

## La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio\*

di Salvatore Curreri

**Abstract: Democracy in political parties: new inspirations for an old theme -** This paper analyzes the original historical and political reasons for the lack of reference of the "democratic method" to the internal life of political parties referred to in art. 49 of the Constitution. Overcoming these reasons led to the approval of the current discipline, which soon proved to be weak and ineffective.

Thus the need of its substantial revision, especially in the selection of candidates, could be further solicited by alteration of the current electoral law as a result of the reduction in the number of parliamentarians." Now more than ever the opening of parties to the participation of members and to the needs of the territory is a challenge on which their effective ability to be an indispensable tool of political participation in every authentically democratic and pluralist state depends.

**Keywords:** Political parties; Democratic method in parties; Party templates selection of candidates; General elections

399

### 1. L'interpretazione del "metodo democratico" di cui all'art. 49 Cost. alla vita interna dei partiti politici

Il riferimento del "metodo democratico" di cui all'art. 49 Cost. alla organizzazione e all'attività *nei* partiti politici – e cioè al rapporto tra i loro iscritti e tra questi ultimi e i loro dirigenti affinché tutti possano partecipare alla loro vita interna in condizioni d'eguaglianza – è tema su cui la dottrina si è da sempre confrontata<sup>1</sup>, a partire proprio dalle opposte interpretazioni del dato costituzionale.

---

\* Intervento al dibattito del prof. Salvatore Curreri al XIV Seminario dell'“Atelier Florida” su *Il metodo democratico nei partiti*, Web Seminar, 6 luglio 2020.

<sup>1</sup> *Ex multis* G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rass. Dir. pubbl.*, VI, 1951, 18 ss.; C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 226 ss.; V. Crisafulli, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, VII, 1960, 267 ss.; A. Predieri, *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali*, *ibidem*, 288 ss.; M. D'Antonio, *La regolazione del partito politico*, in *Studi sulla costituzione*, vol. II, Milano, 1958, 203-230; C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, 1984. Tra gli studi più recenti v. E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivistaaic.it*, 2011, n. 1; A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, *ibidem*; P. Marsocci, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, *ivi*, 2012, n. 1; A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di*

Così, per un verso, a sostegno della democrazia all'interno dei partiti, si è evidenziato: che essi vanno certamente annoverati tra le formazioni sociali all'interno di cui la Repubblica deve garantire “i diritti inviolabili dell'uomo” perché in esse si svolge la personalità di ciascuno (art. 2 Cost.); che sono in generale vietate tutte le associazioni – e quindi anche i partiti – “che perseguono, anche indirettamente, scopo politici mediante organizzazioni di carattere militare” (art. 18.2 Cost.), cioè “costituite mediante l'inquadramento degli associati in corpi, reparti o nuclei, con disciplina ed ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari” (art. 1.4 d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43, fonte normativa di “rilevanza costituzionale” perché di “immediata attuazione dell'art. 18, secondo comma”)<sup>2</sup>; che, infine, la democrazia interna è requisito coesenziale alla peculiare funzione riservata ai partiti dall'art. 49 Cost. giacché “è evidente che, se non esiste una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere un indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese”<sup>3</sup>.

Di contro, a favore dell'inesistenza di un obbligo costituzionale in tal senso, e quindi della piena autonomia organizzativa interna dei partiti, si è opposta un'interpretazione “originalista” dell'art. 49 Cost., sia perché nel corso dei suoi lavori preparatori gli emendamenti presentati a favore di una legge sui partiti (tra cui quelli degli on. Mortati e Ruggiero, appoggiati da Moro e Calamandrei) furono respinti; sia perché la formulazione del precedente art. 39, secondo comma, Cost. – che impone ai sindacati che vogliono registrarsi “un ordinamento interno a base democratica” – dimostra che, quando il costituente si è voluto riferire alla democrazia interna d'una associazione, l'abbia fatto espressamente, come del resto dispongono per i partiti le Costituzioni di Germania<sup>4</sup>, Grecia<sup>5</sup> e Spagna<sup>6</sup>. Alla fine, dunque, il metodo democratico fu interpretato in riferimento non alla democrazia nei partiti o alle loro finalità ma alle modalità con cui esse vengono perseguite, e quindi di fatto al divieto dell'uso della violenza, come dimostra peraltro l'approvazione del primo comma della XII disp. finale sul divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista, unica eccezione storicamente motivata rispetto all'art. 49 Cost.

---

*democrazia nei partiti*, *ivi*, 2017, n.1; F. Scuto, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, in *Dir. cost. Riv. quad.*, 2019, n. 3, 113 ss.

<sup>2</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 5 del 23-1-2014, 6.2 cons. dir.

<sup>3</sup> Così l'on. Moro in *Assemblea costituente*, seduta del 22 maggio 1947, n. 129, resoconto stenografico, p. 4164.

<sup>4</sup> Secondo l'art. 21.1 L.F. l'“ordinamento interno” dei partiti “deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia”.

<sup>5</sup> Secondo l'arr. 29 Cost. “l'organizzazione e l'attività dei partiti devono servire al libero funzionamento del regime democratico”.

<sup>6</sup> Secondo l'art. 6 Cost. la “struttura interna” ed il “funzionamento” dei partiti “devono essere democratici”.

## 2. Le ragioni storico-politiche alla base della non applicazione dell'art. 49 alla democrazia nei partiti ed il loro necessario superamento

Tale lettura riduttiva del dettato costituzionale era in realtà funzionale a quella che è stata ed è tutto il motivo principale della contrarietà delle forze politiche ad una legge che ne garantisca una effettiva democrazia interna: il timore di un'ingerenza esterna sui propri affari interni. Un tempo erano i partiti di opposizione, specie di sinistra, a temere che gli apparati amministrativi di governo potessero intromettersi e controllare la loro attività (del resto, per le stesse ragioni la CGIL non si è voluta mai registrare, rifiutando così di sottoscrivere contratti collettivi con efficacia *erga omnes* previsti dall'art. 39 Cost.). Superate ormai tali ragioni dal punto di vista storico-politico, tutte le forze politiche, seppure in misura diversa, temono piuttosto oggi che una legge sulla democrazia *nei* partiti possa favorire l'attivismo di organi giudiziari (specie di pubblici ministeri) o autorità indipendenti, chiamati in tal modo chiamate a pronunciarsi sulle loro dinamiche interne. Dal punto di vista dei partiti politici, dunque, il risultato alla fine è stato sempre lo stesso: considerare una legge di disciplina sulla loro vita interna come un'inammissibile attacco alla loro autonomia. E poiché sono i partiti che determinano le scelte politico-legislative del Parlamento, ne è conseguito che essi hanno sempre potuto agevolmente sottrarsi ad ogni tentativo d'introdurre regole in grado di disciplinarne efficacemente la loro organizzazione interna, così da mitigarne le "ferree" tendenze oligarchiche: non la gerarchia in sé, dato che inevitabilmente "chi dice organizzazione dice oligarchia"<sup>7</sup>, quanto piuttosto quelle sue derive così rigide e vincolanti – di "carattere militare" come afferma l'art. 18, comma 2, Cost. – da rendere le *leadership* non contendibili.

La mancanza di una legge sui partiti si palesa però oggi come particolarmente grave perché essi sono profondamente cambiati. Un tempo vi erano partiti di massa (pesanti), fortemente ideologizzati, rigidamente organizzati e radicati nel territorio, corrispondenti a blocchi sociali stratificati e dai contorni ben definiti, con uno stabile "zoccolo duro" elettorale, la cui struttura politica o era talmente rigida e centralizzata da precludere in radice qualsiasi forma di dissenso interno (si pensi al c.d. centralismo democratico di quel partito-chiesa che era il PCI), oppure era articolata in "correnti" e organizzazioni collaterali la cui stessa presenza e peso politico, misurato attraverso il voto di preferenza, garantiva una dialettica ed un controllo reciproco all'interno dei partiti.

Oggi, invece, vi sono partiti di opinione (piglia-tutto o *catch-all*)<sup>8</sup>, più di elettori che d'iscritti, post-ideologici e più pragmatici (ma non per questo

---

<sup>7</sup> Cfr. R. Michels, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (trad. it.), Bologna, 1966, 39 e *passim*.

<sup>8</sup> Cfr. O. Kirchheimer, *Politics, law, and social change*, New York, 1969 cit. da P. Scoppola, *La democrazia dei partiti: da una necessità storica ad una crisi di sistema*, in Aa.

privi di principi e valori), socialmente interclassisti, rappresentativi di interessi più eterogenei, con un apparato organizzativo e burocratico più leggero ma guidati da *leadership* molto forti e talora carismatiche (modello presidenziale), fondate più sulla loro capacità comunicativa mediatica che su quella organizzativa, in sintonia con le esigenze di *mass media* e *social network* che impongono alla politica una comunicazione sempre più semplificata e una competizione sempre più personalizzata (c.d. partiti digitali). Talora l'identificazione del partito con il suo capo e fondatore è tale da determinare la creazione di più o meno effimeri partiti personali<sup>9</sup> (e talora padronali), vere e proprie “macchine elettorali” al servizio del loro *leader* che nascono per sua iniziativa e muoiono al tramonto della sua parabola politica, in cui inevitabilmente il problema della democrazia interna e della tutela del dissenso si pone in termini più acuti, specie quando i partiti svolgono funzioni di indubbia rilevanza pubblica, come la selezione delle candidature a cariche elettive, tanto più quando “bloccate” per assenza del voto di preferenza o previsione di collegi uninominali<sup>10</sup>.

Saltati i meccanismi di compensazione interna dei precedenti partiti di massa, il tema della democrazia interna ai partiti si pone in termini dunque più complessi e, se possibile, urgenti. Non perché – sia chiaro – si voglia riesumare un modello di partito frutto di una determinata epoca e per questo ormai da ritenere consegnato allo storia, ma per limitare e controllare gli altrimenti inarrestabili processi di verticalizzazione e *leaderizzazione* dei partiti politici. Non mi pare un caso che, mentre nel resto d'Europa i partiti storici continuino a svolgere congressi ed assemblee in cui i vertici del partito sono chiamati a rendere conto delle loro scelte e dei loro risultati, nulla di tutto questo sembra ormai accadere nei nostri partiti. Ed a questo, purtroppo, l'opinione pubblica sembra essersi abituata.

### **3. La debolezza e l'inefficacia dell'attuale disciplina (facoltativa) in tema di democrazia interna**

A fronte di tale evoluzione/involuzione leaderistica, la risposta del legislatore è stata timida. Se, infatti, per un verso essa denota una apprezzabile sensibilità al tema della apertura e della trasparenza dei processi decisionali interni ai partiti, dall'altro non riesce a superare un approccio, a seconda dei punti di vista, ancora eccessivamente condizionato dal timore di ingerenze esterne oppure espressione delle persistente loro volontà di sottrarsi ad una regolazione incisiva. La stessa scelta di non introdurre una disciplina obbligatoria per tutti i partiti ma semplicemente di incentivarla attraverso la leva dell'accesso al finanziamento pubblico

Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, 129-155, 141 s.

<sup>9</sup> M. Calise, *Il partito personale*, Roma - Bari, 2000.

<sup>10</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 9-2-2017, 11.2 cons. dir..

indiretto e volontario denota una visione parziale e, in buona sostanza, marginale del tema.

Oggi, infatti, “l’osservanza del metodo democratico, ai sensi dell’articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni” contenute nella nuova disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti (art. 2.2 d.l. 28 dicembre 2013, n. 149). Si tratta di una disciplina basilare (*soft*) che fissa solo alcune regole fondamentali così da non ledere la libertà d’azione politica e l’autonomia associativa dei partiti<sup>11</sup>, specie riguardo alla selezione delle candidature<sup>12</sup>, senza preoccuparsi di dare indicazioni sull’effettiva tutela dei diritti degli iscritti nel funzionamento degli organi del partito. In base ad essa, i partiti che vogliono accedere al finanziamento pubblico tramite contributi privati fiscalmente agevolati “sono tenuti a dotarsi di uno statuto redatto nella forma dell’atto pubblico” (art. 3.1 d.l. cit.) che deve contenere taluni elementi essenziali di democrazia interna e di trasparenza nei confronti degli elettori (v. art. 3.2 d.l. cit.). La natura esteriore e formale dei requisiti richiesti da una disciplina pertanto priva di specifiche indicazioni circa l’effettivo funzionamento democratico di organi e procedure induce a ritenerla debole e poco incisiva, come del resto conferma l’analisi degli statuti dei partiti finora adottati<sup>13</sup>. Lo stesso controllo su tali statuti svolto dall’apposita Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (art. 4.1-5 d.l. cit.)<sup>14</sup> si è rivelato niente di più che un mero adempimento formale, senza aver dato finora luogo ad alcun sostanziale rilievo.

Invece, i partiti che non vogliono avvalersi delle agevolazioni fiscali previste per la contribuzione volontaria e indiretta ai partiti politici, ma che comunque intendono presentare liste di candidati alle elezioni politiche (come nel caso del Movimento 5 Stelle) non devono dotarsi del suddetto statuto ma solamente presentare, pena loro ricusazione (art. 22.1-*bis* D.P.R. 30 marzo 1957, n. 3), “una dichiarazione (...) che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni” (art. 14.1 D.P.R. cit. come modificato dall’art. 1.6.a) e b) l. 3 novembre 2017, n. 165). Il risultato è, quindi, che oggi è possibile partecipare alle elezioni politiche rispettando dei requisiti minimali ed

<sup>11</sup> Cfr. ECHR, *Republican Party of Russia c. Russia*, 12976/07, 12-4-2011

<sup>12</sup> Cfr. ECHR, *Yabloko Russian United Democratic Party c. Russia*, 18860/07, 8-11-2016

<sup>13</sup> Cfr. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017; G. Santini, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi di rappresentanza e opportunità di partecipazione, un’occasione per attuare l’art. 49 Cost.*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*, Pisa, 2020, 123 ss.

<sup>14</sup> Essa è formata da cinque alti magistrati: tre contabili, uno amministrativo e uno ordinario (art. 9.3 l. 6-7-2012 n. 96).

esteriori di democrazia interna. Il che non può non destare serie perplessità dato che la natura democratica del processo decisionale interno ai partiti non può essere considerata alla stregua di una mera facoltà rimessa al loro libero apprezzamento ma un pre-requisito costituzionalmente imposto in virtù della natura strumentale dei partiti rispetto al diritto dei cittadini di concorrere loro tramite alla determinazione della politica nazionale. Un simile giudizio negativo si rafforza appena si consideri che sul punto si è fatto un passo indietro. L'art. 14, comma 1, D.P.R. cit. come modificato dall'art. 2.7.b) l. 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*) prevedeva infatti che potessero partecipare alle elezioni politiche solamente i partiti dotati di uno statuto che contenesse gli elementi essenziali di democrazia interna e di trasparenza nei confronti degli elettori previsti dal sopra citato art. 3, comma 2, d.l. 28 dicembre 2013, n. 149. Tale soluzione, ben più efficace ed opportuna, è stata però improvvidamente abrogata in occasione dell'approvazione della nuova legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165 che ha introdotto la predetta disciplina oggi vigente.

#### 4. La disciplina in materia di selezione delle candidature

A conclusioni non dissimili si perviene analizzando la specifica normativa in materia di selezione delle candidature, riferita cioè ad uno dei momenti cruciali per la vita politica dei partiti e, conseguentemente, di maggiore conflittualità al loro interno e, al contempo, di indubbia rilevanza pubblica. La normativa prevista è infatti ampiamente insufficiente a contrastare la tendenza a che le candidature rispondano più a criteri di fedeltà che di competenza e capacità. Solo i partiti che intendano accedere al finanziamento pubblico indiretto devono infatti dotarsi di uno statuto che, “nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea” (art. 3, comma 2, d.l. 28 dicembre 2013, n. 149), indichi sia “le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma” (art. 3.3.l) d.l. cit.), sia “l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione” (art. 3.2.f) d.l. cit.). Inoltre, se non vogliono subire la riduzione delle suddette risorse finanziarie, i partiti non devono candidare al Parlamento nazionale e europeo più del 40% di uomini o di donne (art. 9.2 d.l. cit.). Nessun incentivo a livello statale<sup>15</sup> è invece previsto perché i partiti ricorrano alle c.d. primarie per la selezione delle candidature. In occasione dell'approvazione della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. spazzacorrotti) si è nuovamente intervenuti sul versante “esterno”

---

<sup>15</sup> A livello regionale v. le ll. 17-12-2004 n. 70 e 17-8-2009 n. 25 rispettivamente vigenti in Toscana e Calabria.

delle candidature alle elezioni politiche (art. 1.14-15), imponendo la pubblicazione del *curriculum vitae* e del certificato penale, ma non disponendo nulla circa le procedure atte alla loro selezione.

Al di là di tale generiche previsioni, tutta la materia della scelta delle candidature è lasciata all'autonomia dei partiti i quali, se si analizzano i rispettivi statuti, non hanno introdotto procedure che prevedano il coinvolgimento preventivo e obbligatorio di iscritti e simpatizzanti nella scelta delle candidature o impediscano che esse siano decise dai vertici del partito, penalizzando le minoranze interne<sup>16</sup>. La stessa soluzione alternativa praticata dal M5S, incentrata non sulla selezione democratica delle candidature al proprio interno ma sulla loro apertura verso l'esterno tramite consultazioni in Rete, non ha ottenuto gli esiti sperati. A prescindere dalla qualità e dalle competenze del personale parlamentare così selezionato e dalla scarsa partecipazione degli aventi diritto, tutta la procedura è basata su una piattaforma di voto elettronico gestita da una società privata esterna al movimento (l'associazione Rousseau) che, come certificato dal Garante per la protezione dei dati personali (decisione del 4 aprile 2019) non è in grado di garantire la necessaria sicurezza e riservatezza dei dati trattati. Inoltre l'esito di tali votazioni è comunque soggetto all'insindacabile giudizio del Capo politico del MoVimento e del suo Garante (Grillo), i quali hanno entrambi il potere di annullarlo se non gradito, come accaduto per la selezione del candidato sindaco di Genova.

## 5. La recente giurisprudenza sulle decisioni interne del MoVimento 5 Stelle

Quest'ultimo riferimento ci consente di fare un breve riferimento alla recente giurisprudenza civile<sup>17</sup> che, proprio in riferimento al Movimento 5 Stelle, ne ha sindacato le decisioni interne, ed in particolare proprie quelle relative alla partecipazione e all'esito delle primarie ai fini della selezione delle candidature. Tale giurisprudenza, infatti, sembrerebbe smentire la

---

<sup>16</sup> Cfr. G. Santini, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi di rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*, Pisa, 2020, 123-125.

<sup>17</sup> Cfr. le sentenze del 12 aprile e 14 luglio 2016, rispettivamente dei Tribunali di Roma e Napoli con cui sono stati sospesi in via cautelare i provvedimenti di espulsione di numerosi iscritti al Movimento 5 Stelle in forza di cui erano stati esclusi dalla partecipazione alle primarie locali.

Cfr. anche il decreto/ordinanza del Tribunale di Genova del 10 aprile 2017 con cui è stato accolto il ricorso della candidata sindaco di Genova Cassimatis contro la decisione del Garante del M5S (Grillo) di annullare i risultati della consultazione svolta in rete tra gli iscritti al M5S residenti a Genova per la scelta del candidato Sindaco (c.d. comunali) da cui era risultata vittoriosa; cfr. R. Bin, *“Onestà! Onestà!” Ma ci può essere onestà senza legalità? Il Tribunale di Genova dà ragione a Cassimatis*, in *lacostituzione.info*, 10 aprile 2017; G. Grasso, *La «cifra democratica» del MoVimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2017, n. 3, 616 ss.

tesi, sopra argomentata, circa la scarsa efficacia della disciplina vigente sulla democrazia nei partiti, dando così ragione a quanti temono l'ingerenza dei giudici sull'attività infrapartitica. In realtà, dall'esame di tale pronunce emerge nettamente la loro particolare specificità. Loro oggetto, infatti, non è stato né il preteso diritto soggettivo d'isciversi ad un certo partito (prevalendo il diritto di quest'ultimo, a tutela della sua identità, di non ammettere chi, per opinioni o condotta, è ritenuto non in linea con i suoi ideali e programmi politici)<sup>18</sup>; né, tantomeno, il preteso diritto soggettivo di chi ha vinto le primarie ad essere effettivamente candidato dal partito che le ha indette<sup>19</sup>. Piuttosto il giudice si è potuto pronunciare grazie ai varchi offerti da regole organizzative e procedurali non ben coordinate tra loro (Non Statuto, regolamento interno, codice etico), anche a causa dell'irrisolta, e forse irrisolvibile, esigenza di pervenire ad un punto di equilibrio tra momento assembleare/movimentista ed istanza dirigista. Ne è conseguito, come è stato esattamente notato, che il giudice si è pronunciato non in base al parametro del "metodo democratico" ex art. 49 Cost., completamente assente, ma in forza della difformità dei provvedimenti impugnati rispetto alle disciplina regolamentare interna del partito. Il superamento del tradizionale *self-restraint* in materia di sindacato giurisdizionale sugli atti interni al partito politico è dovuto, quindi, non alla precettività dell'art. 49 Cost. in riferimento alla democrazia interna ai partiti ma alla farraginosità e lacunosità delle regole interne del MoVimento 5 Stelle<sup>20</sup>.

## 6. Due nuove sollecitazioni: la riduzione del numero dei parlamentari e la (conseguente) riforma della legge elettorale

<sup>18</sup> Cfr. G. Amato, *Analisi e orientamenti sulla disciplina dei partiti di cui all'articolo 49 della Costituzione, sul loro funzionamento nonché sulle forme esistenti di finanziamento pubblico, in via diretta o indiretta, ai sindacati*, in *Rass. parl.*, 2012, n. 4, 751 ss. secondo cui contro il rigetto della domanda d'iscrizione ad un partito politico non si può ricorrere dinanzi al giudice, nemmeno se si tratta di cause discriminatorie, eccetto quelle basate sul sesso perché contrarie all'art. 51 Cost. (su cui v. la sentenza della Corte suprema olandese del 2010 riportata da M.C. Locchi, *La disciplina giuridica dei partiti ad orientamento religioso nelle democrazie pluralistiche: spunti ricostruttivi*, in questa *Rivista*, 2018, n. 2, 298 nt. 49).

<sup>19</sup> Cfr. C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quad. osserv. elett.*, 2006, n. 65, 50 ss. Sulla giurisprudenza in tal senso della Corte Suprema degli Stati Uniti v. E. Mostacci, *Le primarie negli Stati Uniti: partecipazione politica e ruolo dei partiti nelle elezioni presidenziali americane*, in questa *Rivista*, 2008, n. 2, 686 ss.

<sup>20</sup> Cfr. E. Caterina, *Le espulsioni dal MoVimento 5 Stelle davanti al giudice civile*, in *Quad. cost.*, 2016, n. 4, 793 ss.; Id., *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e di Roma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2016, n. 3, 1 ss.; G. Grasso, *La «cifra democratica» del MoVimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2017, n. 3, 619. In generale, sulla scarsa trasparenza dei procedimenti di espulsione dal M5S, v. F. Chiusi, *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Torino, 2014, 63 ss.



Pur non coltivando molte speranze, stante la divisività del tema e la inesorabile tendenza dei regolatori a sottrarsi alle regole, ci sono due fattori che potrebbero concorrere a creare le condizioni politiche per affrontare con maggiore decisione e coraggio il tema della democrazia interna ai partiti: la riduzione del numero dei parlamentari e la riforma della legge elettorale.

Sotto il primo profilo, pare indiscutibile che l'approvazione della riforma costituzionale che ha ridotto di poco più di un terzo il numero dei deputati e dei senatori eletti accrescerà la competizione interna ai fini della selezione delle candidature, con il rischio, più che probabile, di rendere tale procedura talmente più opaca e chiusa ad iscritti e simpatizzanti da porre sul tappeto, per eterogenesi dei fini, la non più rinviabile necessità di un maggiore loro coinvolgimento nel procedimento di selezione e di scelta delle candidature, rendendolo più trasparente e se del caso soggetto a ricorso in caso di abusi o irregolarità. Il che però – come detto – non ci riporterà ai partiti di massa d'un tempo, quanto piuttosto a limitare i poteri della *leadership*, a renderla periodicamente responsabile del suo operato di fronte agli iscritti e, quindi, più contendibile.

Per questo motivo – ed è questo il secondo fattore – se non si vuole correre il rischio, se è consentita l'espressione, di “chiudere la stalla quando i buoi sono già scappati”, non ci si può limitare al pur necessario rafforzamento delle garanzie procedurali e strutturali che tutelino i diritti democratici degli iscritti all'interno dei partiti, ma occorre andare oltre, puntando anche alla rivitalizzazione dei circuiti esterni di rappresentanza politica. Il problema della selezione della ora ridotta classe politica parlamentare coinvolge non solo le procedure interne ai partiti ma anche la modalità di scelta dei deputati e dei senatori da eleggere. Diversamente la combinazione tra riduzione dei parlamentari, selezione verticistica delle candidature e liste bloccate rischia di aggravare, in maniera forse definitiva, lo scollamento tra elettori ed eletti.

Anche se le liste bloccate non sono di per sé contrarie a Costituzione (come chiarito dalla Corte costituzionale nelle due sentenze nn. 1/2014 e 35/2017), la vasta loro impopolarità dimostra come alla prova dei fatti esse abbiano contribuito ad allargare il solco tra elettori ed eletti. Non c'è dubbio, infatti, che i partiti politici non sono stati all'altezza del senso di responsabilità istituzionale che la selezione di candidature “bloccate” richiede.

Al posto delle liste bloccate si vorrebbe reintrodurre il voto di preferenza, dimenticandosi però le ragioni che indussero la stragrande maggioranza degli elettori prima a ridurre, poi ad abrogare le preferenze nei referendum elettorali del 1991 e del 1993. Ragioni che sono viepiù oggi valide. Difatti, il voto di preferenza: aumenta i costi (talora nascosti e quindi illeciti) delle campagne elettorali, tanto più in circoscrizioni elettorali estese come quelle risultate dalla recente riduzione del numero dei

parlamentari; alimenta i rischi di corruzione e di voto di scambio (specie nelle regioni meridionali dove non a caso ad esso si fa maggiore ricorso); aumenta la competizione all'interno dei partiti, degradandoli a meri comitati elettorali e contribuendo così a renderli ancora più disgregati. Infine, rimane indimostrato che con le preferenze si abbia di per sé un miglioramento della classe politica. Anzi, come dimostrano i risultati delle elezioni regionali, esse favoriscono il peggiore clientelismo politico, con "signori delle preferenze" che, quando incandidabili, riescono comunque a spostare i loro pacchetti di voti a parenti e sodali. Al posto del ritorno alla preferenze, sarebbe di gran lunga preferibile l'abbinamento tra formule proporzionali e collegi uninominali (come era previsto per l'elezione del Senato fino al 1993 e per l'elezione dei consigli provinciali). Difatti, la presentazione di un solo candidato per partito in una parte circoscritta di territorio: permette di avvicinare gli elettori agli eletti, specie se espressione di quella zona anziché "paracadutati"; impone ai partiti una migliore selezione delle candidature e, a tal fine, li induce ad un maggiore coinvolgimento di iscritti e simpatizzanti; annulla la competizione all'interno del partito, con conseguente riduzione delle spese elettorali dei candidati. È vero che in tal modo i candidati saranno sempre scelti dai partiti, ma a parte che lo stesso accadrebbe con il voto di preferenza, il collegio uninominale impone al partito di selezionare in modo più rigoroso quel solo candidato con cui si presenta e s'identifica, anziché permettere di rinunciare a tale sua essenziale funzione costituzionale, lasciandola (talora pilatescamente) nelle mani degli elettori. Il che, di conseguenza, dovrebbe indurre i partiti ad affrontare il problema della selezione delle candidature in modo serio e completo affinché sia il risultato di un processo democratico all'interno delle forze politiche, anziché il frutto di metodi autoritari.

## 7. Conclusioni

Un'ultima considerazione, suggerita dalle relazioni che hanno evidenziato il rapporto tra organizzazione interna del partito e forma di governo. Non c'è dubbio che la fine del bipolarismo, ed il conseguente ritorno dal parlamentarismo maggioritario a quello compromissorio hanno comportato, tra gli altri effetti, quello del superamento della identificazione tra *leadership* della coalizione pre-elettorale e *premiership*, non a caso ricoperta in questa legislatura, come in parte nella precedente, da personalità non alla guida di un partito. Ciò non toglie che il problema quantomeno della selezione delle *leadership* dei partiti rimanga in tutta la sua gravità, non foss'altro per l'assenza di meccanismi aperti e trasparenti che diano visibilità, anche mediatica, a quanti in essa non vi si riconoscano. Il confronto con le esperienze delle altre maggiori democrazie europee, dove ancora si celebrano i congressi dei partiti nei quali si confrontano, talora aspramente, le diverse sue anime, induce a ritenere che quando il

livello di dissenso interno si manifesta secondo forme e procedure statutariamente previste esso viene considerato dall'opinione pubblica come segno di vitalità, e non di debolezza, del partito. Da noi invece l'assenza di disincentivi alla frammentazione politica (penso alla "proporzionalizzazione" della quota maggioritaria ma anche alle regole parlamentari sulla formazione dei gruppi politici, incluse le componenti politiche del misto) fanno sì che il dissenso interno spesso traccini nella formazione per scissione di nuovi partiti o gruppi politici dal dubbio effettivo seguito elettorale.

Se i partiti politici vengono percepiti come fattore di occlusione, anziché canale di partecipazione, dei cittadini alla cosa pubblica, benché le loro politiche pubbliche riscuotano un certo consenso elettorale e riescono ad influenzare le decisioni politiche, è perché esse vengono comunque percepite come calate dall'alto (*top down*) anziché frutto dell'interlocazione di organizzazioni radicate nel territorio con la società civile (*bottom up*) che, da soggetto protagonista del processo di partecipazione politica tende a trasformarsi piuttosto in oggetto del prodotto politico<sup>21</sup>. Se si vuole invertire la tendenza che vuole i partiti essersi trasformati in "agenzie pubbliche", presenti nelle istituzioni e in grado d'influenzarne i processi decisionali ma dallo scarso radicamento sociale – quella che in sintesi viene definita una partitocrazia senza partiti – occorre proprio ripartire dal ripristino di quelle condizioni di agibilità democratica che permettano la presenza dei partiti nel territorio (a partire dal tema della disponibilità di risorse materiale e finanziarie) e la loro effettiva capacità di apertura e di confronto democratico interno.

Salvatore Curreri  
Facoltà di Scienze Economiche e Giuridiche  
Università degli studi di Enna "Kore"  
[salvatore.curreri@unikore.it](mailto:salvatore.curreri@unikore.it)

---

<sup>21</sup> Per A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008, la legittimazione democratica dei partiti "non è data solo dai voti conseguiti nelle elezioni ma altresì dai circuiti democratici che li legano alla base degli iscritti" (p. 11).