

Rivista N°: 4/2015  
DATA PUBBLICAZIONE: 27/11/2015

AUTORE: Annamaria Poggi\*

## LA DEMOCRAZIA NEI PARTITI

*1. Introduzione: l'importanza del "metodo democratico" nei partiti – 2. L'avvento dei partiti di massa e il metodo democratico: l'inclusione sociale attraverso l'inclusione politica – 3. Cenni al dibattito sul metodo democratico nel post Weimar: la legge sui partiti – 4. Le scelte dei Costituenti – 5. Il dibattito successivo all'entrata in vigore della Costituzione – 6. Lo "spostamento" del dibattito sulle riforme elettorali – 7. Perché non si può prescindere dal riporre la questione del metodo democratico (il tema sempre più drammatico dell'inclusione). Le prime risposte in termini di statuti dei partiti e di legislazione ordinaria – 8. Ci sono forme alternative ai partiti per realizzare l'inclusione politica? L'imprescindibilità del partito politico come forma di democrazia compiuta.*

### 1. Introduzione: l'importanza del "metodo democratico" nei partiti

Il tema del metodo democratico è tornato da qualche anno nuovamente di attualità<sup>1</sup>, dopo una lunga eclisse dal dibattito costituzionalistico dovuta al subitaneo affermarsi nella dottrina della posizione secondo cui il requisito richiesto dall'art. 49, a differenza di quello prescritto per i sindacati, dovesse riguardare unicamente la modalità di azione esterna dei partiti stessi e non la loro vita interna. L'art. 49, secondo questa impostazione sarebbe stato il prodotto storico che condusse i partiti politici, prima attraverso il CLN e poi in Assemblea

---

\* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Torino — [annamaria.poggi@unito.it](mailto:annamaria.poggi@unito.it)

<sup>1</sup> Come dimostra il Convegno AIC del 2009 *I partiti politici*, Napoli, Jovene, 2009. Tra i contributi più recenti di un certo respiro v. S.MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, 2009; P.MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, ESI, Napoli, 2012; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione?. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012; A livello di dibattito politico-istituzionale va rammentato il Seminario di Astrid, *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?*Roma, 30 gennaio 2009 (con interventi di F.BASSANINI; O.MASSARI; C.PINELLI; M.LAZAR; A.FLORIDIA; A. DI VIRGILIO; S.BONFIGLIO;P.RIDOLA; C.SALVI; M.LUCIANI; D.ARGONDIZZO) e in precedenza la Proposta Astrid - Aprile 2013 di disciplina interna ai partiti a cura di E.CHELI e S.PASSIGLI.

Costituente, a d essere i veri “padri” della Costituzione italiana e pertanto non assoggettabili a controlli o comunque prescrizioni decisi da soggetti diversi dai partiti stessi<sup>2</sup>.

Neppure il tentativo di Leopoldo Elia, attraverso la famosa voce *Forme di governo* di riflettere attentamente sullo stravolgimento del sistema causato da partiti non assoggettati ad alcuna forma di controllo e, dunque, sempre più esterni ed estranei alla democrazia degli elettori ebbe la sorte di inaugurare un dibattito sul tema che si è fatto strada solo a partire dall’inizio della crisi della prima Repubblica ma che, per le caratteristiche che per lungo tempo ha avuto di fatto il sistema, stenta a decollare.

Il ritorno del tema è indubbiamente connesso per un verso alla crisi dei partiti intesa come disaffezione alla politica<sup>3</sup> e, per altro verso, allo spettro del presidenzialismo, del leaderismo, dell’appello diretto al popolo, all’uomo solo al comando.... Insomma a tutto ciò che evoca, nella politologia e nel costituzionalismo un ritorno ad un passato che sembrava definitivamente tramontato con l’avvento delle democrazie del secondo dopoguerra.

I motivi per cui sia in Assemblea Costituente, sia successivamente prevalse una impostazione di indifferenza costituzionale rispetto alle funzioni e al ruolo dei partiti, relegati nel limbo delle associazioni privatistiche, sono stati più volte evidenziati in maniera convincente da Leopoldo Elia e più recentemente da Stefano Merlini<sup>4</sup>.

Le incompiutezze e l’inadeguatezza dell’art. 49, in sostanza, sarebbero da addebitarsi al contesto politico italiano di quel periodo, che indusse soprattutto Palmiro Togliatti a varare la linea politica di duro contrasto all’intromissione costituzionale nella vita dei partiti, giustificata dal fondato timore che il PCI fosse posto prima fuori del governo e poi fuori dalla legge. In sintesi «l’approssimarsi della guerra fredda e la forte presenza del partito comunista hanno differenziato nettamente, oltre ad altri aspetti, la fase costituente italiana da quella tedesco-occidentale (per non dire poi di quella spagnola del 1978)»<sup>5</sup>, impedendo sia “una vera razionalizzazione della forma di governo parlamentare secondo l’ordine del giorno Perassi”<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Secondo la nota tesi di V.CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione in Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 111.

<sup>3</sup> Prova ne sono i dati relativi alla caduta delle iscrizioni che persino nell’unico partito – ol Partito democratico - ancora dotato di un’articolata struttura organizzativa si sono più che dimezzate scendendo tra il 2013 e il 2014 da un milione a meno di cinquecentomila iscritti. Sulle ragioni e le cause di ali crisi rimane insuperabile la lettura di O.KIRCHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell’Europa occidentale* in G.SIMINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 265 ss. Nella dottrina italiana la polemica antipartitocratica fu come noto denunciata con forza da G.MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 203 ss. Nella letteratura più recente v. M.COTTA – P.ISERNIA, *Il gigante dai piedi d’argilla. Le ragioni della crisi della Prima Repubblica: partiti politici e politiche dagli anni 80 a Mani pulite*; Il Mulino, Bologna, 1996; D.DELLA PORTA, *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 2009; G.AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa* in G.BRUNELLI, A.PUGIOTTO, P.VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere, Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli, 2009, V, p. 1777 ss.

<sup>4</sup> Tra i contributi in materia v. sicuramente L.ELIA, *Per una legge sui partiti, Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 407 ss.; S.MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, Associazione Italiana dei costituzionalisti, Annuario 2009 cit., p. 62 ss.

<sup>5</sup> L.ELIA, *Per una legge sui partiti*, cit.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

sia "l'approvazione di normative costituzionali (come ad es. l'art. 21 della Legge Fondamentale tedesca) che hanno aperto la strada ad una regolazione seria del fenomeno partito democratico contemporaneo"<sup>7</sup>. Ma, conclude realisticamente Leopoldo Elia, «È già un miracolo che in quel clima abbia retto la distinzione tra elaborazione costituente e indirizzo politico di governo, consentendo di realizzare un amplissimo consenso nel voto finale sulla Costituzione»<sup>8</sup>.

In quel clima ed in quel contesto, dunque, il massimo che si riuscì a fare, diversamente perlomeno da quanto accadeva più o meno nello stesso torno di tempo in Germania<sup>9</sup>, fu di varare una norma che si reggeva su di patto non scritto tra gli stessi partiti: una sorta di promessa di reciproca auto-vigilanza al proprio interno.

Il patto, come noto, si ruppe subito, sin dalle elezioni del 18 aprile 1948 ma ciononostante l'art. 49 ha continuato a non aver attuazione, né a meritare un approfondito dibattito, neppure, quando, all'indomani della fine della Prima Repubblica, era a tutti chiaro che il sistema dei partiti stava entrando in una irreversibile crisi.

Proprio perciò e a causa di tale crisi per trattare del tema oggi occorre porsi almeno due questioni:

a. Ha ancora senso discutere di democrazia interna ai partiti in un contesto in cui questi hanno mutato radicalmente la propria fisionomia al punto da far dubitare che al *nomen* corrisponda effettivamente la sostanza di partito? In altri termini se non esiste più la forma storica partito così come l'abbiamo conosciuta viene meno anche il requisito della democraticità ovvero esso ha in qualche misura vita autonoma? Se sì, a quale esigenza risponde?

b. Quali altri strumenti, oltre i partiti, sono individuabili per consentire ciò che l'art. 49 richiede e cioè la possibilità per i cittadini di contribuire *continuativamente a determinare la politica nazionale*?

## **2. L'avvento dei partiti di massa e il metodo democratico: l'*inclusione sociale* attraverso l'*inclusione politica***

Con riguardo alla prima questione è noto, ma non va dimenticato, come la richiesta di democrazia interna vada sin dall'inizio di pari passo con l'esplosione dei partiti di massa e non ne sia una, tra le tante e ragionevoli conseguenze. Ripercorrere le motivazioni di tale esigenza non è indifferente ai fini di questo lavoro ma, al contrario, sarà utile allo scopo di comprendere se lo strumento della democraticità interna sia connesso ad un determinato fenomeno storico (il partito di massa) ovvero sottenda necessità ancora oggi avvertite.

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> V., *infra*, par. 3.

L'entrata in scena dei partiti ha modificato irreversibilmente lo scenario costituzionale, consentendo l'accesso alle sedi politiche a quanti (molti, la stragrande maggioranza delle popolazioni interessate nei diversi Paesi) sino ad allora ne erano stati esclusi<sup>10</sup>.

Il tipo particolare di *integrazione* delle masse che si realizza dopo lo Stato assoluto è possibile solo grazie al partito politico poiché, come è stato ben evidenziato, «al di là delle bandiere ideologiche, la funzione costituente dei partiti consiste nella capacità di aggregare, mobilitare e organizzare le masse per integrarle nell'edificio statale. A un secolo di distanza mentre impera la pop-politica, è facile smarrire la memoria dell'epopea che scandì l'avvento della politica collettiva»<sup>11</sup>.

Immaginificamente Mauro Calise lo descrive come «il corpo statale che si inverte, e legittima, nelle viscere della società»<sup>12</sup>. Perciò, prosegue l'A, «all'apice del suo successo, la democrazia dei partiti è l'incontro tra corpo sociale e corpo politico. E sembra segnare il tramonto definitivo del potere individuale e solitario, la persona che governa la storia al di sopra della collettività»<sup>13</sup>.

Si tratta di un fenomeno completamente differente rispetto ai partiti della tradizione liberale ed anzi, l'irrompere dei partiti di massa nella scena politica dei paesi europei ha costituito il punto acuto della trasformazione dallo Stato liberale allo Stato di democrazia pluralista.

I partiti, in realtà, erano già presenti nello Stato liberale ma con una conformazione qualitativa e quantitativa assai diversa<sup>14</sup>. Basti pensare alla Destra e alla Sinistra italiani e cioè ai due grandi schieramenti politici che animarono il Parlamento dei primi decenni dell'Italia riunita. L'uno e l'altro schieramento radunavano, ognuno, diverse correnti: moderati, liberali, monarchici, l'uno; democratici, mazziniani e repubblicani l'altro. Il loro scopo era prevalentemente quello di agire all'interno del Parlamento, mentre al di fuori costituivano una sorta di circoli di opinione<sup>15</sup>. Del resto ciò era conforme al regime di suffragio elettorale limitato.

Il panorama è cambiato completamente, e con esso la struttura dei partiti, con l'introduzione del suffragio universale diretto: l'estensione del diritto di voto ha comportato la partecipazione politica di milioni di elettori e fatto uscire i partiti politici dall'arena del Parla-

---

<sup>10</sup> Sul collegamento tra estensione del suffragio e origine dei partiti di massa v., tra gli altri, M.DUVERGER, *Les partis politiques*, Colin, Parigi, 1951; F.NEUMANN, *Nascita e sviluppo dei partiti politici* (1968) in G. SIVINI (a cura di) *Sociologia dei partiti politici* cit., p. 47 ss.

<sup>11</sup> M.CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 112.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> G.SARTORI, *La rappresentanza politica* in *Studi politici*, 1957, p. 532 ss.; A.NEGRI, *Alcune riflessioni sullo "Stato dei partiti"* (1964), in *La forma Stato*, Giuffrè, Milano, 1977, 11. C.ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972, p. 301 ss.

<sup>15</sup> Il che spiega il motivo per cui buona parte della dottrina costituzionalistica assorbiva i diritti politici nella sfera delle libertà di opinione: G.ARCOLEO, *Riunioni e associazioni politiche*, Napoli, 1878, 32 ss.; G.ARANGIO-RUIZ, *Associazione (diritto di)*, *Enc. Giur. It.*, vol. 4, 1895, p. 877 ss.

mento, per radicarsi stabilmente nei territori dove diffondere i loro programmi per procacciarsi i voti<sup>16</sup>.

Si è trattato di un fenomeno di dimensione europea, ma per fermarci all'Italia, basti rammentare che nel 1912, quando si è realizzata la prima massiccia estensione del diritto di elettorato attivo (il diritto di voto fu accordato a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 21 anni e sapessero leggere e scrivere, o avessero prestato servizio militare per un certo tempo) si è passati dal 2% degli elettori del 1860 al 23,2% della popolazione, con un incremento di cinque milioni di votanti.

Tale estensione ha rotto l'omogeneità della rappresentanza tipica dello Stato liberale: a votare ed essere rappresentati non erano più solo gli appartenenti alla borghesia, ma il proletariato e tutte le altre classi sociali. La rottura dell'omogeneità ha segnato l'emergere del conflitto sociale che si fondava sull'eterogeneità degli interessi delle diverse classi sociali.

Il passaggio, oltre ad essere prorompente, sotto il profilo politico (l'estensione della base elettorale) e storico (il radicarsi del proletariato e del conflitto sociale) è stato rilevante anche sotto il profilo culturale. In tale prospettiva, infatti, avveniva un altro passaggio di eguale rilevanza: il superamento della teoria dello Stato liberale che postulava la coincidenza tra gli interessi dello Stato con gli interessi della società. Questi, infatti, sino a quel momento erano stati sovrapposti, nel senso che l'appartenenza alla medesima classe sociale (la borghesia) di elettori ed eletti produceva politiche statali che rispondevano agli interessi degli elettori e, dunque, di coloro che potevano considerarsi inclusi nella stessa società politica.

È propriamente su questo terreno, che intersecava inevitabilmente i principi basilari della forma di stato e della forma di governo, che il partito politico inizia ad assumere una fisionomia costituzionalistica anche se, come è stato correttamente evidenziato, «il processo che condusse i partiti ad uscire dal terreno puramente sociologico ed a trovare riconoscimento a livello costituzionale appare più graduale (...) ancora agli inizi di questo secolo, lo Jellinek osservava che nel diritto dello Stato il concetto stesso di partito non può trovare posto e che la vita dei partiti appartiene tutta alla scienza della società»<sup>17</sup>.

Il passaggio dal terreno della sociologia a quello del diritto costituzionale costituisce precipuamente l'aspetto caratterizzante del partito moderno inteso sia come strumento di integrazione, o incorporazione degli interessi del popolo nell'apparato statale, sia come strumento di emersione del conflitto sociale; di diverse visioni del mondo. Soprattutto in considerazione della prima funzione, gli ordinamenti costituzionali hanno perseguito l'obiettivo di disciplinare il fenomeno politico (suffragio universale, formazione dei partiti...) e cioè in considerazione del fatto che essi incidono sull'assetto dell'organizzazione statale, sull'organizzazione del potere politico principalmente di Parlamento e Governo.

Ciò che, ovviamente non può mettere in ombra l'altra e rilevante funzione costituzionale dei partiti che ha fatto sì che nella riflessione anche moderna, il tema dei partiti rimane

---

<sup>16</sup> Su questa evoluzione oltre il lavoro già citato di F. NEUMANN v. L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno in Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, ISLE, I, Milano, 1966, p. 14 ss.

<sup>17</sup> Così P. RIDOLA, *Partiti politici, Enc. dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 70, riportando il pensiero di G. JELLINEK in *Allgemeine Staatslehre*, Berlino, 1905, p. 110 ss.

caratterizzato dal collocarsi al crinale tra forma di autoorganizzazione del popolo e strumento di influenza sull'apparato statale<sup>18</sup>. Peraltro, che sia sempre stato così è stato ancora recentemente dimostrato da Mario Dogliani<sup>19</sup> che dopo aver ricordato come il «concetto di rappresentanza sorge negli ordinamenti al cui vertice è posta una realtà astratta (un Dio personale o un'idea politica, come il contratto sociale o la nazione: non importa) che deve essere interpretata e manifestata», sottolinea come perciò «la rappresentanza come situazione, come relazione, indica un rapporto triadico» ed è pertanto sbagliato concepire la stessa rappresentanza come un movimento univoco che coinvolge solo due soggetti, dal momento che, invece, nelle democrazie pluraliste il rappresentante «si sdoppia: nella rappresentanza “agita” dai partiti e nella rappresentanza “agita” dal Parlamento».

Ed allora, tra i pochi punti fermi che, almeno storicamente si possono tracciare vi è la profonda consapevolezza secondo cui il tema della democrazia interna si pone con riguardo al *ruolo democratico* dei partiti, al fatto cioè che essi siano considerati lo strumento attraverso cui il popolo, da un lato può incidere sulle decisioni statali degli organi dello Stato, principalmente Parlamento e Governo, dall'altro può stabilmente rappresentare attraverso i partiti la propria visione del mondo e della società. In entrambi i casi i partiti costituiscono strumento di *inclusione sociale*, attraverso l'*inclusione politica* rappresentata dai partiti.

Certamente dal punto di vista del diritto costituzionale è soprattutto il primo profilo ad assumere un rilievo più prettamente pubblicistico e perciò delle due l'una: o si disconosce il ruolo di mediazione-integrazione dei partiti politici nell'apparato statale del popolo, ovvero se tale ruolo è riconosciuto quale carattere peculiare dei partiti allora le modalità in cui essi integrano al proprio interno i propri iscritti costituisce condizione imprescindibile del loro stesso operare in funzione di mediazione-integrazione.

### **3. Cenni al dibattito sul metodo democratico nel post Weimar: la legge sui partiti**

Del resto, anche storicamente, la questione del metodo democratico si sviluppa in modo coevo al riconoscimento del ruolo costituzionale dei partiti.

Per trovare riscontri sicuri a tali nessi occorre riallacciarsi a quello che è considerato sul tema uno tra i dibattiti più significativi e cioè quello che si sviluppa all'interno della dottrina tedesca del post Weimar.

Il tema non si pone neppure per coloro che riconoscono l'esistenza reale dei partiti, ma ne negano la possibilità di esistenza costituzionale, ed anzi ne asseriscono la pericolosità costituzionale. Secondo costoro i partiti, infatti, per la loro stessa natura (sono i parte, quindi non potranno mai impersonare il tutto) tendono alla disgregazione dello Stato.

Nei Parlamenti senza partiti la volontà si forma come adesione di tutti al bene generale. I partiti sono portatori di interessi particolari e, dunque, strutturalmente non possono ten-

---

<sup>18</sup> Su quest'alternativa v. P.RIDOLA, *Partiti politici* cit., p. 71 ed *ivi* i riferimenti bibliografici.

<sup>19</sup> *La rappresentanza politica come rappresentanza del “valore” di uno Stato concreto*, *Dem. e dir.*, 2, 2014.

dere al bene collettivo. Perciò non possono avere un ruolo costituzionale di rappresentanza dell'interesse generale. Così per Carl Schmitt: «La Costituzione del 1919 se ignora il partito politico, fa e può fare questo, solo perché essa parte sempre dall'idea che il partito politico è una formazione sociologicamente così poco solida, così poco strutturata, così fluida e persino aerea che può essere considerata, appunto, non esistente»<sup>20</sup>.

Agli antipodi di tale posizione vi sono coloro che vedono nei partiti una sorta di inarrestabile marcia della realtà costituzionale, che smaschera definitivamente l'ideologia liberale ottocentesca che vede nello Stato il solo titolare della sovranità e dunque il rappresentante o delegato del popolo. «Senza il loro tramite», sottolinea Gerhard Leibholz, «il popolo non sarebbe assolutamente in grado di esercitare un'influenza politica sulle vicende statali, e non riuscirebbe dunque a realizzarsi nella sfera politica»<sup>21</sup>.

Secondo costoro l'avversione ai partiti della dottrina liberale nasconde una profonda avversione alla democrazia. I partiti, pur essendo parti e quindi portando avanti valori relativi portano alla luce una *realtà costituzionale* (gli interessi contrapposti) e nel contempo smascherano la *finzione giuridica* dello Stato come compositore ideale dell'interesse collettivo.

Di qui allora, come ben evidenziato, l'ossessione razionalizzatrice di Gustav Radbruch e Hans Kelsen che sostenevano la loro costituzionalizzazione «non come resa del diritto alla realtà costituzionale, bensì come «razionalizzazione degli istituti democratici»<sup>22</sup>. Infatti, entrambi, ne postulano il riconoscimento per favorire la democratizzazione dei loro assetti interni, nell'ottica secondo cui non basta garantire il pluralismo, ma occorre altresì organizzarlo, disciplinarlo.

Tale modello da un lato sottendeva la tesi per cui se l'ordinamento costituzionale è improntato al valore della partecipazione attraverso i partiti a fortiori questi devono improntarsi al loro interno, inoltre vi era l'ambizione di trasformare i *partiti di elettori* a *partiti di iscritti*. Attraverso una sorta di rovesciamento del paradigma liberale della rappresentanza politica che si esauriva nel momento elettorale, lo Stato dei partiti avrebbe, invece, dovuto tendere a rendere stabile e permanente il concorso degli iscritti-elettori. In dottrina, per la verità si è anche evidenziato non sempre positivamente il rischio di sovrapposizione Stato-partiti politici, sotteso soprattutto alla prospettiva leibholziana che molto influì sia sulla formulazione dell'art. 21 della costituzione tedesca, sia sulla sua successiva attuazione<sup>23</sup>.

Come noto la Germania si è dotata nel 1967 di una legge sui partiti in larga misura sospinta dall'art. 21 del Grundgesetz secondo cui: «I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia» (comma 1), «I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale» (comma 3). La legge disciplina: profili associativi; procedure decisionali (regola della maggioranza); scrutinio segreto; diritto di iniziativa delle minoranze;

---

<sup>20</sup> *Il custode della Costituzione*, Giuffrè Milano, 1981, p. 130.

<sup>21</sup> *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 334.

<sup>22</sup> C.PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Cedam, Padova, 1984, p. 30.

<sup>23</sup> Per la ricostruzione del dibattito si rinvia a P.RIDOLA, *Partiti politici* cit., 93 ss.

articolazione territoriale (rimanda agli statuti per la fissazione delle unità territoriali); organi del partito (organi interni, durata e criteri di composizione).

Non vi è dubbio che tale costituzionalizzazione sia fortemente debitrice degli eventi storici post-weimariani e sia stata, dunque, principalmente finalizzata ad impedire nuovamente per il futuro il rovesciamento dell'ordine democratico<sup>24</sup>.

Sebbene inizialmente la legge si è limitata a riprodurre ovvero operare rinvii alle normative statutarie degli stessi partiti (invertendo così il circuito norma primaria-norma attuativa) l'esperienza successiva mostra che i partiti si sono mantenuti fedeli sia alle prescrizioni della legge che recepivano le scelte statutarie, sia che si sono adeguati a quelle parti della legge che innovavano rispetto alle scelte statutarie (garanzie per l'espulso, voto segreto). Non solo ma, sottolinea Pinelli anche partiti nati successivamente e dichiaratamente anti-sistema rispetto a quelli precedenti si sono adeguati alla legge<sup>25</sup>.

Vi è da chiedersi, a questo punto, perché i partiti anche in seguito si siano attenuti alle leggi del 1967 e non abbiano, invece, cercato di cambiare le regole normative.

Probabilmente l'idea di una disciplina legislativa, anche se ricettiva degli statuti aveva perlomeno un duplice significato: patto tra i partiti stessi e patto con gli elettori.

La disciplina legislativa sulla democraticità interna, in sostanza, rispondeva all'idea secondo cui pur potendo il diritto costituzionale imbrigliare solo in parte la realtà dei partiti, tuttavia ciò è in qualche misura indispensabile per tenere legati anche se solo ad un filo sottile i partiti al loro ruolo di inclusione della società nella vita delle istituzioni.

Anche il caso spagnolo, che insieme a quello tedesco ha costituito per lungo tempo, l'esempio emblematico in materia, dimostra che si può aggredire solo una piccola parte della realtà costituzionale attraverso la legge, perché anche questa rinvia largamente agli statuti dei partiti<sup>26</sup>.

In altri termini, si è acutamente osservato, la democrazia interna diventa «l'ultima moneta di scambio» che il diritto costituzionale chiede alla «realtà» politica perché possa ricostituirsì un'armonia<sup>27</sup>.

#### 4. Le scelte dei Costituenti

Anche la nostra Costituzione, come quella tedesca e spagnola prevede il requisito della democrazia interna per i partiti; ma, a differenza che in quegli ordinamenti ad essa non

---

<sup>24</sup> S.MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale Federale tedesco*, Giuffrè, Milano, 1991.

<sup>25</sup> C.PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, cit.

<sup>26</sup> La legge 4 dicembre 1978, n. 54, entrata in vigore pochi giorni prima della Costituzione si limita, infatti, a richiedere la presenza negli statuti di talune previsioni: far partecipare i membri alla formazione dei programmi e alla presentazione dei candidati, tenerli informati circa l'attività e la situazione economica del partito; richiedere il loro parere ed esprimere proposte sugli organi dirigenti.

<sup>27</sup> C.PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti cit.*, p. 77.



si è mai ritenuto di dare attuazione attraverso l'adozione di norme di attuazione specifiche, salvo la recente legge sul finanziamento ai partiti di cui si discuterà più avanti<sup>28</sup>.

Secondo alcuni non si tratterebbe di un caso di inattuazione pari a quello di cui all'art. 39 Cost con riguardo alla registrazione dei sindacati, trattandosi in questo caso di una normativa costituzionale che nel rapporto diretto con l'art. 18 troverebbe tutte le risposte<sup>29</sup>. I limiti alla libertà di associazione previsti dalla Costituzione (il limite penale, il limite della segretezza e quello, appunto, del metodo democratico esterno), infatti, riempirebbero di contenuto il requisito della democrazia nella sua integralità.

Si tratta di un'impostazione che pur formalmente corretta, essendo evidente l'esigenza di una lettura sistematica delle due norme, elude i termini peculiari del problema con riguardo ai partiti politici che non possono considerarsi unicamente una proiezione della libertà di associazione, ovvero una proiezione della libertà di manifestazione del pensiero. Se così fosse non ci si sposterebbe di molto dall'impostazione pre-costituzionale e, soprattutto, perderebbero di valore sia l'esperienza storica del CNL<sup>30</sup>, sia la situazione politica contingente del periodo costituente che, invece, come ben sappiamo ebbero un peso decisivo sulle discussioni.

La configurazione costituzionale del ruolo dei partiti è fortemente debitrice dell'esperienza di ripresa del pluralismo politico rappresentata dal governo provvisorio<sup>31</sup>, come pure del condizionamento costituito dall'esistenza di un forte e molto ideologizzato partito comunista, quale satellite del partito comunista russo, come pure, ancora, delle tensioni che innegabilmente si svilupparono a partire da quella stessa esperienza in funzione del futuro politico del Paese e in ragione dell'inevitabile superamento della posizione di parità degli stessi partiti all'interno del CLN<sup>32</sup>.

Del resto che la posta in gioco fosse molto alta (la possibilità per i cittadini di partecipare attivamente e stabilmente alla determinazione della politica nazionale) risulta con forza

---

<sup>28</sup> Sul dibattito in merito al ruolo dei partiti nella fase costituente v. in generale, A.PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario Calamandrei*, Firenze, 1950, p.194 ss.; P.BARILE, *La Costituzione come norme giuridica*, Firenze, 1951; C.ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione in Studi Rossi*, Milano, 1952, p.147 ss.; V.CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, cit., p.111 ss.; E.CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, p.25 ss.; C.PINELLI, *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiana* Milano, 1981, p.14 ss.

<sup>29</sup> In questo senso P.MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, p.136, secondo cui «il presupposto della garanzia che i privati siano messi in grado di partecipare in modo determinante alle procedure di formazione della volontà dei partiti è direttamente desumibile dal dettato costituzionale». Sulla superfluità dell'art. 49 rispetto all'art. 18 si era fermato A.CICU, *Quello che la Costituzione non dice*, *Nuova Rin. Dir. Comm.*, 1959, p.18 ss.

<sup>30</sup> «Così P.RIDOLA, *Partiti politici* cit., p.76: «Il peculiare assetto dell'ordinamento provvisorio instauratosi dopo la caduta del fascismo costituì invece la matrice più diretta del riconoscimento del pluralismo partitico come fattore determinante del processo di decisione politica».

<sup>31</sup> Lo sottolinea con forza G.FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 5 ss.

<sup>32</sup> Sul punto v. P.FARNETI, *Il sistema dei partiti dalla Costituzione ad oggi*, AA.VV., *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1979, p. 5 ss.; e G.AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 136 ss. che pur evidenziando l'unità politica di quel periodo sottolinea, tuttavia, i diversi piani di gestione di quella unità nella partecipazione al governo e nei lavori della Costituente.

dai dibattiti in Costituente, al di là degli esiti finali confluiti nella formulazione definitiva assunta dall'art. 49.

Quando in Prima Sottocommissione emerse lo scontro tra democristiani (che volevano norme che sancissero la democraticità interna) e comunisti e socialisti (che negavano ogni possibile condizionamento dell'azione del partito), di fronte all'impossibilità pratica di trovare un accordo si approvava un ordine del giorno Giuseppe Dossetti secondo cui «La Prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali». A ciò si aggiunse il tentativo (non riuscito) di rinviare ad un esame comune con la seconda Sottocommissione «la determinazione delle condizioni e delle modalità del riconoscimento».

Lo scontro tra democristiani e comunisti e socialisti fu assai aspro, preludio della durissima e violenta campagna elettorale della primavera del 1948 che assumerà un rilievo centrale nella vita del Paese poiché costituirà la prima vera occasione dopo due Guerre mondiali per la decisione circa il futuro politico del paese.

Nella riunione del 19 novembre 1946 nella prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione il Presidente Umberto Tupini pose in discussione gli articoli presentati rispettivamente dagli onorevoli Umberto Merlin e Pietro Mancini («I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare») e Lelio Basso («Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese. Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi»).

Si trattò di una delle poche occasioni in cui Palmiro Togliatti espresse personalmente l'opinione del partito sul punto, dichiarandosi in netto contrasto con la formulazione proposta dagli onorevoli Umberto Merlin e Pietro Mancini (ed a favore di quella proposta da Lelio Basso) rivendicando la totale e completa libertà dei partiti politici di partecipare alla competizione elettorale, senza alcun controllo da parte di autorità statali che non fosse quello operato dai cittadini attraverso il voto.

Il momento più drammatico del dibattito si ebbe quando a seguito della difesa che Palmiro Togliatti fece della futuribile ipotesi di un partito anarchico che, a suo giudizio, avrebbe dovuto avere cittadinanza nella competizione elettorale, Giorgio La Pira paventò l'ipotesi secondo cui proprio sul partito comunista si addensavano i sospetti di un partito antisistema, simile a quello fascista. Sulla stessa linea, ma cercando di stemperare la forte affermazione di Giorgio La Pira, Giuseppe Dossetti si dichiarò ugualmente perplesso sull'esclusione di ogni forma di controllo proposta da Palmiro Togliatti, sottolineando, come l'assenza di una limitazione alla proliferazione di partiti antisistema avrebbe potuto nel futuro ripercuotersi anche contro il partito comunista. A questo punto, si legge nei resoconti che

«Togliatti dichiara di non voler seguire l'onorevole Dossetti nelle sue esemplificazioni riguardanti il partito comunista, per non inasprire la discussione»<sup>33</sup>.

Al di là della diretta querelle tra i maggiori protagonisti della vicenda, il punto è che per i partiti della sinistra si rivelava inaccettabile la richiesta di controllo del “metodo democratico” in quanto, come precisò Lelio Basso, esso avrebbe implicato delle limitazioni poiché presupponeva, in realtà, una valutazione esterna della ideologia stessa del partito. Ma, ancor di più ciò che spaventava i partiti della sinistra era il possibile giudizio storico e concreto sull'antidemocraticità dei partiti comunista e socialista, in quanto ispirati e completamente dipendenti (quello comunista) dal partito comunista russo.

Alla fine della discussione la Sottocommissione varò il seguente testo che sarebbe poi stato trasmesso all'Assemblea: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici, allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese. È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista».

L'insoddisfacente soluzione scaturita dalla Sottocommissione venne subito attaccata in Aula, quando il 4 marzo 1947 l'Assemblea Costituente iniziò la discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana. Iniziò Aldo Bozzi<sup>34</sup>, a cui fece eco Piero Calamandrei che pose l'accento propriamente sulla questione del metodo democratico: «.....L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia. Se è così, non basta dire, come è detto nella Costituzione all'articolo 47, che «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Non basta. Che cosa vuol dire, infatti, metodo democratico? Quali sono i partiti che rispondono alle esigenze del metodo democratico, e quindi sono degni di esser riconosciuti in un ordinamento democratico?».

Il giorno successivo toccò a Umberto Tupini tentare una risposta alle domande di Piero Calamandrei: «I partiti saranno invece di grande aiuto alla giovane democrazia italiana, a condizione però: 1°) che attuino sinceramente il metodo democratico, a cominciare dal loro interno, e che si propongano di attuarlo nel Paese; 2°) che non si ingeriscano indebitamente nella pubblica Amministrazione; 3°) che svolgano fra il popolo una vasta funzione educatrice di libertà, suscitatrice di civili competizioni politiche».

---

<sup>33</sup> I resoconti e le discussioni svoltesi in assemblea Costituente riportate nel paragrafo sono tratte dal sito *La nascita della Costituzione* a cura di F.CALZARETTI.

<sup>34</sup> «Io trovo due grandi assenti in questo progetto: i partiti e le organizzazioni sindacali. Oggi la vita dello Stato poggia su queste forze: sulle forze organizzate del lavoro e sulle forze dei partiti. Bisogna constatare il fenomeno, se anche può dispiacere. I partiti hanno una funzione pubblica nella vita dello Stato moderno, talché alcune Costituzioni li disciplinano giuridicamente. Il problema fondamentale è questo: attuare nell'interno dei partiti il metodo democratico che è indispensabile, perché la democrazia possa, poi, informare tutta la vita dello Stato. Io non vedo, nel progetto, i rapporti tra lo Stato, i partiti e le forze del lavoro. Bisogna evitare che questi due ultimi elementi si possano porre fuori e contro lo Stato. Vi è un articolo, lo so, onorevole Tupini, l'articolo 47, nel quale si parla dei partiti sotto il profilo del principio di libertà; ed è l'unico articolo nel quale, in certo senso, si delinea quella democrazia alla quale la Repubblica si vorrebbe ispirare e che definirò democrazia occidentale».

L'emendamento Mortati-Ruggiero si inserì in questa scia di ragionamenti ed è lo stesso Costantino Mortati che nella seduta del 22 maggio, dopo aver riformulato l'emendamento originario<sup>35</sup>, lo motiverà rammentando come l'esigenza della democraticità interna, da tutti condivisa con riguardo all'organizzazione dei poteri statali, dei sindacati, delle aziende private (attraverso i consigli di gestione) persino per l'esercito non avrebbe potuto escludersi con riguardo ai partiti politici «che sono la base dello Stato democratico. È nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento». Alle preoccupazioni manifestate da taluno con riguardo al pericolo di limitazione della libertà di formazione dei partiti in funzione dei controlli eventualmente richiesti a garanzia della stessa democraticità, Mortati sottolineava come «questi accertamenti non dovrebbero consistere in altro che nel deposito degli statuti e, per quanto riguarda il giudizio della conformità di questi statuti al metodo democratico, bisognerà organizzare delle garanzie tali da avere la sicurezza che si possa impedire la sopraffazione da parte dei partiti dominanti a danno delle minoranze. Io avevo proposto l'intervento della Corte costituzionale. Si potrebbe anche pensare a organismi formati dalle rappresentanze degli stessi partiti esistenti in condizione di pariteticità».

Ma neppure questa linea del tutto minimale rassicurò i partiti della sinistra. L'intervento di Umberto Merlin a difesa del testo Basso assunse toni ultimativi, propri di una difesa politica più che della ragionevolezza costituzionale: «Ora, tanto l'emendamento del collega Ruggiero come l'emendamento del collega Mastino, come quello anche del collega Mortati e del collega Sullo e peggio ancora l'emendamento del collega Bellavista vogliono ottenere un controllo interno nella vita dei partiti, che sarebbe quanto meno eccessivo. Bisognerebbe chiederne gli statuti, conoscerne l'organizzazione, chiedere anche (come fu scritto in relazioni presentate al Ministero della Costituente) i bilanci dei partiti e conoscere i mezzi finanziari di cui essi dispongono. Ora, è possibile tutto questo? È lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità, e poi chi eserciterebbe questo controllo? Dovrebbero forse provvedere dei commissari nominati dal Governo?»

A quel punto era chiaro che su quel terreno si stava manifestando un braccio di ferro che avrebbe potuto compromettere non solo l'esito finale della votazione sull'art. 47, ma ben altri esiti faticosamente raggiunti: «nel contesto di quel clima, De Gasperi e Togliatti, incerti circa l'esito della prossima consultazione (che poi sarà quella del 18 aprile), hanno soffocato la tensione riformatrice che pure era presente»<sup>36</sup>. Così Costantino Mortati, nonostante

---

<sup>35</sup> «Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative. La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti».

<sup>36</sup>L.ELIA. *Elezione e partiti politici in Italia: introduzione* (trascrizione e postilla di Silvia Illari) *Il Politico*, Gennaio-Aprile, 2009.

l'intervento adesivo di Aldo Moro che parlava evidentemente non solo a titolo personale, rinunciò all'emendamento<sup>37</sup>.

In conclusione «né il problema dell'attribuzione ai partiti di funzioni e di uno status costituzionale, né quello di una loro natura e struttura democratica troveranno risposta da parte dell'Assemblea che eviterà, anzi di spaccarsi in due solo grazie al ritiro da parte di Mortati e Ruggiero del loro emendamento»<sup>38</sup>.

Non si trattò pertanto dell'adozione di una soluzione intermedia<sup>39</sup>, bensì del consapevole rifiuto di non aprire un confronto che avrebbe certamente condotto ad una vera e propria spaccatura. La riprova si ebbe di lì a poco: il patto non scritto di reciproca fiducia dei partiti uno nell'altro rispetto alla vigilanza sulla democraticità interna si ruppe già con le elezioni dell'aprile del 1948 e, di lì a poco, si formalizzò un altro e più famoso patto: la *conventio ad excludendum*. Con questa, in sostanza, si produssero, sul piano dell'azione di governo i risultati che non si erano potuti raggiungere con il controllo sulla democraticità interna.

L'esclusione dei partiti socialista (per quasi quindici anni) e comunista (per quasi quarant'anni) dell'azione di governo ha supplito la mancanza di una legge sul controllo interno, producendo nel contempo stravolgimenti profondi sul sistema dei partiti. Tra questi il «paradossale rafforzamento della prassi costituzionalmente assai discutibile, della non controllabilità del rispetto del principio del metodo democratico nell'ordinamento interno dei partiti politici»<sup>40</sup>, con la inevitabile conseguenza di «legittimare l'idea della necessaria corrispondenza fra ideologia permanentemente adottata dal partito e un modello di ordinamento interno con essa coerente»<sup>41</sup>.

## 5. Il dibattito successivo all'entrata in vigore della Costituzione

Se queste erano le premesse si comprende bene come l'esplicita posizione di Carlo Esposito - che riprendeva il tema dell'ordinamento interno democratico riannodandolo alla funzione di far partecipare il popolo alla determinazione della politica nazionale -, rimase del tutto isolata<sup>42</sup>.

Nel Commento all'art. 1 della Costituzione Egli afferma che, pur in presenza di altri strumenti di partecipazione popolare – quali, ad esempio i referendum sia nazionali, sia locali

---

<sup>37</sup> Come noto successivamente C.MORTATI si discostò da quell'impostazione per aderire ad una linea di pensiero più articolata e più incline ad evidenziare l'esigenza di riforme elettorali, anche se nello scritto spesso citato come punto di riferimento per i fautori del principio maggioritario, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano, Scritti giuridici in memoria di V.E.Orlando*, II, Cedam Padova, 1957, l'A. spesso torna sul metodo democratico e sulla sua inattuazione quale causa di molte distorsioni nella formazione della volontà generale dei cittadini attraverso lo strumento del partito.

<sup>38</sup> S.MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)* cit., p. 1.

<sup>39</sup> Secondo l'interpretazione di P.RIDOLA, *Partiti politici* cit., p.74.

<sup>40</sup> S.MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)* cit., p.14.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> L'esigenza di una disciplina sui partiti era sostenuta da PERTICONE, *Parlamento e partito nello stato contemporaneo, Riv. int. fil. dir.*, 1957, p.313 ss.

-, in realtà sono i partiti i mezzi più efficaci ed adeguati di tale partecipazione. Non solo i partiti non alterano i meccanismi della rappresentanza ma, anzi, essi sono «il tratto di unione tra il popolo e gli investiti del potere»<sup>43</sup>.

L'attribuzione ai partiti della funzione di mezzo attraverso cui i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, infatti, «trae origine dalla constatazione che in un regime meramente rappresentativo, nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e (nella migliore delle ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei rappresentanti»<sup>44</sup>. Inoltre, neppure nel giorno elettorale i cittadini eserciterebbero «un effettivo potere se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono i presupposti indispensabili per una cosciente ed illuminata elezione»<sup>45</sup>. Sono queste le libertà che «consentendo ai cittadini le pubbliche critiche e il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti».<sup>46</sup>

Per Carlo Esposito, dunque, ciò che determina il tasso di democrazia (nesso elettorale-decisioni statali) è la *partecipazione continua alla determinazione della politica nazionale*<sup>47</sup>. Alla domanda dove questa si realizzi principalmente tra gli istituti previsti dalla Costituzione, Egli risponde che non certamente nel voto e nel referendum (che sono episodici), bensì essenzialmente nei partiti politici. Di più: non nei partiti quali che siano, bensì in quelli che, grazie alla vita democratica che si esprime al proprio interno, permettono ai cittadini di concorrere effettivamente alla determinazione della politica nazionale<sup>48</sup>.

Nel pensiero del Maestro, emerge limpidamente come l'importanza dogmatica del transito dalla rappresentanza istituzionale ottocentesca (dello Stato come delegato dal popolo) alla rappresentanza politica dei partiti che (richiede condizioni precise tra cui «organizzazione dei partiti stessi, tale da inquadrare la maggioranza della popolazione attiva, realizzando una effettiva saldatura tra gli elettori e le masse dei non elettori»)<sup>49</sup>, non poteva oscurare la novità costituzionale dei partiti e il rapporto tra i partiti stessi, la partecipazione popolare e lo Stato. Rapporto che, al contrario, si ritenne opportuno non esplorare eccessivamente al fine di non ingabbiare i partiti (e cioè o veri Padri Costituenti) nelle gabbie normative di prescrizioni condizionanti la loro esistenza, o peggio ancora in gabbie di merito condizionanti la

---

<sup>43</sup> *La Costituzione italiana, Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 228.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.226.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Tema successivamente ripreso anche da L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, p.268 ss.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>49</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana, Scritti Orlando*, I, Cedam, Padova, 1955, p.43.

loro istituzione, in un momento in cui, invece, era indispensabile riconoscere e consolidare il principio del pluralismo politico<sup>50</sup>.

Ed è proprio in questa prospettiva che occorre inquadrare «la diffidenza, largamente diffusa nella letteratura italiana degli anni Cinquanta, verso forme di intervento pubblico e di regolazione legislativa dei partiti<sup>51</sup>, che sfocerà nell'accoglimento di una dimensione quasi completamente privatistica e che troverà il suo apice nelle tesi di Pietro Rescigno che, nondimeno, conclude il famoso saggio *Sindacati e partiti nel diritto privato* evidenziando come la mancanza di fiducia di partiti e sindacati nello Stato (e dunque in una legislazione di regolazione da esso proveniente) non poteva costituire motivo di soddisfazione ma anzi di «profondo dolore, come uomo che sente l'urgenza di garantire a tutta la società i principi della libertà e della giustizia, ed avverte che lo Stato non è capace di realizzarle»<sup>52</sup>.

La «concezione strettamente privatistica»<sup>53</sup> del ruolo dei partiti politici, peraltro, veniva giustificata sul terreno pubblicistico con l'argomentazione secondo cui siccome la Costituzione non aveva assegnato funzioni costituzionali ai partiti, in qualche misura ne sarebbe conseguita una sottrazione di controlli ad opera dello Stato<sup>54</sup>.

Si tratta di un'argomentazione formalistica<sup>55</sup> che, peraltro, dimentica ciò che gli studiosi della sociologia politica da sempre evidenziano e, cioè, che le funzioni del partito sono in *re ipsa*, esistono nella realtà per la realtà del partito stesso, poiché la funzione di un partito «può venir determinata solo accertando che conseguenze abbiano le attività di quel certo partito»<sup>56</sup>. In altri termini, la funzione esiste per il solo fatto che la presenza dei partiti determini effetti e conseguenze sul sistema politico-istituzionale nel suo complesso<sup>57</sup>.

I partiti, dunque, hanno funzioni pubbliche perché determinano conseguenze sul sistema politico-istituzionale. L'assegnazione di funzioni ad opera della Costituzione può precisarle, ma non le costituisce, tranne che la Costituzione, invece, configuri decisamente il partito come organo dello Stato<sup>58</sup>.

---

<sup>50</sup> Impostazione che, come noto, si deve soprattutto a V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana, Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente* cit., p.107 ss. Nella stessa linea interpretativa in maniera assai rigida P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1961, p.253 ; G. FERRARI, voce *Elezioni (teoria generale)*, *Enc. dir.* XIV, Giuffrè Milano, 1965, p.618.

<sup>51</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici* cit., p.78.

<sup>52</sup> *Sindacati e partiti nel diritto privato* in *Persona e comunità, Saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna, 1966, p.191.

<sup>53</sup> Così giustamente la definisce P. RIDOLA. *Partiti politici* cit., p. 78.

<sup>54</sup> Così A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti, Iustitia*, 1958, p. 389 ss.

<sup>55</sup> Sorprendentemente fatta propria anche dalla Corte costituzionale che nell'ordinanza n. 79 del 2006 ha affermato che proprio a fronte del mancato riconoscimento ai partiti di competenze proprie questi "vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche". Concetto recentemente ribadito anche nella sent. 1 del 2014 su cui v. nota n.

<sup>56</sup> A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo, Classi Partiti Sindacati*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 11.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>58</sup> Punto di arrivo di questo filone di pensiero – sulla cui ricostruzione v. P. RIDOLA, *Partiti politici* cit., p. 71-72 - sarà la configurazione dello Stato di partiti come una sorta di stato a democrazia diretta.

Pertanto una cosa è riconoscere la *genesì privatistica* della nascita di un partito (il contrario, appunto della scelta di configurarlo come organo dello Stato), altra e diversa cosa è far discendere dalla quella genesì la negazione di una *funzione pubblica*.

La democraticità interna ai partiti, in sostanza, si riannoda «alla democraticità dell'ordinamento statale nel suo complesso e comprende una sfera di situazioni più ampia di quelle riducibili, in una prospettiva prettamente privatistica, ad una esigenza di tutela delle posizioni individuali endoassociative»<sup>59</sup>.

Non andare a fondo di tali problematiche, che avrebbero condotto indubbiamente a varare una disciplina pubblicistica sul rispetto del metodo democratico interno ai partiti ha contribuito, nel tempo a spostare l'asse del discorso transitando dalla triangolazione virtuosa: partecipazione popolare-partiti-Stato al rapporto diretto partiti-Stato

Il punto di svolta del dibattito si ha quando la polemica antipartitocratica (largamente e giustamente fondata) diventa sfiducia nello stesso strumento del partito come strumento in se e per sé capace di trovare il punto di equilibrio tra la propria visione del mondo e il bene comune.

Di lì in poi l'asse del discorso si è spostato ed ha avuto inizio l'inconcluso dibattito sulle trasformazioni del sistema elettorale volte alla stabilizzazione delle maggioranze parlamentari. Secondo alcuni sarà proprio (e paradossalmente) Costantino Mortati che nel suo commento all'art. 1 della Costituzione del 1970, con l'aspra critica al sistema dei partiti ad introdurre nel dibattito tale variante.

## **6. Lo “ spostamento” del dibattito sulle riforme elettorali.**

Nel dibattito che si è sviluppato negli ultimi anni circa gli obiettivi di una riforma elettorale che serva al Paese sono emerse diverse posizioni che potrebbero essere sintetizzate nelle seguenti formule:

a. consolidare e rafforzare la democrazia dell'alternanza, in forza del voto degli elettori. Questa alternanza sarebbe essenziale per il ricambio e il rinnovamento del ceto politico e, secondo alcuni, anche per rafforzare il bipolarismo;

b. dare agli elettori non solo la possibilità di scegliere tra i partiti e i programmi, ma di decidere con il loro voto sulla maggioranza e sulla squadra che avrà la responsabilità del governo del Paese;

c. garantire la partecipazione democratica, la rappresentatività delle istituzioni e il pluralismo politico;

d. dare agli elettori il diritto di valutare e di scegliere non solo i programmi e i leader, ma anche le persone dei candidati, favorendo così un rapporto diretto tra gli eletti e gli elettori, tra gli eletti e le comunità locali, tra gli eletti e il territorio;

e. garantire la governabilità, intesa come stabilità dei governi, favorendo la formazione di maggioranze stabili;

---

<sup>59</sup> P.RIDOLA, *Partiti politici* cit., p.115.



f. contenere e ridurre la frammentazione partitica.

La legge n. 270 del 2005, comunemente denominata legge Calderoli, ora gravemente amputata dalla Corte costituzionale con la sentenza<sup>60</sup> perseguiva il primo e il terzo obiettivo e dunque rafforza la democrazia dell'alternanza e il sistema bipolare e garantisce il pluralismo politico.

Per converso essa ha evidenziato in questi anni anche i suoi lati negativi: mette alla mercè di componenti minori la stabilità dei Governi; favorisce una frammentazione partitica ormai prossima alla frantumazione; consegna alle segreterie dei partiti la scelta degli eletti, riducendo al minimo la possibilità degli elettori di valutare le persone dei candidati e di influire sulle loro scelte; sradica l'eletto dal territorio e rende evanescente il suo rapporto con gli elettori e le comunità locali<sup>61</sup>.

Sono questi ultimi i lati negativi più avvertiti dall'opinione pubblica perché con essi viene alla luce il vero fallimento della legge elettorale ancora in vigore: essa ha rotto definitivamente il nesso elettore-eletto, sradicando il soggetto partito dalla sua base elettorale. Non consola, peraltro, sentir rammentare che in realtà tale nesso era stato già spezzato nel 1993 e che da vent'anni in Italia non esiste più il sistema delle preferenze<sup>62</sup>.

Al contrario proprio la circostanza di un tale lasso di tempo ha reso la consapevolezza dei problemi più acuta, perché aver spezzato quel nesso ha prodotto, tra l'altro, un utilizzo deformato dello strumento del partito per interessi personali, come è più volte emerso nelle ultime vicende giudiziarie.

---

<sup>60</sup> In brevissima sintesi con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte ha dichiarato l'illegittimità del premio di maggioranza e del meccanismo del voto bloccato di lista previsti dalla legge 270 del 2005, come aveva già anticipato in sentenze precedenti e segnalato al Parlamento. Si tratta di una sentenza che è stata oggetto di un ampio dibattito in dottrina, soprattutto per il "modo" in cui la questione è arrivata alla Corte, che ha sostanzialmente aperto la porta ad un accesso al giudizio incidentale che supera le caratteristiche attuali di "incidente" di costituzionalità all'interno di un processo. Gli avvenimenti sono noti ed in estrema sintesi possono così ricostruirsi. Nel novembre 2009 l'avv. Aldo Bozzi (più altri aggiuntisi successivamente) convennero in giudizio presso il tribunale di Milano la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'interno sostenendo che la legge 270/2005, con cui si era votato nel 2006 e nel 2008, li aveva costretti ad esercitare il proprio diritto al voto in senso contrario ai principi costituzionali. Le richieste dei ricorrenti sono state dichiarate infondate prima dal Tribunale e poi dalla Corte d'appello. La Corte di cassazione, invece, nel maggio 2013 contraddicendo i giudici di merito ha ritenuto non pretestuosa l'azione, considerandola, invece, costitutiva o accertativa di un diritto, asserendo che i giudici non possono disinteressarsi della violazione dei diritti fondamentali. Affermazione su cui tutti conveniamo che, tuttavia, allo stesso modo tutti comprendiamo non essere convincente e "fondata" con riguardo alla motivazione della rilevanza della questione. Sul punto oltre ad A.POGGI, *Politica "costituzionale e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, *www.confronticostituzionali*, 16 gennaio 2014, v. B.CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sentenza n. 1/2014*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014; A.MORRONE, *Exit Porcellum*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, *Giur cost.*, 1, 2014, p. 629 ss.; Atti del Seminario *Le corti e il voto. Le sentenze della Corte costituzionale sul sistema elettorale*, 29 gennaio 2014, in *Nomos. Le attualità del diritto*.

<sup>61</sup> Denuncia con vigore questo aspetto A.BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti tra rappresentanza e governabilità*, *Forum Quad. cost.*, 24 luglio, 2008.

<sup>62</sup> C.FUSARO, *Tempi stretti? Quasi inesistenti. Più qualche altra nota sulla tragicommedia della legge elettorale*, *www.astridonline.it*, 22 novembre 2012.

Spia sintomatica di questa situazione è l'irresistibile ascesa del MoVimento 5 stelle (alle amministrative del 2012 raddoppia i propri consensi rispetto alle regionali del 2010, assestandosi al 9% dei consensi) che non a caso si definisce nel proprio statuto un "non" partito e che, proprio perciò, potrebbe aver intercettato "consistenti flussi di voti in uscita dai principali partiti"<sup>63</sup>.

Tale caratteristica del MoVimento viene evidenziata da uno studio recente da cui emerge che in questa formazione politica iniziano a convivere due anime: quella di centro-sinistra (32%) e quella di centro destra (28%).<sup>64</sup> Nello stesso studio si sottolinea ancora la frazione di voti "strappati" al centro-destra diventa maggioritaria se si concentra l'attenzione sulle Regioni nord-orientali (Veneto, Friuli V.G. e Provincia di Trento) in cui nel 2008 il 38% degli elettori aveva votato per l'asse forza-leghista.

Dunque, in zone "che in passato si sono proposte come termometro del cambiamenti, anticipando fenomeni politici affermatasi poi a livello nazionale, i dati suggeriscono un avvicendamento tra Lega e M5S nel ruolo di partito della protesta"<sup>65</sup>. Vale a dire nel ruolo di partito «non» partito ben raffigurato dall'idea del MoVimento come "autobus" in cui salgono "soggetti che una volta avuto il passaggio potrebbero anche scendere, perché interpretano questa relazione in modo instabile e strumentale e non in termini di appartenenza"<sup>66</sup>. In tal senso è indubbio che il MoVimento ha lanciato una sfida provocatoria ai partiti, e che proprio ciò attrae consensi e moltiplica le adesioni.

Ecco perché parlare oggi di riforma del sistema elettorale come riforma istituzionale di sistema dovrebbe anzitutto spingere ad affrontare il tema della rappresentanza.

Ciò che oggi è realmente in discussione non è il sistema maggioritario o proporzionale, ovvero la reintroduzione o meno delle preferenze. Questi temi sono in realtà la proiezione di un diffuso disagio dei cittadini verso le formazioni partitiche, verso la loro smarrita capacità di rendersi interpreti delle esigenze collettive e del bene pubblico del Paese.

Perciò la richiesta di una riforma elettorale deve essere oggi avvertita non solo come un esercizio di ingegneria costituzionale finalizzata all'attribuzione dei seggi e dei premi, pur utile e necessaria per assicurare stabilità ai futuri assetti di governo ma, altresì e soprattutto, come richiesta di una riforma della rappresentanza, intesa come terreno di costruzione di regole condivise proiettate a riallacciare il nesso reciso tra elettori ed eletti.

In questa prospettiva il disegno di legge in materia di elezione della (sola) Camera dei deputati già approvato dalla Camera e altresì dal Senato con alcune modifiche (A.S. 1385) corregge in parte il meccanismo contenuto nella legge 270 del 2005, prevedendo capi-lista bloccati e la possibilità per l'elettore di esprimere sino a due preferenze, per candidati di ses-

---

<sup>63</sup> F.BORDIGNON, L.CECCARINI, *Chi sale sull'autobus in MoVimento? Come cambia l'elettorato a 5 stelle*, in *astridonline.it*

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> *Ibidem.*

<sup>66</sup> *Ibidem.*

so diverso<sup>67</sup>. Ciò in quanto verrebbe reintrodotta la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze (secondo una precisa indicazione contenuta nella sentenza n. 1 del 2014)<sup>68</sup> al di là dei soli capi-lista bloccati<sup>69</sup>.

## **7. Perché non si può prescindere dal riporre la questione del metodo democratico (il tema sempre più drammatico dell'inclusione). Le prime risposte in termini di statuti dei partiti e di legislazione ordinaria**

Il mutamento del sistema elettorale, in sostanza, non ha prodotto i risultati attesi in termini di riafferzione alla politica<sup>70</sup>.

Gli economisti sottolineano, peraltro, che il tema dell'inclusione è in qualche misura connaturato al funzionamento del sistema economico che accompagna lo Stato sociale. Questo, infatti, promuoverebbe dinamiche di centralizzazione dei poteri statali e governativi con l'esito, peraltro, di svuotare progressivamente le istituzioni democratiche (Parlamenti, ma anche istituzioni della società civile...) e di renderle meno rispondenti alla volontà dei cittadini. Il risvolto negativo dello stato sociale, in altri termini, consisterebbe nel fatto di rendere meno partecipi delle istituzioni democratiche i beneficiari dell'assistenza<sup>71</sup>.

Il tema dell'inclusione, dunque, rimane e forse oggi in maniera nuovamente drammatica: la disaffezione alla politica riguarda soprattutto i ceti deboli, non le elites. Queste se devono conquistare posizioni di potere (nomine...) anche se disaffezionati, si riaffermeranno... Riguarda le minoranze e non le maggioranze. Ciò vuol dire che la crisi di rappresentati-

---

<sup>67</sup> La Corte, infatti, in un passaggio della sentenza 1/2014 ha precisato che i problemi connessi alla legge 270 del 2005 discendono dal non essere comparabile né con sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con sistemi caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territoriali ridotte, in tal modo alludendo che l'uno o l'altro dei sistemi richiamati avrebbe condotto al superamento dei motivi di incostituzionalità.

<sup>68</sup> Secondo la Corte, infatti, il voto per la scelta di lista è illegittimo quando esclude "ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti" i quali, per l'ampiezza delle circoscrizioni e la lunghezza delle liste sono "difficilmente conoscibili dall'elettore stesso". Inoltre, prosegue la Corte riferendosi al meccanismo previsto dalla legge n. 270 del 2005, il cittadino è privato anche nella "aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista" per effetto delle candidature multiple e della facoltà di opzione dell'eletto sulla base delle indicazioni del partito. Critica queste argomentazioni M.ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, *Rivista AIC*, 4/2014, secondo cui non sarebbe accettabile l'assunto secondo cui il voto senza preferenza non sarebbe mai un voto personale.

<sup>69</sup> Critica l'impostazione del disegno di legge in questione, pur ritenendo che supererebbe un eventuale vaglio di legittimità costituzionale alla luce della sentenza n. 1 del 2004, S.STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2015

<sup>70</sup> Sulle false speranze risposte nei soli sistemi elettorali per rendere effettiva la rappresentanza nella letteratura più recente v. A.MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, in *Confronti costituzionali*, 14 gennaio 2014; S.PASSIGLI, *Il sistema politico italiano: una democrazia rappresentativa?* In S.PASSIGLI (a cura di), *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori* anticipato in [www.AstridRassegna](http://www.AstridRassegna), 1/2015.

<sup>71</sup> W. KYMLICKA, *Contemporary Political Philosophy*, University Press, Oxford, 2002, p. 304-305.

vità dei partiti ricade sui più deboli, ma proprio ciò dovrebbe convincere ad insistere sul tema, ritenendo ancora attuale, per il progresso sociale, il tema dell'inclusione politica.

Sul primo interrogativo (ha ancora senso discutere di democrazia interna ai partiti...?) si può allora concludere convenendo sul fatto che la *richiesta di democrazia interna*, in uno stato pluralista non si può limitare a determinare le *regole del gioco esterno* tra i partiti, ma deve, invece, tendere a divenire strumento di inclusione sociale.

Attraverso la richiesta della democraticità interna si realizza quell'inclusione che è il vero scopo della norma costituzionale, in quanto sistematicamente collegata agli artt. 2 e 3 della Costituzione e a tutte le norme sulle libertà fondamentali e i diritti sociali. La lotta per il continuo inveramento di questi deve avere uno strumento di azione e questo non può limitarsi al momento elettorale.

L'art. 49 e la sua idea di far partecipare i cittadini alla determinazione della politica nazionale è il vero valore costituzionale. La possibilità effettiva per i cittadini di partecipare alla determinazione della politica nazionale costituisce, infatti, il più potente baluardo a difesa del principio di eguaglianza, e a difesa dei diritti fondamentali il cui rispetto deve vincolare qualunque esercizio di potere pubblico<sup>72</sup>.

Per questo motivo venuta meno la forma partito tradizionale e, dunque venuto meno quello che per decenni è stato un potente canale di intermediazione di interessi generali e particolari, si è posta la questione della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, ed è tornato alla ribalta il tema del metodo democratico e della necessità di attuazione dell'art. 49 Cost.

Sul punto, come noto, si contendono il campo due tesi diverse, quella secondo cui l'attuazione della norma costituzionale dovrebbe essere consegnata alla legge e quella che, invece, ritiene che la sede più appropriata sia costituita dagli statuti dei partiti stessi.

Dalle più accurate analisi sugli statuti dei partiti,<sup>73</sup> tuttavia, emerge una spiccata vocazione all'accentramento, partitamente nella figura del leader, carenza di effettivi strumenti di partecipazione alle decisioni da parte degli iscritti (le primarie, mai concepite tuttavia come obbligatorie, sono previste esplicitamente dal solo statuto del PD), mentre si punta decisamente sugli aspetti connessi alla trasparenza e alla moralità del personale politico, e cioè a quei profili decisamente connessi al finanziamento pubblico.

Si tratta, per la verità, di statuti approvati in precedenza all'adozione della legge n. 13 del 2014,<sup>74</sup> che, finalmente compie, invece, un passo deciso verso l'osservanza, ad opera

---

<sup>72</sup> L.FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia, II, Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p.6 ss.

<sup>73</sup> Su cui v. tra gli altri, G.GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia*, *Pol. Del dir.*, 4/2010, p. 630 ss.; E.ROSSI, L.GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Plus, Pisa, 2011; P.MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti cit.*, 151 ss.

<sup>74</sup> La legge ha sostanzialmente recepito la proposta formulata nell'Aprile del 2013 da Astrid secondo cui la legge in questione avrebbe dovuto contenere: a) definizione delle finalità e dei compiti di rilevanza costituzionale attribuiti ai partiti politici; b) qualificazione dei partiti come "associazioni riconosciute" da iscrivere in un apposito albo tenuto da un organo di natura giurisdizionale e in grado di dare pubblicità agli elementi identificativi

dei partiti, del metodo democratico di cui all'art. 49 Cost. La legge, infatti, subordina i benefici economici previsti dalla legge stessa (abolendo così il finanziamento pubblico precedente) al fatto che i partiti redigano uno statuto in forma di atto pubblico che, tra l'altro, indichi, la cadenza delle assemblee; le modalità di partecipazione degli iscritti alle attività del partito; i criteri di protezione delle minoranze; i criteri con cui vengono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali.

Gli statuti dei partiti, prevede ancora la legge, dovranno essere trasmessi ad una Commissione costituita *ad hoc* (Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici) che, dopo aver verificato la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge provvederà all'iscrizione del partito nel registro nazionale che costituisce in sostanza la pre-condizione per usufruire dei benefici economici.

Infine la legge prevede che in caso di diniego di iscrizione al registro da parte della Commissione (nel caso questa ritenga insussistenti i requisiti richiesti) il partito possa ricorrere al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

Con il tempo (la legge andrà a regime nel 2017) e man mano che verranno presentati alla Commissione gli statuti (fin'ora non ne è stato presentato nessuno) vedremo che questa prima attuazione dell'art. 49 raggiungerà lo scopo prefisso dalla Costituzione.

## **8. Ci sono forme alternative ai partiti per realizzare l'inclusione politica? L'imprescindibilità del partito politico come forma di democrazia compiuta**

Le analisi dei politologi hanno esaurientemente dimostrato come la forma partito cambia radicalmente quando esso non è più concepito come organizzazione (in cui si può, almeno teoricamente, applicare il metodo della democrazia) ma come il partito personale, dei notabili, dei sindaci, del premier.....<sup>75</sup>

---

essenziali (atto costitutivo, statuto, organi dirigenti, etc.). Iscrizione nell'albo come condizione per l'esercizio delle funzioni di rilevanza pubblica e per il godimento del regime speciale (compreso l'eventuale finanziamento pubblico) attribuito ai partiti;c) obbligo per i partiti di adottare uno statuto conforme al "metodo democratico". A tal fine la legge dovrebbe indicare le condizioni minime che gli statuti sono tenuti a rispettare in tema di: iscrizione e recesso<sup>1</sup>; elezione delle cariche interne e loro temporaneità; partecipazione degli iscritti alla formazione degli indirizzi ed alla scelta delle candidature alle cariche pubbliche (elezioni primarie o procedure di designazione democratica da parte degli organi di partito); tutela delle minoranze e dei generi; circolazione delle informazioni; responsabilità e controlli sulla raccolta dei fondi e distribuzione delle risorse. L'esistenza di tali condizioni minime dovrebbe formare oggetto di verifica all'atto dell'iscrizione nel registro dei partiti, mentre il finanziamento pubblico, ove previsto, andrebbe in ogni caso subordinato al rispetto di tali condizioni; d) previsione di organi di controllo interni (di natura arbitrale) ed esterni (di natura giurisdizionale) a garanzia del rispetto della disciplina statutaria. Eventuale attribuzione alla giustizia costituzionale di una verifica degli statuti ai fini del rispetto del metodo democratico; e) previsione di una disciplina speciale in tema di scioglimento del partito, di assegnazione dei beni e della disponibilità della denominazione e dei simboli.

<sup>75</sup> Sul punto v. la lucida analisi di M.Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader* cit., p. 109 ss.

Certo il sistema dei partiti non è più quello che garantiva la funzione sistemica, talvolta così intensamente esercitata da aver condotto a quella che Leibholz ha definito la sovrapposizione-identificazione della società civile, dei partiti, dello Stato<sup>76</sup>.

Oggi si è correttamente osservato, tal intermediazione non è «più così necessaria per attivare e portare a compimento il farsi Stato della società civile, poiché questa ha un'immediatezza statale precedentemente sconosciuta»<sup>77</sup>. Le spie di questo fenomeno sarebbero peraltro molteplici: l'ingresso diretto nella politica di personaggi della società civile seguito soprattutto allo sgretolamento dei partiti della prima Repubblica; l'arretramento della politica da interi settori di regolazione pubblica ora dominati da autorità indipendenti le cui relazioni più salde sono costituite dalla burocrazia europea; lo sviluppo di forme di potere carismatico (...) <sup>78</sup>.

Può darsi. Sicuramente i partiti soffrono la concorrenza dei movimenti sociali e delle differenti soggettività operanti nell'ambito della sfera pubblica che non operano solo più per richieste micro-sezionali ma talvolta operano richieste sistemiche (pensiamo ai comitati per l'acqua come bene pubblico).

Tuttavia si tratta di una coesistenza: ciò che è radicalmente mutato è la perdita fattuale di centralità del partito, non certo la sua scomparsa dall'arena pubblica.

Certo la perdita della capacità ideologica del partito ne fa spesso oggi un contenitore non privo, tuttavia, di capacità di presa.

La crisi della capacità aggregativa dei partiti non ha mai implicato una complementare crisi delle funzioni attinenti l'esercizio del potere anche parlamentare, le nomine, l'organizzazione della campagna elettorale, il reclutamento del personale politico.

Spostare quindi l'attenzione su fenomeni di trasmissione della volontà popolare parallela ai partiti, sicuramente prende atto di una altrettanto solida "realtà" costituzionale, ma non aiuta a risolvere un problema che oramai è di legittimità democratica dell'intero sistema.

È indubbio, infatti che il ruolo dei partiti e precisamente la capacità di presentare la domanda in termini generali non è stata ancora sostituita da altre soggettività pubbliche e private che presentino i caratteri della continuità. Ed anzi gli stessi partiti, trovatisi di fronte a «competitori specializzati, e orientati, per la loro stessa specializzazione, a trattare un tipo di domanda meno generale possibile (...) trovano sempre più difficile e sempre meno conveniente trasmettere le domande generali che, in quanto sono parte del loro programma, li distinguono; e moltiplicano invece anch'essi l'opera di trasmissione di domande particolari»<sup>79</sup>.

Tuttavia nel caso italiano si è sviluppato un circuito perverso. La cultura politica italiana non concepisce che sorgano e agiscano autonomamente movimenti di rivendicazione di domande generali poiché assegna tali funzioni al partito politico, allo stesso tempo, però, i

---

<sup>76</sup> *La rappresentazione nella democrazia* (trad. it. Forti), Giuffrè, Milano, 1989, 321.

<sup>77</sup> M.LUCIANI, *Governo (forme di)*, *Enc. dir.* Annali III, Milano, Giuffrè, p. 563.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> A.PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo* cit., p. 36.

partiti hanno smarrito la «capacità di sintesi ideologica»<sup>80</sup> e, dunque, la capacità di “trasformare in provvedimenti le domande generali»<sup>81</sup>.

Se guardiamo alla nostra Costituzione, come correttamente sottolineato,<sup>82</sup> dobbiamo riconoscere la scelta di privilegiare i partiti quali soggetti della partecipazione istituzionalizzata, come dimostrano il rigetto delle proposte di Mortati in tema di iniziativa popolare diretta o indiretta, la conseguente limitazione in senso abrogativo del referendum, la mancata previsione di istituti quali il recall, la debole connotazione dell’iniziativa popolare delle leggi, la residualità della petizione

Questa preferenza, oggi lo sappiamo bene, era per una sfida vinta: i partiti vinsero la sfida di separare dal corpo fisico del re un corpo politico come luogo impersonale dell’identità collettiva e dell’autorità legittima.<sup>83</sup>

Oggi i partiti personali costituiscono quello che Mauro Calise ha ben definito un antico ritorno: «leader senza un corpo politico che non sono, cioè, chiamati e obbligati ad identificarsi con una macchina – di partito o di Stato – che orienti la loro azione e la proietti oltre il loro tempo di vita».<sup>84</sup>

Ma di ciò, conclude l’A., non resta che prendere atto nel senso che una componente del voto (oltre a quella dell’ideologia, dell’appartenenza e del voto di scambio locale) è anche quella che vota per un leader. Ma ciononostante è difficile negare che a tutt’oggi i partiti costituiscono lo snodo fondamentale «della dialettica tra unità del centro governante e la molteplicità coesistente alla comunità governata»<sup>85</sup>.

Proprio la presa d’atto del potere del leader rende ancora più importante il principio del metodo democratico. Rende, in altri termini, ancora più importante l’avvio di un qualche processo di ricostruzione della separazione del corpo politico dal corpo del leader, la ricostruzione di un apparato separato, fucina di idee e di contenuti per il leader stesso.

Ma di nuovo torniamo al problema del metodo, da cui, com’è ovvio, non si riesce a prescindere, se davvero si vuole riaprire seriamente la *partita* per i *partiti politici*.

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p.38.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p.39.

<sup>82</sup> Da M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 142.

<sup>83</sup> M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit, pp. 110-111.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>85</sup> D. Nocilla, Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica in Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso, Cedam, Padova, 1995, p.265.