

Il metodo democratico nei partiti e la centralità “in ombra” dell’output legitimacy

di Pierdomenico Logroscino e Marcello Salerno

Abstract: The democratic method in parties and the “overshadowed” centrality of the output legitimacy – Democracy is government *by* the people, but also *for* the people. The last profile has been overshadowed in the discussion on the “democratic process” that parties are required to respect. As a matter of fact, the parties have shown decreasing interest in technical quality of the “ruling class”, so this quality has diminished over time. The consequence is a loss of quality of politics and policies, falling especially in output legitimacy of parties and policy itself. It is therefore necessary to approach this problem seriously in a statute that regulates role and characteristics of parties to make them effective instruments of democratization.

Keywords: Democracy; Parties; Input legitimacy; Output legitimacy; Politics and policies quality; Political technique.

1. Metodo democratico e funzione dei partiti: prevalente attenzione all’input legitimacy nella “carenza” del dato positivo

La formulazione compromissoria e per questo aperta ma anche (volutamente) oscura dell’art 49 Cost.¹ ha ingenerato sin da subito un dibattito assai articolato sulla portata della prescrizione del “metodo democratico” e sui soggetti a cui questa va riferita². Esso ha avuto come

* Pur nell’ambito di una comune riflessione, i §§ 4 e 5 sono da attribuire a Pierdomenico Logroscino, i §§ 2 e 3 a Marcello Salerno, il § 1 a entrambi.

¹ A. Predieri, *I partiti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (dir.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze, 1950, 193.

² Prende infatti avvio già nei primi contributi e resta sempre centrale nella riflessione costituzionalistica sui partiti politici. Questa è ricchissima e continua, sicché qui, nell’impossibilità di richiamare tutte le opere salienti, si fa solo rinvio, a fini d’inquadramento generale, alla voce di P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 1982, 66 ss. (ma molti sono i contributi dell’A. sul tema, anche in anni recenti) e da ultimo all’ampio e profondo lavoro di A. Ruggeri, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta on line*, 1-2021, 124 ss. Diversi sono i lavori monografici recenti sul tema a dimostrazione della sua perdurante attualità. Tra essi vale richiamare, anche ai fini della ricostruzione della bibliografia essenziale: M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della «forma» partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017; A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018; D. Coduti, *Regolare i partiti politici*

punto di snodo l'idea secondo cui le forze politiche per essere democratiche – in modo da poter essere realmente *fonte, mezzo, strumento* di democrazia³ – devono strutturarsi in base a principi, organi, strumenti e modalità organizzative atti a garantire piena partecipazione e pluralismo con i corollari della trasparenza⁴ e dell'inclusione⁵. Si potrebbe altrimenti dire che l'interpretazione dello scarno dato costituzionale è stata rivolta, per lo più, a estrarre regole d'*effetto utile* per la democrazia *nel suo versante di "governo del popolo"*, atte a contribuire all'*input legitimacy* dell'ordinamento.

Assai minor spazio ha invece trovato nell'analisi del tema l'aspetto della democrazia come "*governo per il popolo*", come, cioè, capacità di dare risposte *pronte, efficaci, efficienti* ai bisogni *effettivi* e la cui percezione fa guadagnare legittimazione nell'*output*⁶.

È appena il caso di puntualizzare che però la legittimazione nell'*input* e nell'*output* sono *coessenziali*: i due centri di un'unica ellissi. E solo in casi eccezionali (che possono anche protrarsi a lungo – si pensi alla pandemia in

contemporanei, Torino, 2019; R. Manfrellotti, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Torino, 2019; M. Perini, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, 2019; I. Lagrotta, *La crisi dei partiti e la democrazia*, Bari, 2^a ed., 2020. Occasioni di confronto corale dei giuristi sul tema sono state di recente propiziate dal conv. di Roma del 29-11-2018 per l'80° anniversario della promulgazione romana di V. Zangara al corso di Diritto pubblico comparato i cui atti sono pubblicati a cura di F. Lanchester, *Dallo stato partito allo stato dei partiti. E ora?*, Padova, 2019 e dal conv. del "Gruppo di Pisa" di Napoli del 14/15-6-2019 i cui atti sono pubblicati a cura di S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020. Per l'analisi politologica v. il recente lavoro di P. Ignazi, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019.

³ Ovvio è qui richiamare l'obiezione notissima e assai ficcante mossa da Piero Calamandrei durante il dibattito costituente e a essa rifarsi; v. *Atti Ass. Cost.*, Plen., XLIX, 4-3-1947, 1753.

⁴ V., per es., M. Rubechi, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e «metodo democratico»*, in L. Califano, C. Colapietro (cur.), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014, 138 ss.; T.F. Giupponi, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Forum quad. cost.*, 21-10-2019.

⁵ L'accento sull'inclusione sociale a mezzo dell'inclusione politica è posto spec. in A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *Riv. AIC*, 4-2015.

⁶ Evidente è il richiamo all'impostazione e al lessico proposti da F.W. Scharpf in diversi lavori, già a partire dagli anni '70. Tra essi resta centrale *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Routledge, 1997. L'articolazione *input/output* della legittimazione democratica è stata ampiamente utilizzata in senso dicotomico. Ciò soprattutto a cavallo tra lo scorso secolo e questo nelle riflessioni sull'ordinamento sovranazionale, quando si è autorevolmente provato a disinnescare il problema del deficit democratico nel tematizzarlo sul solo piano dell'*output*: dei risultati conseguiti nell'interesse delle collettività. Da ciò è derivato – come è noto – un dibattito ampio e polarizzante, a cui le crisi e l'*effettiva* incapacità dell'UE di affrontarle in modo soddisfacente (dunque l'impossibilità di continuare a *riconoscere* a essa adeguata legittimazione nell'*output*) hanno finito per mettere la sordina (C. Pinelli, *The Dichotomy Between "Input Legitimacy" and "Output Legitimacy" in the Light of the EU Institutional Developments*, in *European Papers*, 5, 1-2020, 225 ss.). Esso si potrebbe riaprire nel caso dell'auspicato successo dello sforzo sovranazionale nella lotta alla pandemia e ai suoi effetti.

corso – ma restano temporanei) l'una può surrogare l'altra. Ordinariamente, infatti, i sistemi di governo democratici, di cui i partiti sono "motore", ottengono compiuto riconoscimento dal basso della propria legittimità e della funzionalità nella realizzazione dei principi dell'ordinamento solo se il proprio operato è percepito a un tempo aderente alle istanze dei governati e capace di soddisfarne effettivamente i bisogni. L'*input legitimacy* si consegue più che altro in termini di consenso immediato, per l'avvertito carattere partecipato dei processi decisionali ma anche per la tutela delle posizioni minoritarie. Per l'*output legitimacy* la presa in carico dei problemi non basta, occorre invece che gli obiettivi prefissati siano raggiunti, che le *policies* si dimostrino efficaci. Si tratta, dunque, di consenso nel medio periodo⁷.

È allora solo nella compresenza dei due profili di legittimazione che le democrazie trovano un substrato di sostegno solido, atto, cioè, a garantirne la compiutezza e correlatamente la stabilità.

Sicché è naturale chiedersi perché l'aspetto dell'*output* sia rimasto in ombra nel dibattito sull'organizzazione e sul funzionamento che devono caratterizzare i partiti in quanto strumenti indefettibili di effettività del sistema democratico.

Vano sarebbe cercare una risposta nel seguire i due filoni (peraltro assai articolati al proprio interno) in cui si è divisa la dottrina nell'interpretare la prescrizione del "metodo democratico" contenuta nell'art. 49. Vero è che l'aspetto dell'*output* assai difficilmente avrebbe potuto essere posto nelle indagini di coloro che l'hanno riferita *solo* al sistema dei partiti⁸: al suo dover essere e dover permanere plurale, aperto, competitivo⁹;

⁷ Si pensi alla *policy* del reddito di cittadinanza che al momento dell'adozione del d.lgs. 29-1-2019, n. 4 ha portato entusiastico riconoscimento (anche se solo da una parte, per vero significativa, della comunità; altra parte ha da subito manifestato contrarietà anche radicali). Ma la scarsità di risultati ha *medio tempore* allargato molto la schiera dei critici. In altri termini si può dire che l'ampia legittimazione nell'*input* prodotta dalla sua introduzione ha resistito poco alla prova dell'*output*. Sul tema E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (cur.), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2020; V. Casamassima, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Riv. AIC*, 3-2020, 418 ss.

⁸ «Democracy is not be found *in* the parties, but *between* the parties» scriveva E.E. Schattschneider quando ancora quello italiano era un regime a partito unico. L'aforisma è di grande efficacia e perciò ha avuto successo maggiore della sua reale attitudine risolutiva. Si fonda infatti su un'idea rivelatasi alla prova dei fatti troppo ottimistica: non servirebbe una legge per convincere i partiti a prestare la necessaria attenzione ai «wishes of the voters», perché a tal fine sarebbe sufficiente il connubio tra concorrenza tra partiti e libertà di voto; *Party Government*, New York *et alt.*, Hold, 1942, 60.

⁹ Nei primi anni di vita repubblicana tale opinione è già accorsata: la sostengono, per es., P. Biscaretti di Ruffia, A. Predieri, P. Barile, E. Cheli, ma in senso opposto si esprimono G.D. Ferri, G. Perticone, C. Esposito, M. D'Antonio, V. Sica. Poi essa si consolida molto, anche per le ragioni contestate, e diviene maggioritaria almeno fino agli anni '90: alla caduta del muro, a Tangentopoli e alla fine del sistema dei partiti tradizionali. Nell'ultimo trentennio l'opinione opposta ha visto crescenti adesioni, finendo per essere prevalente (E. Cheli, *Una legge-quadro per i partiti politici*, in *il Mulino*, 6-2011, 935-936), ma tuttora si riscontrano argomentate prese di posizione nella prima

al suo dover avere nell'alternabilità al potere un principio granitico¹⁰ e nell'alternanza, quantomeno nel tempo medio, una regolarità¹¹. Ma d'altro canto pure la dottrina, divenuta ormai maggioritaria, che ritiene *anche* ciascun partito nella propria attività interna (dunque *anche* la vita *nei* partiti) costituzionalmente assoggettato al metodo della democrazia ha inteso questa solo come “governo *del* popolo”, pressoché unanimemente. Giacché le argomentazioni spese – sia a fondamento dell'interpretazione estensiva sia circa le conseguenze di essa – ruotano (quasi) tutte intorno al tema dell'effettività della partecipazione popolare alle decisioni politiche¹².

A ragione, almeno parziale, di ciò va considerato che l'art. 49 è frutto di un dibattito sì ampio e a volte alto, ma che in effetti *ha finito per dire poco*. Anzi, *troppo poco*¹³. Sicché nella sua formulazione certo non si individua un rimando diretto al tema del ruolo che i partiti devono (*rectius*: dovrebbero) svolgere nel determinare la qualità della politica. Perché esso emerga occorre centrare l'attenzione sulla *realtà* della vita repubblicana, sul funzionamento *in concreto* più che sulla costruzione giuridica del sistema: segnatamente sulla “delega” quasi integrale alla scelta del personale politico che questi hanno *di fatto* acquisito¹⁴ e sul potere di individuazione del personale amministrativo (almeno) di vertice che si sono assunti ampiamente, in buona misura anche *contra ius*¹⁵.

Del resto, la scarna previsione costituzionale è rimasta a lungo priva di attuazione e svolgimenti normativi. E quando questi si sono avuti non si è andati al di là di un “patchwork”, di cui anche gli interventi regolativi un po' più ambiziosi, spinti dall'incontro tra la consolidata crisi di legittimazione dei partiti e la gravissima crisi istituzionale ingenerata dalle

direzione; v., per es. E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 30-10-2017, § 3.

¹⁰ «L'essenza della democrazia [...] è che il popolo] concorre alla formazione degli indirizzi con un voto in presenza di un elemento di alea che deve essere ad esso inerente. Se il momento di alea mancasse, il regime conserverebbe la forma della democrazia, ma ne perderebbe la sostanza»; G. Guarino, *Riflessioni sui regimi democratici* (1991), ora in Id., *Dalla Costituzione all'Unione europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, IV, Napoli, 1994, 422.

¹¹ ... giacché una «classe politica che rimanga per lunghi anni al potere appare perciò soggetta ad una inesorabile legge di progressivo decadimento» (ivi, 420).

¹² Più in dettaglio: alle decisioni dei partiti e così, per il carattere di tramite necessario a questi riconosciuto, alle decisioni di “governo”.

¹³ Perché *minimale* è l'accordo che le forze politiche riescono a raggiungere; S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Annuario AIC 2008. Partiti politici e società civile a 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, 56.

¹⁴ E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti*, in *Riv. AIC*, 1-2011, § 3. Di quasi-monopolio di cui essi sono beneficiari di fatto parla P. Avril, riferendosi però specificamente alla presentazione di candidature efficaci, ossia che abbiano significativa speranza di successo; *Saggio sui partiti* (1985), trad. it. a cura di R. Balduzzi, A. Giovannelli, Torino, 1990, 153.

¹⁵ ... abbandonandosi a forme anche brute di occupazione; L. Elia, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni* (1965), ora in Id., *Costituzioni, partiti, istituzioni*, a cura di M. Olivetti, Bologna, 2009, spec. 134.

crisi economiche-finanziarie della prima decade del 2000, non sono che pezzi¹⁶. Sicché tuttora la disciplina dei partiti risulta solo parziale e comunque del tutto inidonea a definire un quadro sistematico continuo. Insomma, è carente.

2. La democrazia nei partiti tra principi costituzionali e attuazione legislativa: cenni comparativi

Altre esperienze costituzionali non lontane o che addirittura hanno significativi caratteri di contiguità con il nostro Paese, sotto il profilo della storia e della (correlata) cultura costituzionale, rivelano significative differenze. Diversità che si potrebbero definire strutturali, ma (solo) con l'accordo di riferire la qualificazione in parte preponderante al dato positivo.

In diversi casi, come è noto, sono già le Carte costituzionali a svolgere i principi fondamentali – e segnatamente quello democratico – nel tracciare un reticolo di regole, vincoli e limiti entro cui il partito (*ex se* o in quanto tipo, tra gli altri, di associazione) deve operare. Tra queste paradigmatica è quella tedesca, il cui art. 21 statuisce che l'ordinamento interno dei partiti deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia¹⁷. Ma vale anche ricordare quella danese, che all'art. 78.2 Cost. prevede che possano essere sciolte con provvedimento dei giudici le associazioni che, nella loro attività o nel perseguimento dei loro fini, ricorrano alla violenza, all'istigazione alla violenza o a ogni altra simile coercizione per influire sulle persone di opinione diversa; quella portoghese, che all'art. 10 Cost. afferma che i partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi dell'indipendenza nazionale, dell'unità dello Stato e della democrazia politica; quella francese, che all'art. 4 Cost. stabilisce che i partiti si costituiscono e agiscono liberamente nel rispetto dei principi della sovranità nazionale e della democrazia; e ancora quella spagnola, il cui art. 6 afferma 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. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la

¹⁶ Il riferimento è alla l. 6-7-2012, n. 96 e al d.lg. 28-12-2013, n. 149.

¹⁷ Cfr. G. Cerrina Feroni, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, in G. Cerrina Feroni, F. Palermo, G. Parodi, P. Ridola (cur.), *I 60 anni dalla Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, 2012, 230-231, la quale evidenzia che la dottrina tedesca ha tradotto tale principio costituzionale in alcuni "contenuti minimi": la formazione della volontà politica deve procedere dal basso verso l'alto; le candidature per gli incarichi statali devono essere effettuate tramite elezioni; le decisioni devono essere prese con voto di maggioranza; deve essere garantita all'interno del partito una molteplicità di centri decisionali; lo statuto deve specificare la struttura, le procedure decisionali del partito e i diritti dei suoi membri i quali devono avere pari opportunità di partecipazione. Su questi aspetti e in generale sulla disciplina costituzionale dei partiti per tutti M. Morlok, *Art. 21 GG*, in H. Dreier (cur.) *Grundgesetz Kommentar*, 2, Tübingen, Mohr Siebeck, 3^a ed., 2015, 346 ss. e F. Decker, V. Neu (cur.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden, Springer VS, 3^a ed., 2017.

Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»¹⁸.

In quegli ordinamenti in cui le previsioni costituzionali hanno trovato attuazione nella forma di una legge organica sui partiti è possibile meglio intravedere in che modo viene declinato il concetto stesso di democraticità dei partiti. Risultano particolarmente utili, sotto questo punto di vista, l'esperienza tedesca, quella spagnola e quella portoghese¹⁹.

La regolamentazione interna dei partiti nell'ordinamento tedesco è affidata al *Parteinengesetz*, entrata in vigore per la prima volta nel 1967 e più volte novellata, in particolare nel 1994 e da ultimo nel 2018 e nel 2020. Tale disciplina tratteggia la struttura di base che i partiti devono assumere, in particolare fissando alcuni elementi minimi degli statuti: nome, sede, modalità di adesione, diritti e doveri dei membri, composizione e funzioni degli organi, ordinamento finanziario. È previsto, inoltre, che le deliberazioni all'interno di ciascun organo debbano essere assunte rispettando la segretezza e l'eguaglianza formale del voto (art. 15). L'espulsione dal partito può avvenire solo per gravi motivi e, in particolare, per violazione dello statuto del partito. Alcuni limiti riguardano anche i partiti che perseguono finalità anticostituzionali (artt. 32 e 33).

Particolare attenzione viene posta all'organizzazione territoriale del partito. Il *Parteinengesetz* prevede, infatti, una precisa articolazione verticale su più livelli, da quello locale a quello federale, così da garantire una capillare presenza sul territorio e facilitare, in questo modo, la più ampia e diffusa partecipazione alla formazione delle decisioni politiche del partito (art. 7).

Un aspetto di rilievo, anche ai fini del presente studio, riguarda la selezione dei candidati alle elezioni. La legge organica tedesca, a tal riguardo, stabilisce che la predisposizione delle liste elettorali e la partecipazione alle elezioni costituiscono funzioni essenziali dei partiti. Tant'è che lo status giuridico di partito viene meno se il partito stesso per sei anni non partecipa con proprie candidature alle elezioni del *Bundestag* o del *Landtag* (art. 2). Inoltre il *Parteinengesetz* fissa un principio in base al quale occorre garantire il diritto alla candidatura attraverso una formazione democratica della decisione, che tenga conto anche delle proposte provenienti dalle minoranze del partito (art. 15). Altri criteri a cui i partiti devono attenersi nella selezione dei candidati sono contenuti nelle leggi elettorali (federale e dei

¹⁸ A richiamare a modello gli ordinamenti di tali paesi è S. Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, 55, in part. nt. 181.

¹⁹ In verità anche l'ordinamento austriaco, sebbene non preveda in Costituzione alcun esplicito e diretto riferimento alla funzione e al ruolo dei partiti o alla loro organizzazione interna, ha adottato una specifica disciplina dei partiti che tuttavia si limita ad aspetti riguardanti, oltre il finanziamento pubblico, alcuni contenuti minimi degli statuti mentre non si occupa dei processi decisionali interni e non fissa regole per la definizione delle liste dei candidati (cfr. U. Haider-Quercia, *I profili costituzionali della democrazia interna ai partiti in Austria ed in Germania*, in questa *Rivista*, 1-2021).

Länder) con la finalità di assicurare un corretto principio di rappresentanza e una adeguata partecipazione democratica della base del partito.

In Spagna la legge organica n. 6 del 27 giugno 2002²⁰ ha disciplinato la formazione, l'organizzazione, il funzionamento e l'attività dei partiti politici ma anche la loro eventuale dissoluzione e sospensione. La legge organica spagnola del 2002 interviene sui diritti e i doveri degli affiliati (art. 8), sul contenuto minimo degli statuti e dei regolamenti interni dei partiti, sulle modalità di formazione degli organi (art. 7), ma anche sulle attività del partito che devono svolgersi in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei valori democratici (art. 9). In caso contrario, si può arrivare anche alla sospensione delle attività o allo scioglimento del partito (art. 10)²¹. Nel dare attuazione ai principi costituzionali, la legge organica presenta, inoltre, alcune caratteristiche peculiari derivanti dal particolare contesto socio-politico spagnolo, caratterizzato dal non ancora risolto problema della presenza di alcune organizzazioni di stampo terroristico o che comunque fanno ricorso all'uso della violenza, nonché dall'ancor più delicata questione di dover continuamente ricercare un difficile equilibrio tra istanze separatiste e garanzia dell'unità nazionale²². L'obiettivo che la legge si pone, dunque, è quello di garantire il sistema democratico e, più in generale, le libertà fondamentali dei cittadini, impedendo che un partito politico possa compromettere tale obiettivo giustificando il razzismo, la xenofobia, la violenza o appoggiando politicamente le attività delle organizzazioni terroristiche. Il legislatore spagnolo, infatti, a causa del diffondersi delle attività riconducibili al fenomeno terroristico, avverte l'esigenza di riconoscere e distinguere le organizzazioni politiche che rispettano i principi

²⁰ La legge fu approvata con ampia maggioranza, in particolare col voto favorevole del Partito Popolare (PP) al governo e del Partito Socialista (PSOE) all'opposizione, registrando i soli voti contrari del Partito Nazionalista Basco, della coalizione di Sinistra Unita (Izquierda Unida, IU) e del Blocco Nazionalista Galiziano (BNG). Cfr. sul punto E. Canitano, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna e la disciplina del procedimento di controllo sulla democrazia interna dei partiti*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2002.

²¹ Questa rappresenta proprio la principale novità della legge n. 6 del 2002, in quanto introduce un procedimento giurisdizionale per lo scioglimento di quei partiti che, con comportamenti o attività, offrano appoggio politico reale ed effettivo al terrorismo, così I. Nicotra, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di "illegalizzazione" del Batasuna*, in *Forum quad. cost.*, 4-10-2002, la quale sottolinea, tuttavia, che tale procedimento si aggiunge ai distinti rimedi già contenuti nel codice penale del 1995, preordinati a decretare la dissoluzione di associazioni con finalità terroristiche, di quelle che promuovono o incitano alla discriminazione, all'odio o alla violenza contro persone, gruppi o associazioni, in ragione di una ideologia politica, di un credo religioso, ovvero a causa dell'appartenenza dei loro membri o solo di alcuni di essi a una razza o nazione.

²² Più esplicitamente è stato affermato che con buone probabilità l'esigenza della legge era «legata al non celato fine di arrestare – attraverso lo scioglimento del partito Batasuna, considerato il "braccio politico" dell'Eta – la spirale di violenza che, ormai da decenni, veniva esercitata dalla stessa organizzazione terroristica per rivendicare l'indipendenza del popolo basco», così I. Nicotra, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna*, cit., 1.

e i metodi democratici da quelle che, al contrario, svolgono attività in violazione dei diritti e delle libertà fondamentali²³.

Questo il motivo per cui la legge prevede la possibilità di dichiarare illegali i partiti che promuovano o favoriscano la violenza come metodo per raggiungere le proprie finalità politiche (art. 9, c. 2, lett. b), che sostengano l'azione di organizzazioni terroristiche o che abbiano lo scopo di sovvertire l'ordine costituzionale (art. 9, c. 2, lett. c) o, in ogni caso, quando tengano sistematicamente comportamenti atti ad apprestare sostegno politico (tacito o espresso) al terrorismo (art. 9, c. 3)²⁴. Sotto questo punto di vista si deve riconoscere che la disciplina spagnola appare particolarmente pervasiva, non solo perché coinvolge l'attività interna ed esterna dei partiti ma anche perché interviene sulle loro finalità politiche e sulle modalità attraverso le quali esse vengono perseguite²⁵.

Obiettivi per molti versi simili a quelli dell'ordinamento spagnolo si rinvencono nella disciplina portoghese dei partiti. Essi sono riconducibili, sostanzialmente, al bilanciamento fra rilevanti valori costituzionali, tra i quali la libertà di associazione e il diritto alla partecipazione politica attraverso il concorso democratico di tutti i cittadini alla formazione della volontà popolare e all'organizzazione del potere politico²⁶. La legge organica portoghese n. 2 del 2003 (*Lei dos Partidos Políticos*) traduce tali valori costituzionali in alcune regole fondamentali tra cui l'obbligo di pubblicità

²³ Legge spagnola n. 6 del 2002, *I exposición de motivos*.

²⁴ Tali comportamenti vengono espressamente elencati e, tra questi, a titolo esemplificativo: «acompañar la acción de la violencia con programas y actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen a la misma, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente de coacción, miedo, exclusión o privación básica de las libertades y, en particular, de la libertad para opinar y para participar libre y democráticamente en los asuntos públicos» oppure «incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas electorales personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados doble militancia en organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión». In tutti i casi è richiesta espressamente l'esistenza di prove certe e concordanti circa l'effettivo collegamento tra partito politico e gruppi terroristici oltre alla reiterazione di azioni che in maniera inequivocabile dimostri il nesso di strumentalità tra l'attività del partito e le strategie di violenza di organizzazioni terroristiche.

²⁵ Intravede un sistema di “democrazia protetta” S. Ceccanti, *Spagna: diventa una democrazia protetta?*, *Forum quad. cost.*, s.d. (ma 2006).

²⁶ J. Araújo Alves, *Do controlo jurisdiccional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento jurídico-constitucional português*, in *Julgare Online*, maggio 2017, 8, il quale sottolinea, in particolare, che «sendo embora a protecção dos direitos de participação política dos respectivos membros condito sine qua non para o estabelecimento de uma verdadeira democracia interna nestas formas particularmente importantes de associações políticas ... os partidos políticos são, na sua raiz, expressão do exercício de liberdade de associação (gozando, por esse facto, da autonomia própria na ordenação da sua vida interna reservada à generalidade das associações, nos termos dos artigos 51.o e 46.o da Lei Fundamental)».

degli statuti, dei programmi e delle attività svolte, la trasparenza nelle identità dei membri del partito e nella gestione dei fondi (art. 6). Essa impone, inoltre, parità di trattamento tra tutti gli iscritti (art. 5). A tal fine, sotto il profilo dell'organizzazione interna, la legge impone almeno la presenza di una «assembleia rappresentativa dos filiados», un «órgão de direção política» e un «órgão de jurisdição» (art. 24) che devono essere eletti in maniera democratica (artt. 25, 26 e 27) e garantire sempre una partecipazione diretta, attiva e non discriminatoria di tutti gli iscritti, specie con riferimento alla parità di genere (art. 28)²⁷.

I partiti politici in Portogallo sono soggetti a registrazione in un albo presso il Tribunale costituzionale (art. 14), il quale è chiamato a verificare tutti i requisiti richiesti dalla legge, specie con riferimento alle finalità perseguite, all'utilizzo dei simboli, ai requisiti organizzativi, di gestione democratica, trasparenza, libertà di partecipazione. Il controllo su tali requisiti si estende anche alle fasi successive di vita del partito qualora, per esempio, esso promuova la violenza o il razzismo, si configuri come associazione armata o militarizzata o, in generale, in tutti i casi in cui il partito si ponga fini contrari ai principi costituzionali o alla legge. Come è emerso anche con riferimento all'ordinamento spagnolo, dunque, la disciplina portoghese investe sia l'attività interna che quella esterna del partito e si estende anche alle finalità perseguite con esiti, anche in questo caso, decisamente pervasivi.

Da questa rapida rassegna è possibile evidenziare che, in un quadro caratterizzato da alcune importanti differenze quanto alle scelte legislative, gli ordinamenti che hanno affidato a una legge organica la disciplina dei partiti hanno comunque concentrato in larga parte l'attenzione sugli aspetti di democraticità riconducibili all'*input legitimacy*, mentre continua a restare sullo sfondo quel vasto campo di indagine che riguarda l'*output legitimacy*. È però degno di nota il fatto che la legge organica tedesca attribuisca ai partiti politici il compito di stimolare e favorire l'educazione politica nonché di formare cittadini in grado di assumersi la responsabilità pubblica (art. 1, c. 2, *Parteinengesetz*). Analogamente quella portoghese sottolinea l'importanza di «promover a formação e a preparação política de cidadãos para uma participação direta e ativa na vida pública democrática» (art. 2, 1 comma, lett. g, *Lei dos Partidos Políticos*). Si tratta di richiami che destano un certo interesse ai fini del presente studio. La formazione e la preparazione della classe politica costituiscono importanti fattori di miglioramento, in termini di efficacia e di efficienza, dei risultati dell'azione politica e, quindi, di democraticità sotto il profilo dell'*output*. La circostanza che il legislatore chiamato a disciplinare il funzionamento dei partiti assuma la consapevolezza dell'importanza di tali fattori, sebbene con riferimento all'intero corpo elettorale, costituisce certamente un segnale importante.

²⁷ Per un riscontro più analitico di tali aspetti si rinvia a F. Masci, *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, in questa *Rivista*, 1-2021.

L'ordinamento portoghese e quello tedesco, in sostanza, si concentrano su un aspetto che coinvolge la legittimazione prima dell'*input* ma in definitiva anche dell'*output*. La formazione e l'educazione politica dei cittadini sono infatti presupposti fondamentali di una partecipazione più consapevole alla vita democratica: dotano il *demos* di maggiori capacità di scelta (*ex ante*) e di verifica (*ex post*, ma anche *in itinere*). Ciò accresce l'effettività della democrazia come governo *dal* popolo, ma anche come governo *per* il popolo. La scelta più consapevole, perché più attenta e attrezzata, contribuisce a produrre un incremento di qualità della classe politica. Di conseguenza migliora la qualità delle politiche. Chiude il cerchio una crescita di legittimazione nell'*output*, determinata, anche, dalla maggior capacità di analisi critica e valutazione da parte dei cittadini.

3. *Output legitimacy* e necessità di competenze in politica

Un'analisi sulla democraticità dei partiti, sul loro operare con metodo democratico, limitata all'*input legitimacy*, che dunque trascuri le prospettive (e le esigenze) dell'*output legitimacy*, è destinata a conseguire risultati parziali, perché non considera il fenomeno nella sua completezza e circolarità. Come è stato già evidenziato, se il governo, di cui i partiti sono protagonisti, si rivela non in grado di «achieving the goals that citizens collectively care about», la democrazia tende a divenire «empty ritual»²⁸. E perde progressivamente la propria legittimazione (nell'*output*, ma anche *tout court*²⁹).

Una sintesi equilibrata tra le fondamentali istanze di partecipazione, di pluralismo e di inclusione all'interno dei partiti politici e la necessità di *policies* concrete e realizzabili richiede che i soggetti proposti (o direttamente individuati) dai partiti per l'assunzione di compiti di responsabilità politica siano dotati di un adeguato bagaglio di esperienze e competenze. In questa prospettiva i partiti devono essere "l'ambiente *proprio* di coltura" di tali competenze; il "luogo" di formazione permanente, in funzione della selezione della classe dirigente.

Insomma, la sempre più ricercata "efficienza del governo" richiede, irrinunciabilmente, un impegno in tal senso del sistema dei partiti. Esige infatti che nella vita dei partiti il tema della qualità della democrazia, che passa per la qualità della classe politica da essi in massima parte selezionata,

²⁸ F.W. Scharpf, *Economic integration, democracy and the welfare state*, in *Journal of European Public Policy*, 4, 1-1997, 19-20, il quale evidenzia: «to be normatively acceptable in welfare-theoretic terms, the majority principle must presuppose that voters are, at least in part, oriented towards a notion of the "common good"». Sui problemi di verificabilità degli *output* e sulla difficoltà di collegarvi conseguenze ora Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019, 116-117, ma cfr. anche S. Cassese, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, 2019, 36-37.

²⁹ ... giacché *input* e *output* sono profili coessenziali della legittimazione dei governi democratici; v. *supra* § 1.

sia considerato centrale³⁰. Con ciò non si propone di inseguire logiche di efficientismo o addirittura di aderire alle derive tecnocratiche che attraversano le democrazie contemporanee³¹. E non si intende neppure relegare un tema tanto vasto, quale appunto quello dell'*output legitimacy*, al solo aspetto della qualità della classe politica. Molti sono, infatti, i fattori da cui la qualità del “prodotto” della politica (innanzitutto le politiche) dipende e ciascuno di essi merita specifica analisi e riflessione. Anche se evidentemente la qualità tecnica del politico costituisce un fattore strutturante; un presupposto.

E allora assai importante è porre l'accento sull'esigenza di doti, competenze, e preparazione in politica; sul ruolo che i partiti devono avere nel riconoscerle e svilupparle; sul fondamento sistemico e, ancor più propriamente, giuridico-costituzionale di tutto questo.

Il tema della valorizzazione delle competenze all'interno dei partiti, peraltro, è spesso oggetto di dibattito pubblico e rilanciato dalla stampa³², e si concentra principalmente sulle qualità utili o sui veri e propri requisiti necessari per candidarsi a ricoprire determinate cariche politiche³³. In qualche caso tale dibattito trova eco anche negli atti di strutturazione interna dei partiti e, segnatamente, in fase di scelta delle candidature laddove si richiede che «il principio del merito ... assicuri la selezione di candidati competenti, anche in relazione ai diversi ambiti dell'attività parlamentare e alle precedenti esperienze svolte»³⁴.

³⁰ In verità già i primi illuministi che prepararono la strada allo sviluppo della democrazia ritenevano che, al vertice, la carriera dovesse essere aperta ai talenti e che fossero necessarie scuole e procedure di formazione di classi dirigenti. In alcuni paesi come la Francia, queste idee portarono alla formazione di grandi scuole di settore, da cui uscirono i vertici dello Stato, sia nel settore privato, sia in quello pubblico; nel Regno Unito un'esigenza analoga si affacciò alla metà del XIX secolo e furono allora riordinate le due grandi università di Oxford e di Cambridge, come luoghi di formazione e di selezione per introdurre la selezione competitiva sulla base del merito anche al vertice dello Stato. Lo rileva S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, cit., 32 ss.

³¹ Sui limiti dell'efficienza in rapporto alla salvaguardia dei valori democratici si sofferma, in particolare, G.M. Salerno, *La democrazia e i dilemmi dell'efficienza: osservazioni critiche*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, 651 ss.

³² A mero titolo esemplificativo si segnalano: G. Malatesta, *Classi politiche: ritornano le scuole di partito*, in *repubblica.it*, 20-4-2016 e M. Sarti, *L'incompetenza al potere. Abbiamo sfiduciato i politici, ci restano i dilettanti* in *linkiesta.it*, 19-1-2018; S. Fabbrini, F. Forquet, *L'ossessione dei contenuti e delle competenze*, in *ilsole24ore.com*, 26-9-2014.

³³ M. Gabanelli, S. Ravizza, *Regionali 2020, i curricula di tutti i candidati: ecco le loro vere competenze*, in *corriere.it*, 13-9-2020.

³⁴ È quanto prevedono gli statuti del Partito Democratico (art. 25) e di Italia Viva (art. 21) i quali stabiliscono che uno specifico regolamento approvato di volta in volta dalla Direzione nazionale (per il PD) o dal Comitato nazionale (per Italia Viva) disciplini le diverse modalità di selezione democratica dei candidati attenendosi ad alcuni principi tra i quali l'uguaglianza tra gli iscritti, la parità tra uomini e donne, il pluralismo politico, la pubblicità delle procedure, l'ineleggibilità in caso di cumulo di più mandati elettivi, la rappresentatività sociale, politica e territoriale dei candidati ma anche, appunto, il merito e la competenza. In verità, all'interno dei regolamenti approvati in occasione delle varie tornate elettorali, non si ha alcuna concreta attuazione delle

In qualche caso gli statuti dei partiti prevedono anche specifici organismi o strutture di formazione politica all'interno del partito stesso e la partecipazione a tali iniziative da parte dei militanti diventa requisito preliminare per la presa in esame delle candidature, con l'obbligo a carico dei parlamentari e dei consiglieri regionali di prestare obbligatoriamente e gratuitamente la loro opera, a seconda delle proprie specifiche competenze, al fine di contribuire attivamente alla formazione dei tesserati all'attività amministrativa e politica³⁵. L'obiettivo, in questi casi, è non solo quello di elevare il livello di preparazione della classe politica ma anche di creare occasioni di condivisione e di fertilizzazione delle conoscenze e delle esperienze che favoriscano il ricambio generazionale all'interno del partito.

Tuttavia a queste sporadiche previsioni statutarie non sempre corrispondono le necessarie iniziative sistematiche di attuazione. La valorizzazione delle competenze e delle capacità tecniche in politica appare più evocata³⁶ che professata e ancora lontano pare il tempo in cui potrà divenire un obiettivo strutturale delle forze politiche; un obiettivo, cioè, che ciascuna di esse persegue in modo concreto, sistematico e costante.

4. Tecnica politica e responsabilità dei partiti

Emerge pertanto la permanente attualità del tema della tecnica richiesta ai politici, che in Italia ha trovato punto di riferimento centrale e assai saldo nella riflessione di Giuseppe Guarino. Il decano della scienza giuspubblicistica da poco scomparso vi dedicò un importante saggio già nel 1962³⁷, per tornarvi in diverse occasioni³⁸ durante il Suo lungo, straordinario percorso intellettuale e professionale³⁹. Nel sistematizzare la distinzione tra

previsioni statutarie né tantomeno si rinviene alcuna traccia formale o comunque verificabile di una loro concreta applicazione. Essi, dunque, paiono rimanere mere enunciazioni di principio.

³⁵ Il riferimento è alle disposizioni finali dello statuto della Lega per Salvini Premier dove si stabilisce che le articolazioni territoriali regionali devono organizzare “Scuole Quadri permanenti” per la formazione politica dei militanti.

³⁶ Ormai anche forze politiche che hanno fatto una bandiera della tesi dell'uno vale uno – cioè dell'assoluta prevalenza sulle conoscenze, competenze e capacità di un'eguaglianza banalizzata (meglio si direbbe sfigurata, se si ha a riferimento quella costituzionale) – avvertono l'esigenza (a dire il vero, piuttosto “a spot”) di esibire grande attenzione verso la selezione di “supercompetenti”. Il riferimento, in particolare, è al Movimento5Stelle e a quanto annota S. Cassese, *Il buon governo. L'età dei doveri*, Milano, 2020, 128. Per qualche eco di stampa: A. Trocino, *Elezioni 2018, ultimo giorno per le liste. Di Maio: «Ecco la nostra squadra di supercompetenti»*, in *corriere.it*, 29-1-2018; C. Antini, *Elezioni, Luigi Di Maio: “I nostri candidati sono supercompetenti”*, in *iltempo.it*, 31-1-2018.

³⁷ *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, Prolusione al corso ufficiale di Istituzioni di diritto pubblico della facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Roma, tenuta il giorno 28-2-1962, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 3 ss.

³⁸ Per es. *Politici, ideologie, società* (1987), ora in G. Guarino, *Dalla Costituzione all'Unione europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, IV, cit., 119 ss., spec. 127 ss.; *Questione morale, Costituzione, riforme* (1988), ivi, spec. 147.

³⁹ Un'interessante ricostruzione si ha nell'ampia e articolata intervista che Egli ha

tecnici e politici, rileva l'esigenza d'intendersi sulla sua effettiva portata. E osserva che ampie sono le differenze sul piano funzionale, ma l'identificazione come tecnici di coloro le cui specializzazioni sono messe a *supporto* di attività giuridiche in senso stretto e tra queste, segnatamente, di quelle a lata discrezionalità o prodotto di decisioni politiche è frutto solo di una convenzione lessicale⁴⁰. Nello Stato contemporaneo, infatti, anche i politici devono essere dei tecnici, poiché «devono aver acquisito una specializzazione che comprende le nozioni necessarie per il governo della collettività, e che si fonda sullo sviluppo delle attitudini indispensabili per adottare quelle decisioni che sono sottratte agli altri tecnici»⁴¹.

Insomma se certo non possono mancare loro alcuni “talenti” che verrebbe da dire innati, la qualità del politico dipende anche da capacità che si formano o per lo meno si sviluppano – quasi indispensabilmente⁴² – attraverso «una complessa carriera, che si svolge nei partiti, nei sindacati, nelle associazioni, nelle amministrazioni di vario grado, che si afferma nel Parlamento e nel Governo. Il politico deve possedere approfondite conoscenze relative alla organizzazione dello Stato e al modo di concretamente utilizzarla, e che corrispondono, su un piano più vasto, alla conoscenza degli amministratori delle imprese»⁴³. In altre parole, è il connubio delle attitudini e delle competenze che ne fa un esperto – un tecnico, appunto – nella percezione del contesto (tematico, ma più ancora organizzativo) e nella capacità di “gestirlo”; che lo rende capace – come richiesto – di svolgere una corretta valutazione dei bisogni (per come percepiti) e, a un tempo, di prefigurarsi l'impatto della decisione: ossia il loro accoglimento nell'immediato e, insieme, i loro effetti *medio tempore* e l'accoglimento che questi avranno; ciò che identifica, nel complesso, la loro sostenibilità democratica. È solo così, del resto, che si possono approntare, adottare e implementare politiche efficienti ed efficaci: effettivamente atte ad affrontare i problemi e, per quanto possibile, risolverli⁴⁴.

concessa a Fulco Lanchester nel 2012, ora pubblicata in F. Lanchester (cur.), *Il diritto pubblico negli ultimi 70 anni: in ricordo di Giuseppe Guarino*, Padova, Cedam-Wolters Kluwer, 2020, ove il profilo del grande giurista «predittivo» viene tracciato anche nei ricordi di Giuliano Amato e di Vincenzo Atripaldi. A essi si aggiungano quello scritto da Paolo Ridola per *federalismi.it*, 12-2020 e l'elogio pronunciato da Gianni Ferrara nel 1999, in occasione della presentazione della raccolta degli scritti di Guarino, che può leggersi in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/notizie/comunicazioni-aic/in-ricordo-del-prof-giuseppe-guarino>.

⁴⁰ G. Guarino, *Tecnici e politici*, cit., 5 ss.

⁴¹ Ivi, 11-12.

⁴² Non si può negare che le eccezioni esistano. Ma tali sono; e sono rare.

⁴³ G. Guarino, *Tecnici e politici*, cit., 12.

⁴⁴ ... sicché – osserva C. Mortati – «la più importante prova dell'attitudine del regime democratico a reggere uno Stato consiste nella sua capacità di formazione delle *élites*»; *Concetto e funzione dei partiti politici* (1949), ora in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2-2015, 14.

Vi è da chiedersi come il sistema si diriga verso la scelta di una classe politica⁴⁵ di qualità. L'analisi va qui rivolta al piano del *dover essere*, provando a identificare chi viene a tal fine responsabilizzato dall'ordinamento e *in primis* dalle regole costituzionali.

Poiché in democrazia i governanti sono scelti (in via diretta o indiretta) dal popolo, è questo, in linea di principio, ad avere la responsabilità della loro qualità. Del resto, in definitiva ne paga il prezzo delle inadeguatezze.

Ma d'altro canto, basta richiamare un insegnamento acquisito⁴⁶ per non cadere in un'astrazione forse persino rassicurante nella sua capacità semplificatoria, ma che allontana, e molto, dalla realtà: con l'universalizzazione del suffragio si è imposto lo sdoppiamento del rapporto rappresentativo, giacché in massima parte (per usare un eufemismo) all'elettore spetta scegliere solo tra coloro che i partiti propongono. Chi così accede alla classe politica (o vi permane) del proprio operato risponde, *materialmente*, ai partiti di cui è espressione⁴⁷ e ai propri gruppi di sostegno (con cui vi sono ragioni di legame più o meno trasparenti e talvolta inconfessabili). Al popolo risponde sì, ma in senso quasi esclusivamente formale, perché questo ha capacità del tutto marginale di far valere *in concreto* la responsabilità politica. E dunque è per *fictio* che lo si può configurare come soggetto collettivo agente; capace, cioè, di valutare e decidere.

Il peso dei partiti è allora del tutto preminente.

Sono solo questi che, nel definire *almeno* la "rosa" entro cui selezionare la classe "di governo" (ma per molti ruoli decidono direttamente) e nel rapporto permanente che hanno con essa, possono garantire un certo livello di qualità politica; o almeno una soglia minima.

Si tratta di un dato di fatto, ma che affonda le radici nel *dover essere* costituzionale. Il *dovere* di garantire un *livello minimo di qualità politica* è infatti corollario del ruolo di strumento primario della democrazia – che va sì intesa come partecipazione popolare al governo⁴⁸, ma anche nella prospettiva dell'*output* – attribuito ai partiti dalla Carta in via sistematica. Per assolverlo in pienezza essi si devono assumere il compito (strumentale) di formare e mantenere formati nel tempo coloro che propongono o che (in

⁴⁵ Come è noto il concetto di classe politica è stato elaborato da G. Mosca (*Elementi di scienza politica*, 2^a, Torino, 1923, 52 ss.) ma nella giuspubblicistica repubblicana esso è stato particolarmente arato proprio da G. Guarino; v. *Quale Costituzione? Saggio sulla classe politica*, Milano, 1980, ma anche *Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema* (1984), ora in Id., *Dalla Costituzione*, cit., IV, 81 ss. e *La «classe politica» come istituzione* (1990), ivi, 263 ss.

⁴⁶ Per tutti M. Duverger, *I partiti politici* (3^a, 1958), trad. it. Milano, 1961, 412 ss.; C. Mortati, *Commento all'art. 1*, in G. Branca (cur.), *Comm. Cost.*, I, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma e Foro it., 1975, spec. 38 ss.

⁴⁷ Tra partiti e loro dirigenza, da un lato, e classe politica, dall'altro, non vi è osmosi totale, ma l'immedesimazione è comunque assai ampia; G. Guarino, *La «classe politica»*, cit., 265.

⁴⁸ M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 142.

senso sostanziale) direttamente destinano a ruoli politici. Esso è rimasto sin troppo in ombra⁴⁹, soprattutto da quando i partiti hanno rinunciato ai tradizionali, ben strutturati organi di formazione e informazione e da quando, anche a motivo dello sviluppo progressivo dei nuovi mezzi di comunicazione e segnatamente dei *social media*, le carriere politiche si sono fatte molto più veloci⁵⁰. Ma resta chiaramente «sottes[co] allo spirito e alla stessa trama normativa dell'art. 49»⁵¹. Del resto, anche dai lavori costituenti si può trarre qualche indicazione, in verità parziale, in tale direzione. Si pensi, per es., all'osservazione di Mortati per cui è nei partiti «che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresentano la nazione in Parlamento»⁵². Pare infatti che questi, se devono preparare i cittadini a scegliere la linea ma anche chi la deve portare avanti tra coloro che essi stessi candidano, a più forte ragione devono preparare e conservare preparati costoro: quelli, dunque, che propongono o direttamente individuano per l'assunzione di responsabilità politiche. In caso contrario la funzione di strumento di costruzione permanente della democrazia sarebbe svolta solo parzialmente, non involgendo l'*output*. Potrebbe addirittura risultare ingannevole, in quanto gli elettori, proprio fidandosi (come dovrebbero poter fare) della selezione fatta dai partiti potrebbero finire per selezionare soggetti *inidonei* a esercitare (adeguatamente) il governo *per* il popolo. E finire da ciò danneggiati.

Questa lettura ampia – in ragione delle esigenze sistemiche – della funzione costituzionale dei partiti richiede una puntualizzazione. Il compito di formare, informare, mantenere formato, garantire un livello minimo di qualità della classe politica non si svolge in un obbligo giuridico-costituzionale *stricto sensu* per i partiti. Una tale configurazione troverebbe infatti ostacolo insormontabile nella mancanza di un (solido) addentellato

⁴⁹ Un breve ma preciso accenno a ciò si trova già in C. Mortati, *Concetto*, cit., 16, dove si richiama l'esperienza inglese, ove – annota – per assicurare la «preparazione tecnica dei candidati [...] sono predisposti speciali corsi di perfezionamento, o scuole di «Speakers», o simili».

⁵⁰ ... anche se talvolta si rivelano effimere e assai più spesso iniziano comunque a muovere a passo di gambero altrettanto repentinamente. Sul punto A. Ruggeri, *Lo stato comatoso*, cit., 134, ove si pone l'accento sulla scarsa strutturazione *tout court* dei partiti. Sugli incroci tra i profondi mutamenti del sistema politico e l'abbassamento della qualità media della classe politica e sui relativi effetti G. Gemma, *Antipartitismo e qualità della politica*, in C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis (cur.), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 297 ss., cui *adde*, volendo, P. Logroscino, M. Salerno, *Tecnica politica, partiti ed effettività democratica. Appunti su un orientamento costituzionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 4-2020, 5-6.

⁵¹ C. De Fiore, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *costituzionalismo.it*, 1-2018, 227.

⁵² Si tratta di quello del 22-5-1947 con cui prova a difendere un emendamento che ha presentato insieme a Carlo Ruggiero volto a imporre ai partiti politici il requisito della democraticità nella loro organizzazione interna; *Atti Ass. Cost.*, Plen., CXXXIX, 4159-4160; l'emendamento – come è ben noto – dovrà essere ritirato per l'evidente mancanza di consenso.

positivo: non vi è nel testo dell'art. 49, non si è avuto per disciplina attuativa o di svolgimento della previsione costituzionale⁵³.

Allo stato, quel compito parrebbe rientrare in un'area "rarefatta" del *diritto* che si definirebbe di promozione costituzionale: una linea d'indirizzo proposta affinché il legislatore o – nella perdurante assenza di previsione *ad hoc* – i comportamenti *liberi* dei partiti inverino a pieno lo spirito democratico della Costituzione. Nel caso di specie, per seguirla occorre esercitare il potere di selezione della classe politica per il meglio (costituzionale) nel farsi carico *attivamente* della sua qualità. Così inquadrato, il compito di formazione e informazione permanente si sostanzia in parametro di mera responsabilità politica⁵⁴, che, in quanto tale, *può* essere fatto valere solo in sede politica; innanzitutto nelle occasioni elettorali⁵⁵. Ciò però finisce per riportare pressoché al punto di partenza: la responsabilità della valutazione – per quanto qui specificamente interessa: dei partiti nella loro posizione di soggetti eligenti – viene comunque rimessa al popolo, con tutti i limiti di effettività accennati.

Vi è tuttavia un altro aspetto da considerare. Se la formazione permanente della classe politica è compito costituzionale dei partiti, le attività volte a dotare gli aderenti di tecnica politica adeguata, tempo per tempo, alle responsabilità a cui vengono destinati sono da configurare come di preminente interesse collettivo. Da ciò discende che le relative spese di certo possono (e forse anche dovrebbero) essere sostenute attraverso finanziamenti pubblici *ad hoc*. Ma bisogna spingersi più in là: sembra infatti doversi anche inferire il fondamento costituzionale di un vincolo di destinazione a tale attività per gli stanziamenti che la collettività destina, a qualsiasi titolo, ai partiti. E anche a quelle che, in una prospettiva sostanzialistica, si devono ritenere loro articolazioni istituzionali: gruppi parlamentari e consiliari *in primis*. Un vincolo evidentemente non assoluto, ma proporzionato alle esigenze; insomma, che involga una parte *adeguata* delle risorse assegnate.

Esso non dovrebbe essere rifiutato dai partiti; non dovrebbe essere vissuto come ingiusta interferenza, "punitiva" restrizione della propria autonomia. È infatti esattamente il contrario, sarebbe una previsione *per* i partiti⁵⁶.

⁵³ ...disciplina, del resto, assai carente *tout court*.

⁵⁴ È appena il caso di ricordare che l'efficacia del "parametro" di responsabilità politica è solo eventuale, giacché è a chi valuta che viene rimessa da un lato l'individuazione degli elementi di giudizio, dall'altro la determinazione del loro "peso" e correlatamente le conseguenze delle eventuali violazioni; G.U. Rescigno, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 3-2012, 337.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Un pezzo di quella che efficacemente viene qualificata una legge *per* i partiti (così E. Cheli, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., ma v. anche N. Pignatelli, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (cur.), *Partiti politici*, cit., 309, ove si usa l'enfasi per sottolinearne l'utilità (in quel caso come baluardo

5. Una legge per definire ruolo e caratteri dei partiti come necessità per la (ri)legittimazione loro e del sistema

Il profilo delineato si inquadra pienamente nel tema, ampio e assai discusso, della necessità ma anche dell'improcrastinabilità di un intervento del legislatore che aiuti i partiti a farsi (di nuovo) avvertire come necessari dalla collettività. Forte è infatti la tentazione⁵⁷ di considerarli "rinunciabili" se questi non sono strumenti di effettività della *democrazia integralmente intesa*: quindi nell'*input* come nell'*output*. Se dunque, da un lato, non sono (e comunque non sono avvertiti come) mezzi di partecipazione, ma (come) diaframma tra Stato e società. E, dall'altro, non sono (o non sono avvertiti) atti a "procurare" alla politica le capacità tecniche (appunto la tecnica politica) indispensabili a rendere quell'alto servizio alla società idoneo e soddisfacente, nel tempo medio.

Questi aspetti dovrebbero essere tenuti nella più grande considerazione *sempre*. Ma *in particolare* quando emerge che il solco tra società e partiti si allarga. Per delinearne lo spaccato sono assai utili le analisi demoscopiche. Ha poche settimane, per esempio, l'ultimo *Rapporto* di Demos & Pi su "Gli Italiani e lo Stato" (dic. 2020)⁵⁸: una fonte qualificata, per il credito che ha l'istituto fondato e presieduto da Ilvo Diamanti e per il consolidamento della ricerca, giunta alla 23° edizione annuale⁵⁹. Vi si legge che solo il 9% degli intervistati dichiara di aver fiducia nei partiti (Fig. 1)⁶⁰. La domanda, per come formulata, stimola una risposta sui partiti *hic et nunc*, ossia per come gli attuali partiti italiani operano e si presentano alla società.

dell'autonomia) per i partiti. In generale, come si proverà a dire nel prossimo paragrafo, una disciplina che contribuisca a riallineare i partiti alla loro funzione costituzionale pare necessaria alla loro rilegittimazione che, nel tempo medio, si dovrà rivelare presupposto della permanenza della loro rilevanza.

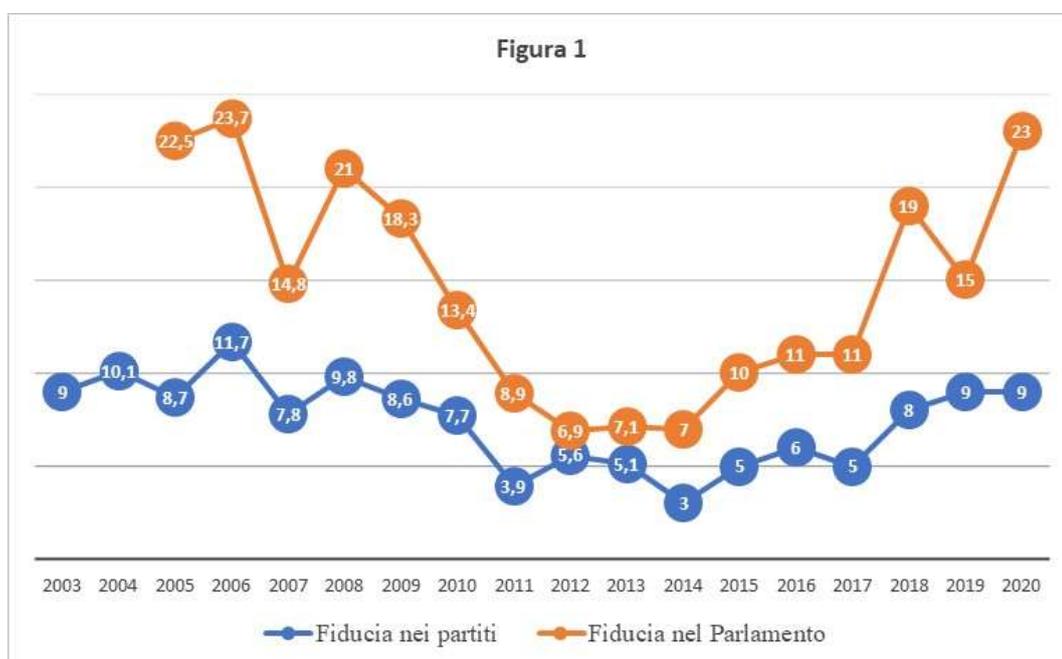
⁵⁷ Si usa il termine tentazione perché, sin quando non si trovi una via per sostituirli – e sinora non si è trovato, in futuro si vedrà – i partiti restano una necessità per l'effettività democratica (così, da ultimo, P. Pombeni, *Lo stato e la politica. Quanto contano nel mondo di oggi*, 2^a, Bologna, 2020, 109). Sicché rinunciare non è razionale. Del resto essi non si dimostrano affatto disponibili a "farsi rinunciare" e continuano a esercitare poteri amplissimi; anzi – osservava S. Staiano pochi anni fa, e vale ancora – essi sono più pervasivi che mai (v. *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in Id. (cur.), *Nella rete dei partiti*, Napoli, 2014, VIII ss.). Ragionevole, pertanto, è cercare un modo per evitare che rimangano del tutto snaturati (*Ibidem*, XIV ss.); che finiscano per tradire (ancor più palesemente e dunque) *definitivamente* il proprio essenziale ruolo costituzionale.

⁵⁸ Può essere consultato in http://www.demos.it/2020/pdf/5574itasta2020_20201223.pdf.

⁵⁹ Dal 5° (del 2002) in poi i rapporti sono consultabili in <http://www.demos.it/rapporto.php>.

⁶⁰ Il dato in sé è pessimo, ma non di meno è – lo si noti – il terzo migliore dal 2003 e supera la media 2003-2020 di 2,6 punti. Il Parlamento, che qui si usa come *benchmark*, ottiene riconoscimento assai maggiore. Il calo di fiducia nei suoi confronti si è arrestato dal 2011; dal 2014 la tendenza si è invertita e nell'ultimo anno si osserva un'impennata della fiducia, che trova ragione nelle preoccupazioni per la marginalizzazione dell'organo di diretta rappresentanza democratica che si è prodotta nella fase più acuta dell'emergenza pandemica.

Per il 48% del campione, però, *la democrazia può funzionare anche senza di essi*⁶¹. E in questo caso è ragionevole pensare che gli intervistati abbiano risposto considerando il partito in quanto tale, come modello organizzativo-istituzionale⁶². Sicché la sfiducia così manifestata si deve ritenere che si appunti verso la stessa forma-partito: il partito come istituzione. E dunque è una sfiducia più rilevante e più grave, perché sistemica. Inoltre è consolidata, giacché il dato del 2020 è poco più elevato di quelli medi dell'ultimo decennio, pari al 47,1%, e dell'intera serie rilevata (2007/2020), pari al 45,1% (Fig. 2)⁶³. Dati migliori si erano avuti nel 2018 (44%) e nel 2019 (addirittura 41%)⁶⁴, ma li si può ritenere poco rilevanti in prospettiva d'analisi generale, perché su di essi hanno significativamente influito le contingenze politiche⁶⁵.



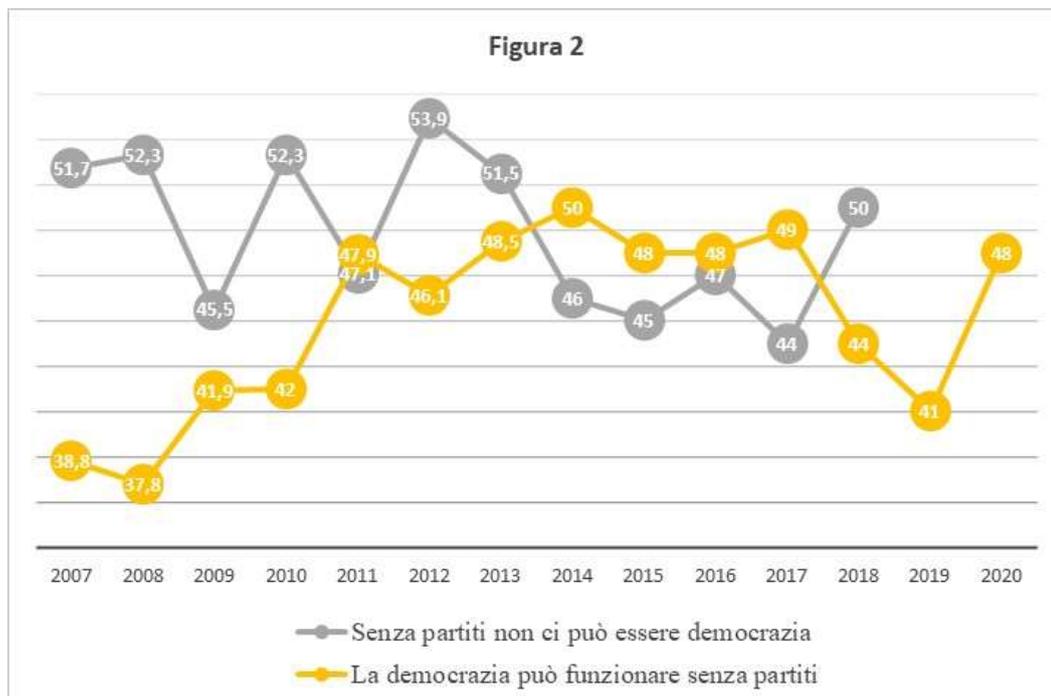
⁶¹ 23° Rapporto "Gli Italiani e lo Stato", 2020, 15, 20.

⁶² E in tal senso pare militare l'ampia differenza tra i due dati: sfiducia verso i partiti operanti 91%; verso l'essenzialità dei partiti per la democrazia 48%.

⁶³ Nel periodo 2007-2018 è stato rilevato anche il consenso sull'affermazione, quasi speculare, per cui "senza partiti non ci può essere democrazia". Si noti che in tal modo si cerca di misurare la percentuale di coloro che sono convinti dell'importanza dei partiti; mentre il consenso sull'affermazione "la democrazia può funzionare senza partiti" tende a rilevare coloro che sono convinti dell'inutilità dei partiti.

⁶⁴ Quello del 2019 è il migliore dal 2009; tolto questo, il dato del 2018 è il migliore dal 2011.

⁶⁵ Il riferimento è ai risultati elettorali del 2018 e alla formazione del governo delle due forze che maggiormente interpretano il sentimento antipolitico e antipartitico e alla formazione del governo "giallo-verde" nel 2019. In tale contesto sembra potersi trovare una spiegazione del minor disconoscimento della funzione democratica dei partiti: parte degli elettori di tali partiti "antipartitocratici", dinanzi al successo di questi migra verso il riconoscimento del sistema dei partiti.



È pur vero che questa delegittimazione profonda è ormai cronica e non di meno quella italiana continua a essere una democrazia *dei* partiti, sebbene sfigurata in una (potente) “partitocrazia senza partiti”. Ma ciò non dovrebbe dar sicurezza ai “partiti-non più partiti” in senso costituzionale⁶⁶ tuttora (o sinora?) pervasivamente governanti. Anche a voler ignorare le ragioni dell’etica democratica, che si vuol credere non siano irrilevanti per i più; anche se si dovesse constatare il loro attuale annichilimento perché la classe politica è ormai generalmente orientata al realismo più cinico e interessato, resterebbe da tener presente che la forza d’inerzia del potere è grande, ma non illimitata. E che, d’altro canto, l’essenzialità va razionalmente riconosciuta ai partiti istituzionalizzati che la Repubblica ha sperimentato non certo in ogni forma di Stato e neanche in ogni forma di governo della

⁶⁶ ... in quanto «si sono allontanati dalla società e, nel contempo, si sono per lo più convertiti in comitati elettorali al servizio di un capo, il quale sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi di sofisticate tecniche comunicative che negli ultimi anni si sono fondate soprattutto sulla Rete», trasformando la democrazia rappresentativa e partecipativa disegnata dalla Costituzione in quella che Bernard Manin chiamare una “democrazia del pubblico”; così riferendosi non al solo caso italiano F. Gallo, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Riv. AIC*, 1-2020, 490. Inoltre v. G. Di Cosimo, *Sviluppo del governo parlamentare*, in *Riv. AIC*, 2-2020, 57-58, ove si rimarca l’aspetto della concorrenza delle due trasformazioni del partito politico: in personale e in digitale. L’espressione “democrazia del pubblico” è usata con accezione non solo diversa ma propriamente antitetica rispetto a Manin da A. Lucarelli in *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 113 ss., spec. 118, ove con essa si intende una cittadinanza attiva in grado di incidere su processi politici e sulle decisioni, che si contrappone dunque, non alla rappresentanza in sé, ma alle degenerazioni per cui essa finisce per monopolizzare l’esercizio della sovranità.

democrazia pluralistica, ma solo per l'effettività della democrazia parlamentare che la Costituzione ha scelto.

Insomma, sembra potersi concludere che se si vuol far vivere ancora (*rectius* rivivere, visto che la realtà costituzionale appare ormai sin troppo lontana dal modello) la democrazia italiana *nella forma disegnata dai costituenti* è indispensabile intervenire sui partiti. Dare a essi quel recinto di regole che ne vincoli maggiormente l'orientamento alla realizzazione della democrazia nell'*input* come nell'*output*. Quel recinto che hanno rifiutato sempre (sin dalla fase costituente) e che così, da veri signori dell'ordinamento, hanno impedito che fosse forgiato⁶⁷, accettando, *obtorto collo*, di vararne solo singoli segmenti, inidonei a formare un disegno completo, coerente ed efficace.

Ed è proprio di un intervento sistemico che si sente invece il bisogno: «[de]ll'adozione di una nuova disciplina organica sui partiti in grado di coordinare e completare i diversi spezzoni della normazione vigente, orientandoli verso un rafforzamento delle garanzie esistenti in tema di trasparenza e democraticità interna»⁶⁸. Di una legge-quadro che finalmente incornici i grandi temi, tra i quali sono prioritari quello della definizione della natura giuridica del partito politico, quello dei rapporti tra partiti e gruppi parlamentari e consiliari, ma anche con i soggetti ai partiti correlati, che talvolta sono vera e propria emanazione loro, di loro correnti, o di personalità dei partiti (assai spinoso è il caso delle fondazioni politiche); quello della democraticità interna, nell'*input*, che comprende la selezione dei candidati da proporre, come nell'*output*, che comprende i temi della formazione e informazione permanente del personale politico; quello del finanziamento della politica, che dovrebbe essere anche pubblico, giacché così i partiti dovrebbero tornare a svolgere realmente le funzioni di democratizzazione in concreto dell'ordinamento; quello dei controlli, per i quali centrale è l'effettività, giacché senza reale possibilità di accertamento delle deviazioni queste tendono a proliferare⁶⁹.

La strada maestra sarebbe quella della legge costituzionale. Non tanto per chiarire la previsione, certo non perspicua, contenuta nell'art. 49, perché di ciò si avverte meno il bisogno da quando la più parte della dottrina è concorde nel leggere la prescrizione di democraticità in senso ampio e riferirla ai rapporti *tra* i partiti (o esterni) come a quelli *nei* partiti (o interni). L'uso di questa fonte si richiede, invece, soprattutto per risolvere il problema dei gruppi parlamentari, consentendone una piena integrazione nel nuovo assetto normativo sui soggetti politici. E sarebbe opportuno se si dovesse

⁶⁷ Per tutti L. Elia, *A quando una legge sui partiti?*, in S. Merlini (cur.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 51 ss.

⁶⁸ E. Cheli, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, in *il Mulino*, 6-2019, 907.

⁶⁹ Ivi, 905 ss. Ma v. anche S. Gambino, *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Pol. dir.*, 2018, 207 ss. Ha recentemente riproposto l'orientamento che considera invece inopportuno disciplinare in via legislativa i partiti, in quanto a un tempo inefficace e pericolosa, C. De Fiores, *Dai partiti*, cit., 244 ss.

valutare di riservare *formalmente* la selezione (regolata) delle candidature parlamentari e per le elezioni regionali (quelle locali potrebbero invece seguire un'altra logica) ai soggetti che abbiano i caratteri di democraticità e trasparenza richiesti per essere riconosciuti come partiti⁷⁰. Si tratterebbe di riprendere la riflessione intorno a un'idea che ha avuto *qualche* emersione nei lavori costituenti italiani, segnatamente nelle proposte formulate, in Sottocommissione, da Lelio Basso⁷¹ e, dinanzi al *plenum*, da Costantino Mortati⁷². Emersioni, ma non successo. Perché le forze politiche non trovarono il necessario accordo sull'identificazione di funzioni costituzionali *specifiche* da assegnare ai partiti. Ma anche perché le funzioni avrebbero richiesto una contestuale disciplina pubblicistica dei partiti a cui oggettivamente si opponevano le contingenze storiche: la tremenda lacerazione sociale lasciata dal regime autoritario e dalla guerra; la disomogeneità del sistema politico, prodotta dal profondo radicamento e dalla reciproca incompatibilità delle opzioni ideologiche dei partiti dell'arco costituyente; il rischio molto avvertito da taluni di essi (in particolare dal PCI) di vedersi messi fuori dall'ordinamento in caso di sconfitta elettorale.

Non va ommesso che Mortati quell'idea l'abbandonò dopo pochi anni di vita repubblicana. Ritenne infatti concreti, nel contesto, i rischi di un uso della regolamentazione dei partiti a fini persecutori delle opposizioni e poi maturò una delusione assai profonda nei confronti dei partiti, per come questi si erano (sin da subito) atteggiati nella realtà repubblicana, allontanandosi in modo progressivo dall'idea (forse dall'ideale) di partito che aveva costituito una sorta di presupposizione per la Costituente e, dunque, un presupposto di necessità per l'effettiva tenuta della forma di governo (almeno) varata dalla Carta⁷³. E lo stesso

⁷⁰ L'enfasi data nel testo alla parola *formalmente* vuol sottendere che sarebbe, in sostanza, un mero allineamento della regola positiva a una regolarità così consolidata da costituire un dato di fatto che peraltro è valutato pienamente in linea con quello giuridico. Sicché la Corte costituzionale può scrivere che «la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale (sentenza n. 35 del 2017)». Tant'è vero che «a prescindere dalle caratteristiche del sistema elettorale di volta in volta rilevante, nessun cittadino [...] si candida "da solo". E, così come avviene per la candidatura alle elezioni politiche, amministrative od europee, anche l'assunzione di incarichi negli organi esecutivi di vario livello presuppone necessariamente un collegamento del nominato con i partiti politici»; sent. 20-7-2018, n. 170.

⁷¹ Cfr. il testo che Egli propone come art. 4 in *Atti Ass. Cost.*, Comm. Cost., I Sottocomm., 39, 19-11-1946, 402.

⁷² *Atti Ass. Cost.*, Plen., CXXXIX, 22-5-1947, 4159.

⁷³ F. Lanchester in vari scritti: per es. *Stato dei partiti, non partitocrazia* (2012), in Id., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 162-163 e da ult. *Le riforme costituzionali all'esame del Parlamento*, 2020, § 8, in https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/003/377/Prof._Lanchester_05.03.2020_.pdf. Per

fece Basso⁷⁴.

Certamente la reputazione dei partiti da allora non è cresciuta. Anzi è peggiorata molto. E un consenso crescente si è aggregato intorno all'idea della necessità di attuare il carattere plurale della partecipazione politica sotteso *ab origine* alla Costituzione⁷⁵; di realizzare, dunque, una democrazia “con” i partiti e non “dei” partiti⁷⁶. Dunque la proposta di fare di essi (anche formalmente) la via obbligata di accesso alle cariche politiche assai difficilmente potrebbe trovare oggi consenso. E la possibilità si assottiglia a ogni crisi; a ogni manifestazione d'inadeguatezza che il sistema politico dà di sé⁷⁷, mentre la realtà la mette dinanzi a ripetute sfide straordinarie, alcune tremende⁷⁸.

A ogni modo va detto che la strada di una regolazione organica della vita e delle funzioni dei partiti – affinché essi possano essere e apparire non più (insopportabile per i più e spesso incomprensibile) *diaframma* tra la collettività, con i suoi bisogni, e le istituzioni, gli indirizzi, le scelte politiche, ma *filtro*⁷⁹ – non è l'unica che si può percorrere per tentare di rivitalizzare la democrazia italiana e la fiducia nell'ordinamento, che di essa è presupposto;

ricostruire il percorso di Mortati sul tema, di particolare interesse sono gli atti del conv. di Roma 14-12-2015 su *Costantino Mortati: Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale* pubblicati a cura di F. Lanchester, Padova 2017, et ivi spec. le relazioni dello stesso F. Lanchester (*Mortati e la “legislatura costituente”*), O. Massari (*Mortati e il problema del partito politico*), V. Atripaldi (*La scelta dei candidati nei sistemi elettorali: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori*) e di R. Chieppa (*Costantino Mortati e Alleanza costituzionale e MOP nella crisi dei partiti politici*) rispett. 15 ss., 177 ss., 205 ss., 227 ss. Esse sono anche consultabili *on line* rispett. in *Nomos-Le attualità del diritto*, 1-2016 e agli indirizzi <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/02/O-Massari-Mortati-e-il-problema-del-partito-politico.pdf>, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/01/V-Atripaldi-La-scelta-dei-candidati-nei-sistemi-elettorali.pdf> e <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/02/R-Chieppa-Costantino-Mortati-e-Alleanza-costituzionale-e-MOP-nella-crisi-dei-partiti-politici.pdf>.

⁷⁴ E. Canitano, *Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla Costituente. Due chiavi di lettura a confronto*, in *Il Pol.*, 1998, 62, la quale tuttavia ritiene d'individuare sul punto un elemento di discontinuità nel percorso di riflessione sul partito svolto dai due.

⁷⁵ Di recente S. Gambino, *Partiti*, cit., 182 ss., spec. 183, 187, 201; A. Lucarelli, *Populismi*, cit., 120 ss., 128-129. Ma il tema viene posto da T. Martines già in *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, 190 e poi approfondito in *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 165 ss. (ora Id., *Opere*, I, Milano, 2000, rispett. 139 e 462 ss.).

⁷⁶ L'efficace formula è proposta da A. Barbera già in *Una democrazia con i partiti*, in *Dem. dir.*, 4-1992, 197 ss.

⁷⁷ Con riferimento all'ultima crisi di governo e alla sua gestione A. Ruggeri è arrivato a definire «indecoroso» lo «spettacolo [...] offerto dai maggiori esponenti politici del momento» e di una tendenza della diffusa disaffezione dell'opinione politica verso gli operatori politici – quale che ne sia il colore e lo schieramento – a degenerare in «vero e proprio disgusto»; *Il suicidio della classe politica e la notte buia della Repubblica*, in *Consulta on line*, editoriale del 5.2.2021, 1-2.

⁷⁸ Ovvio è il riferimento a quelle generate dalla pandemia.

⁷⁹ ... e per questa ragione di una legge *per* i partiti; v. *supra* nt. 56.

non è facile, anzi è evidentemente irta di ostacoli; e non può *da sola* portare alla meta⁸⁰.

Ma le alternative che si presentano sono: continuare ad accettare il galleggiamento in una “regolarità di governo” troppo lontana (nella sostanza) dalla forma prescritta dalla Carta o adottare una forma di governo che sui partiti faccia assai minore affidamento. L’una è preoccupante quanto agli sbocchi, oltre che insoddisfacente; l’altra richiede una “grande riforma”, che dinanzi ai ripetuti e cocenti fallimenti a cui sono andati incontro i tentativi dell’ultimo quarantennio appare ormai quasi mitica.

Pierdomenico Logroscino
Dip.to di Economia, Management e Diritto dell'Impresa
Università degli Studi “A. Moro” di Bari
pierdomenico.logroscino@uniba.it

Marcello Salerno
Dipartimento di Studi Umanistici
Università degli Studi “A. Moro” di Bari
marcello.salerno@uniba.it

⁸⁰ Per il monito a non sopravvalutare l’efficacia di una disciplina moralizzatrice P. Avril, *Saggio*, cit., 152, ove pure essa è ritenuta utile. Sull’esigenza di confluenza tra *regole* e *regolarità* ora A. Ruggeri, *Lo stato comatoso*, cit., 134-135, 138-139.