The Transformation of Western European Party Systems*, in J. La Palombara, M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, 177 ss. – ma cfr. anche Id., *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. Sivini (cur.), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Bologna, 1979, 265 ss. – nella sua teorizzazione dell'avvento del "catch all party", ai sensi della quale il nuovo modello di partito pigliatutto denota una serie di tratti distintivi: dal ridimensionamento del supporto ideologico e dell'attivismo al rafforzamento della *leadership*, dall'apertura a gruppi di interesse all'ambizione di rivolgersi a un pubblico il più ampio; insomma, un partito dai tratti ideologici più sfumati e orientato primariamente a conquistare voti.

nell'alveo dei principi della liberaldemocrazia? Se non le istituzioni statali (nelle quali i partiti restano attori primari delle dinamiche politico-istituzionali) chi altri potrebbe o dovrebbe provvedervi? È evidente che un intervento del legislatore sulla vita democratica dei partiti (declinabile secondo differenti gradi di incisività) non può di per sé produrre effetti risolutivi in un contesto in rapidissima evoluzione e ancor meno riportare indietro le lancette della storia riconsegnando al presente i partiti "egemoni" d'un tempo (dei quali, peraltro, non si nutre neppure troppa nostalgia, se sol si pone mente ai guasti della "partitocrazia"). Piuttosto che indugiare solo sull'alterazione e sull'indebolimento del ruolo dei partiti si tratta allora di porre al centro della riflessione la questione se la democratizzazione dei nuovi ed emergenti centri di potere extra-statali e/o sovra-statali possa o meno ricevere spinta significativa (quantomeno per effetto "contagio") da un processo *bottom-up* attraverso la rivitalizzazione di gangli essenziali del rapporto rappresentante-rappresentato: i partiti controllano in via ancora quasi esclusiva la selezione delle candidature e, dunque, la determinazione sia delle *leadership* che del personale politico pressoché nella sua interezza (senza tuttavia mettere al centro della propria azione il tema della qualità della rappresentanza). Molto ormai è fuori dalla portata dei partiti che agiscono nella dimensione nazionale, ma può essere (almeno in parte) riacquisito quando questi si proiettino a imporre il funzionamento dei meccanismi multilivello in una logica sempre più rispondente ai canoni democratici: è interessante, e foriero di sviluppi, il legame che si è notevolmente rafforzato negli ultimi lustri tra i partiti statali e le formazioni politiche che agiscono in seno all'UE. Più in generale, i processi di globalizzazione in atto ci consegnano una realtà di interazioni molteplici nella quale gli Stati (sebbene sempre più in forma coordinata per organizzazioni internazionali o sovranazionali) sono ancora protagonisti importanti anche se non più esclusivi. In definitiva, proprio la debolezza che connota in questa fase storica il circuito politico-partitico tradizionale indurrebbe a rafforzare democraticamente, con un'iniezione di legittimazione dal basso, il "nuovo(-vecchio)" protagonista della vita politica nello Stato costituzionale. La disciplina per legge della democrazia interna dei partiti, lungi dal risultare ineluttabilmente infruttuosa o addirittura contribuire ad aggravare la "degenerazione" del soggetto "partito", sembra rappresentare piuttosto un potenziale catalizzatore per un nuovo quadro di aspettative palinogenetiche della democrazia liberale.

Di certo, agiscono quali ostacoli alla regolazione della struttura interna dei partiti due declinazioni immanenti all'evoluzione recente che ha conosciuto il sistema partitico: per evidenti e logiche ragioni connesse alla loro stessa esistenza, è bassa la propensione alla regolazione sia delle formazioni antisistema sia dei partiti personali senza radici storiche⁸⁰.

⁸⁰ S. Bonfiglio, *L'art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, cit., 10.

6. I tempi (non?) maturi...

Tanto la lettura dell'art. 49 Cost. in connessione con altre disposizioni costituzionali che riempiono di contenuto l'idealtipo dello Stato di diritto costituzionale quanto la necessità di contrastare derive di disaffezione nei confronti della politica nell'attuale contesto socio-economico e geopolitico militano per l'interpretazione del vincolo del rispetto della democrazia da parte dei partiti sia nella loro azione esterna e nella dialettica tra loro sia nella loro organizzazione interna.

Posta la necessità o quanto meno l'utilità di una regolamentazione più incisiva sulla democraticità dei partiti⁸¹, il baricentro della riflessione si colloca sul come e lungo quali direttrici potenziare e rendere organici i vari "spezzoni" di normativa già varati dal legislatore.

La compressione legislativa della libertà di organizzazione di formazioni politiche (in nome di un recupero del tasso di partecipazione democratica) è auspicabile abbia luogo attraverso una serie di leggi settoriali o è preferibile sia consegnata a una legge-quadro⁸²? Quest'ultima sembrerebbe la migliore ai fini della definizione di un organico corpus normativo in materia. La prima, tuttavia, sembra quella realisticamente meglio percorribile considerando l'attuale panorama partitico italiano.

Assai più delicata (e altamente controversa) è la questione del perimetro di intervento riconosciuto al legislatore in ordine a una disciplina generale regolatrice dei partiti (conseguita o per tappe e aggiustamenti successivi ovvero *uno actu*). Chiaramente, è da rifuggire il rischio che una disciplina legislativa dei partiti possa toccare elementi non solo di forma e di struttura, ma anche di "contenuto"⁸³ o comunque introdurre surrettiziamente limiti ideologico-programmatici⁸⁴ ulteriori a quelli riconoscibili nell'alveo della nozione di democrazia protetta accolta a livello di diritto comparato.

Non sembra adeguata alla situazione attuale neppure la soluzione di una disciplina "leggera"⁸⁵ o fondata solo sulla fissazione di *standard* e requisiti minimi di garanzia delle posizioni endoassociative e della democraticità delle scelte interne al partito⁸⁶. Appare più indicata una regolamentazione che, pur non prendendo in considerazione tutte le

⁸¹ Se non si vuole pian piano prosciugare la linfa vitale della pianta della democrazia, occorre abbandonare il costume per cui un'élite oligarchica si rinnova per cooptazione in un nuovo scenario nel quale del pericolo dell'egemonia partitocratica non v'è più traccia significativa, mentre si irrobustiscono sentimenti di delegittimazione e impopolarità dei partiti viepiù percepiti quali comitati elettorali in mano a notabili (attivi e saldi ai vari livelli territoriali).

⁸² In tema cfr., in particolare, E. Cheli, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, cit., 907 ss.

⁸³ Cfr. A.W. Pankiewicz, *Finanziamento pubblico dei partiti*, Milano, 1981, 13.

⁸⁴ Cfr. P. Ridola, *Partiti politici*, cit. 94 ss.

⁸⁵ Cfr. G. Demuro, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2008, 146 s.

⁸⁶ Per la quale cfr. C. Pinelli, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991, 3002.

procedure interne al partito, contempi comunque aspetti decisivi attinenti, in particolare, alla elettività degli organi dirigenti; a procedure deliberative che prevedano adeguata interazione tra iscritti e dirigenti nella formazione degli indirizzi politici; alla presenza di organi di garanzia e di giustizia interni; all'equilibrio di genere negli organi collegiali e nella formazione delle candidature; all'istituzione dell'anagrafe degli iscritti; alle garanzie per le minoranze; alle procedure per modificare statuto, nome e simbolo del partito⁸⁷; alle modalità di selezione delle candidature; alla possibilità di individuare un giudice cui rivolgersi qualora le garanzie interne non risultino sufficienti o «le “norme sulle norme” non paiano rispettate»⁸⁸; e, in ultimo ma non meno importante, alla definizione delle fonti di finanziamento e ai rapporti con associazioni collegate al partito.

Nel quadro or ora tratteggiato speciale importanza rivestono la disciplina delle assemblee di base (congressuali) del partito e la selezione dei candidati da proporre, quali attività interne che maggiormente retroagiscono sul funzionamento della rappresentanza. Riguardo alla prima, i modelli di riferimento possono essere le regolamentazioni spagnola e tedesca⁸⁹ al fine di assicurare la rappresentanza della generalità degli iscritti e garantire che le decisioni della maggioranza siano assunte pubblicamente e in contraddittorio⁹⁰. Quanto alla seconda, il cui cruciale rilievo sul conformarsi della rappresentanza e sulla sua qualità appare lampante⁹¹, non può essere lasciata all'estemporaneo e facoltativo ricorso al metodo delle primarie, sovente in un quadro organizzativo carente o addirittura quasi del tutto “sregolato” o improvvisato⁹².

Tutt'altro che trascurabile, inoltre, appare il fatto che l'introduzione di “paletti” democratici alla dimensione interna dei partiti può favorire una riflessione sui costi della politica e un ripensamento sui limiti del finanziamento pubblico o diretto della stessa: il finanziamento anche pubblico dei partiti (in determinate proporzioni e con specifiche garanzie) sembra sempre più necessario per evitare che funzioni politiche siano

⁸⁷ Cfr. la *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica*, 2013, 6 (consultabile all'indirizzo internet <https://www.giurcost.org/cronache/relazioneriforme.pdf>).

⁸⁸ Così G. Maestri, *Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna*, in questa stessa *Sezione Monografica*.

⁸⁹ Rispettivamente offerte dall'art. 7.2 della *Ley Organica* n. 6 del 2002 *de Partidos Políticos* e dal par. 9 del “*Parteiengesetz*” che attribuiscono un peso notevole agli organi assembleari rappresentativi degli iscritti.

⁹⁰ Sul punto cfr. F. Scuto, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, cit., 124.

⁹¹ In argomento, *ex multis*, cfr. U. Ronga, *La selezione delle candidature: regolazione giuridica e dinamiche partitiche*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (cur.), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, 229 ss.

⁹² G. Cerrina Feroni, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2007, 268 considera le primarie un succedaneo della mancanza di democrazia interna ai partiti.

condizionate in maniera crescente da poteri economici e interessi particolaristico-privati.

Una disciplina pubblicistica organica sui partiti – che ne sviluppi in un disegno compiuto e funzionale i segmenti legislativi sinora varati – appare indispensabile al fine cercare di rivivificare la fiducia nella politica e, mediatamente, nelle istituzioni e nella democrazia. In quest’ottica, da accogliere con favore è l’orientamento secondo il quale nell’azione riformatrice del legislatore di incremento dell’*input legitimacy* dell’ordinamento (cui viene ricondotta solitamente il vincolo di democratizzazione della vita interna dei partiti in attuazione dell’art. 49 Cost.) va senz’altro considerata anche la necessità di provvedere in modo da assicurare risultati di *output legitimacy*; di talché, oltre al carattere partecipato dei processi decisionali, si pongano, attraverso opportuna formazione e selezione della classe politica, le premesse atte a far sì che gli obiettivi di azione politica prefissati siano raggiunti, «che le *policies* si dimostrino efficaci»⁹³. In siffatto ordine di idee, nel porre come centrale la riflessione per cui la qualità della democrazia è in rapporto di proporzionalità diretta con la qualità della rappresentanza, si conferma – con specifico riguardo alla concretizzazione a livello di diritto positivo della consapevolezza profonda dei compiti costituzionali dei partiti (che si estende a comprendere la formazione permanente della classe politica) – l’importanza sia della regolamentazione della selezione delle candidature (in termini anche di possesso di competenze adeguate) sia del finanziamento anche pubblico della politica con coerenti vincoli alla destinazione (a compiti di formazione-selezione e strumentali alla detta *output legitimacy*) di quota-parte delle risorse di cui i partiti possono disporre⁹⁴.

Alla luce di un ripensamento anche finalistico (di *output legitimacy*) della natura giuridica dei partiti politici, la loro regolamentazione interna improntata a regole democratiche, quindi, nel suo insieme, dovrebbe mirare ad assicurare, al tempo stesso, sia un equilibrato rapporto tra la maggioranza e le minoranze presenti nelle diverse formazioni (in modo tale, quanto meno, che non risulti pregiudicata la possibilità per la *leadership* di attuare la linea politica prevalsa in sede congressuale) sia un complesso bilanciamento tra le esigenze delle maggioranze e delle minoranze, da una parte, e il rispetto dei diritti dei singoli iscritti, dall’altra. All’arduo obiettivo, potrebbero risultare funzionali le opportunità offerte dalla rete, a patto che una volta presa con

⁹³ Per la tematizzazione della democrazia nei partiti nella prospettiva della complementarità tra *input legitimacy* e *output legitimacy* dell’ordinamento (poiché è «solo nella compresenza dei due profili di legittimazione che le democrazie trovano un substrato di sostegno solido») e, correlativamente, di una lettura ampia – in ragione di esigenze sistemiche – della funzione costituzionale dei partiti (che giunge a prendere in carico anche la preoccupazione dell’efficacia e dell’efficienza dei risultati dell’azione politica) cfr. P. Logroscino, M. Salerno, *Metodo democratico e qualità della classe politica*, in questa *Sezione Monografica*.

⁹⁴ Cfr. ancora P. Logroscino, M. Salerno, *Metodo democratico e qualità della classe politica*, in questa *Sezione Monografica*.

decisione tale rotta non si ceda poi al richiamo dalle sirene che, in reazione al fenomeno di “leaderizzazione” dei partiti⁹⁵, propugnano modelli di democrazia interna impostata su registri di permanente logica referendaria o di confusa e illusoria democrazia diretta a tutto campo. In proposito, piuttosto, si dovrebbe puntare la bussola nella direzione di un uso accorto delle piattaforme digitali per il coinvolgimento “della base” in modi o frangenti qualificati, riservandone un più largo impiego a modalità coerenti con le categorie concettuali di una visione deliberativa della democrazia⁹⁶.

Ogni prospettiva riformatrice in questo campo (pur se “a tappe”) è destinata comunque a rimaner mero esercizio teorico a fronte del prevalere di letture del panorama politico-istituzionale in cui domina la “separatezza” tra ceti politico e società civile o che risultino oltremodo sensibili al mettere in primo piano le esigenze dello Stato-apparato, relegando ad una condizione assolutamente recessiva quelle dello Stato-comunità e le virtuosità dell’ampliamento delle condizioni di partecipazione politico-partitica. A rimaner imbrigliati in quest’ordine d’idee, il momento della democrazia nei partiti rischia di essere procrastinato di volta in volta⁹⁷. Non vorremmo che queste riforme, in un’immaginaria personificazione, dovessero far propri i versi di un noto motivo canoro di alcuni decenni or sono: “*non è tempo per noi, e forse non lo sarà mai*”⁹⁸.

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

⁹⁵ Peraltro favorito dall’avvento delle nuove tecnologie comunicative, destinate a incidere sempre più sulla vita dei partiti a ragione, tra l’altro, della possibilità che offrono di realizzare agevolmente tanto attività di profilazione che campagne di c.d. *micro-targeting*; cfr. G. Bellomo, *Metodo democratico, partiti politici, nuove tecnologie e basi giuridiche per il trattamento dei dati personali: alcuni spunti di riflessione*, in questa *Sezione Monografica*, il quale opportunamente rileva che è anche sul terreno della tutela della *privacy* e dei dati personali nei partiti che finirà per giocarsi «l’estrinsecazione materiale di quel “metodo democratico” previsto all’art. 49 Cost.».

⁹⁶ Fondata sullo scambio argomentativo e sulla discussione pubblica che precedono il momento deliberativo cui restano preposti appositi organi democratici: in tema cfr., da ultimo, A. Floridia, *Democrazia e partecipazione nei partiti: una chimera o una frontiera da esplorare?*, in *Iride*, 1/2020, spec. 111 ss.

⁹⁷ Non appare affatto lontano dal vero chi osserva che «al fondo di tutto c’è un problema culturale, inteso come sentire comune: come qualcuno ha affermato, “il problema della democrazia interna dei partiti investe la cultura politica dell’intera comunità: solo in parte, dunque, può essere risolto attraverso le leggi” ... In tutto questo le norme giuridiche possono fare ben poco; ma nondimeno -se non si vuole cedere al pessimismo- i giuristi hanno il dovere di non darsi per vinti» (così E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 19 s. con M. Cermel, *La democrazia nei partiti*, vol. II, Padova, 2003, 271).

⁹⁸ Dal singolo di Luciano Ligabue, “*Non è tempo per noi*”, pubblicato nel 1990.