



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI  
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS  
AND ENVIRONMENT

# ANNO VI ANNALI 2018 DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO

IGNAZIO LAGROTTA  
La democrazia senza partiti





DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Bruno Notarnicola

DIRETTORE DEGLI ANNALI

Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO

Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli,  
Danila Certosino, Laura Costantino, Nicola Fortunato,  
Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Domenico Garofalo,  
Francesco Mastroberti, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano,  
Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio,  
Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Daniela Caterino,  
Gabriele Dell'Atti, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo,  
Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino,  
Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza,  
Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Umberto Salinas,  
Paolo Stefani, Laura Tafaro, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco

*Contatti:*

Prof. Nicola Triggiani

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici  
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco

Via Duomo, 259 74123 Taranto, Italy

e-mail: [annali.dipartimentojonico@uniba.it](mailto:annali.dipartimentojonico@uniba.it)

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<http://edizionidjsge.uniba.it/>



SAGGI



IGNAZIO LAGROTTA  
LA DEMOCRAZIA SENZA PARTITI\*

ABSTRACT

Il lavoro verte su di un tema classico e centrale per la scienza del diritto pubblico e costituzionale, ossia come il sistema politico incide sulla democrazia nella sua effettività.

I partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dagli artt. 49 e 18 della Costituzione. Non sono più il luogo del confronto e dell'elaborazione del progetto di società ma nella migliore delle ipotesi cartelli elettorali utilizzati per accedere alle cariche pubbliche attraverso scelte poco trasparenti e sempre meno inclusive. I cittadini si identificano sempre meno nell'attuale sistema partitico e sono poco disposti ad impegnarsi nelle loro attività; purtroppo i partiti sono ancora gli strumenti per raggiungere il controllo delle istituzioni.

Studiare i percorsi che caratterizzano la parabola dei partiti politici in Italia anche nella prospettiva europea e le ipotesi di regolamentazione della loro disciplina giuridica consente una riflessione sulla democrazia del presente e del futuro.

The work focuses on a classical and central theme for the science of public and constitutional law, namely how the political system affects democracy in its effectiveness.

The traditional parties no longer exist and the existing ones are often outside the perimeter traced by the articles 49 and 18 of the Constitution. They are no longer the place for the comparison and elaboration of the company project, but in the best of hypotheses electoral cartels used to access public offices through choices that are not transparent and always less inclusive. Citizens are increasingly identified in the current party system and are unwilling to engage in their activities; the parties are still the tools to achieve control of the institutions.

Studying the paths that characterize the parable of political parties in Italy also in the European perspective and the hypothesis of regulation of their legal discipline allows a reflection on the democracy of the present and of the future.

PAROLE CHIAVE

Partiti / democrazia / costituzione

Parties / democracy / constitution

SOMMARIO: – 1. I partiti e la democrazia in Italia: rilievi preliminari. – 2. Democrazia dei partiti, democrazia con i partiti e democrazia senza par-

\* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco. Lo scritto riprende le riflessioni contenute nella monografia "La crisi dei partiti e la democrazia in Italia", Cacucci Editore, 2018.

titi. – 3. Per una disciplina dei partiti politici. – 4. La regolamentazione dei partiti politici europei come possibile sollecitazione ad una disciplina dei partiti politici nazionali. – 5. Il disegno di legge A.S. n. 2439, recante “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica”. – 6. Primi rilievi sul disegno di legge A.S. n. 2439 ed alcune proposte per una regolamentazione dei partiti politici. – 7. Conclusioni.

1. Lo studio dei partiti nell’ambito degli ordinamenti costituzionali del ‘900 evidenzia il ruolo che ad essi è stato storicamente attribuito: strumenti per la realizzazione della democrazia<sup>1</sup>.

Uno dei problemi centrali della democrazia contemporanea è la crisi della rappresentanza che si intreccia con il tema dei partiti e con il loro ruolo nello Stato costituzionale.

I partiti un tempo pilastro delle istituzioni hanno finito per «appesantirle ed occuparle»<sup>2</sup> ma soprattutto non sono più in grado di rappresentare gli interessi degli elettori.

Agli albori del periodo repubblicano, come evidenziato da Paolo Ridola nel 1982, i partiti politici «assumono l’attuale fisionomia di istituzioni capaci di esercitare una crescente influenza nel funzionamento degli organi costituzionali, sino a divenire gradualmente gli effettivi detentori del potere politico nella vita dello Stato». Ancora oggi i partiti politici continuano ad essere gli effettivi detentori del potere politico ma si tratta di mera gestione del potere essendo venuta definitivamente meno la capacità di indirizzo politico. E di qui la evidente incapacità, come lucidamente afferma Antonio Ruggieri, «di progettazione politica e di azione volta all’appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente ed intensamente avvertiti nel corpo sociale»<sup>3</sup>. Per questo motivo «alla loro declinante capacità di

1. Per una ricostruzione delle origini della problematica costituzionale dei partiti politici v. Ridola, 1982, 66 ss. ed in particolare la nota 2 e la bibliografia ivi richiamata; per una bibliografia essenziale Predieri, 1950, Esposito, 1954, Elia, 1970, 638, Ridola, 1990, Bartole, 1995, 705, Bartole 2000, 398, Pinelli, 2006, 770, Rizzoni 2006, Azzariti, 2009, 177, Ridola, 2009, Gregorio, 2013, Luciani, 2013.

2. Barbera, 2009, 343 ss.

3. Ruggieri, 2017, secondo l’A. «il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Il vero è che i partiti, con le lotte intestine che ne segnano il quotidiano operare e che non di rado sfociano in disgregazioni insanabili, esibiscono una generale, tangibile incapacità di progettazione politica e di azione volta all’appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente ed intensamente avvertiti nel corpo sociale. La cosa è ormai talmente evidente che, invero, si può dubitare che basterebbe il colpo di bacchetta magica dato con legge elettorale per ciò che attiene alla condizione relativa al premio suddetto a ridare ampiezza di respiro ai disegni politici messi a punto dai partiti ed alle loro conseguenti realizzazioni.



guida e di leadership si è sostituita la più facile tentazione di occupare sia le istituzioni sia estesi settori dell'economia pubblica»<sup>4</sup>. Ed è alla fine degli anni ottanta che il processo di ribaltamento delle tradizionali posizioni si completa. Le proteste e le lamentele dei cittadini tradizionalmente veicolate *dai* partiti vengono ora incanalate *contro* di essi; con la conseguente esplosione di tensioni che prendono la forma dell'«antipolitica». Se è vero che ciò porta al dissolvimento dei partiti tradizionali «nessuno dei partiti che formavano l'arco costituzionale è rimasto in vita»<sup>5</sup> tale processo non esclude dal circuito decisionale ciò che rimane di essi.

Se da un lato, pertanto, la «partitocrazia» è stata avvertita da subito come il male incurabile del sistema italiano, che inquina le istituzioni ed avvelena il circuito democratico, la cura ha portato ad un risultato persino più aberrante: a morire saranno i partiti non la degenerazione partitocratica. Questo ha portato diversi autori ad osservare come il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica sia stato un passaggio dalla «partitocrazia» *dei* partiti a quella *senza* partiti.

In questo contesto i partiti non hanno più svolto la funzione di sintesi degli interessi e peggio ancora hanno rappresentato esclusivamente le ambizioni personali dei *leader*.

Anche per tali ragioni è stato affermato che «il tempo della democrazia dei

4. Barbera, 2009, 343 ss.

5. Per un'interessante ricostruzione della fase costituente e sui risultati elettorali del 2 giugno 1946 che condizionano il successivo disegno si v. Logroscino, 2009, l'A. evidenzia che l'obiettivo che resta perseguibile e che effettivamente il PCI si pone è quello di portare avanti una riforma del paese profonda, ma da realizzare nel tempo, senza strappi, ossia all'interno di un sistema di democrazia liberale occidentale. Da questa prospettiva, esso inizialmente guarda alla Costituzione con interesse relativo, o meglio con un interesse specifico di ordine riduttivo. Il suo programma per la Costituente, infatti, non va oltre indicazioni sommarie, che però delineano in maniera limpida l'intento di dare all'Italia «un assetto costituzionale nel quale l'indirizzo politico della maggioranza e del corpo elettorale incontrino limiti minimi», così da non porsi come ostacolo sulla via della «democrazia progressiva». Ciò è apertamente affermato da Umberto Terracini nel corso del dibattito sul tema che si svolge in seno alla Seconda Commissione Forti, ove l'autorevole esponente comunista aggiunge un monito sui rischi della rigidità: essa, ponendo un limite al necessario continuo adeguamento della struttura giuridica alla struttura sociale, finirà per determinare «una situazione di crisi acuta, dalla quale non si potrà uscire altro che attraverso la frattura». A base di questo atteggiamento vi è la convinzione di poter raggiungere, insieme ai socialisti, la maggioranza politica e quindi intraprendere immediatamente il cammino della democrazia progressiva. Le elezioni del 2 giugno rivelano una realtà diversa dalle aspettative (o speranze) delle sinistre, giacché i due partiti riuniti nel «Patto di unità nazionale» non restano solo ampiamente al di sotto della maggioranza assoluta, ma hanno una forza che è paragonabile (superiore sì, ma non di molto) a quella della sola DC. La Costituzione inizia così ad assumere maggior rilievo anche per il PCI. Infatti, sfumata la possibilità di un governo delle sinistre e esclusa – ben da prima, perché impraticabile – l'insurrezione armata, diviene strategico partecipare alla definizione delle regole fondamentali dell'ordinamento. Regole che, da un lato, recepiscano almeno parte dei propri contenuti di valore e, dall'altro, garantiscano alle minoranze – a cui il PCI potrebbe appartenere – un adeguato ruolo politico.

partiti è oramai passato»<sup>6</sup>. E se i partiti non riescono più a svolgere il ruolo che erano stati chiamati a svolgere cosa succede?

Un dato è evidente i partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dalla Costituzione attraverso gli artt. 49 e 18. Non sono più il luogo del confronto e dell'elaborazione del progetto di società ma nella migliore delle ipotesi cartelli elettorali utilizzati per accedere alle cariche pubbliche attraverso scelte poco trasparenti e sempre meno inclusive.

I partiti non sono più in grado di coinvolgere i cittadini che sono sempre meno disposti ad identificarsi ed impegnarsi nelle loro attività ma sono ancora gli strumenti per fornire al *leader* di turno un trampolino di lancio per raggiungere il controllo delle istituzioni.

Questo di per sé è un indice di quanto basso sia il livello del nostro sistema democratico.

Studiare i percorsi che caratterizzano la parabola dei partiti politici in Italia assume allora evidente centralità ai fini della comprensione di un processo *in progress* nel quale i partiti formalmente ancora esistono ma appaiono malati gravi ed incurabili<sup>7</sup>.

2. Al riconoscimento delle libertà politiche si accompagna in tutti gli ordinamenti l'individuazione di un limite di compatibilità della lotta politica con i principi ed i valori che caratterizzano l'ordinamento<sup>8</sup>.

In tale limite si inquadra il richiamo al metodo democratico contenuto nell'art. 49 della Costituzione che introduce sotto questo profilo una limitazione della libertà di associazione diversa e più restrittiva di quella disposta dall'art. 18<sup>9</sup>.

6. Poggi, 2014.

7. Ruggieri, 2017.

8. Ridola, 1982, 66 ss. del limite del metodo democratico posto ai partiti dall'art. 49 si è già accennato trattando del concorso (v. *supra*, § 4), e si è osservato che l'uno e l'altro sono diretti a garantire la pluralità dei partiti e sono perciò indissolubilmente collegati dalla medesima esigenza di delineare il quadro che assicuri la misura massima possibile di libertà e di confronto nella dialettica fra le forze politiche. Ciò detto, tuttavia, i contorni della formula adoperata dai Costituenti non appaiono ancora con sufficiente nettezza, né i lavori preparatori offrono elementi completamente chiarificatori, giacché in quella sede il significato del metodo democratico fu piuttosto determinato negativamente, per effetto del progressivo sfrondamento del più articolato sistema di limiti al diritto di associarsi in partiti, suggerito da quegli emendamenti miranti ad introdurre un limite ideologico-programmatico (emendamento Bellavista), o a stabilire espressamente l'estensione del metodo democratico alla istituzionalità interna (emendamento Mortati-Ruggiero), o ancora a configurarlo esplicitamente come un limite di ordine pubblico costituzionale, consistente nel «rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla Costituzione».

9. Predieri, 1950, 171 ss.

La disposizione costituzionale conserva però un margine di indeterminazione che appare colmabile solo attraverso un'attuazione legislativa dell'art. 49<sup>10</sup>.

Ciò non toglie che la necessità di avere partiti democratici si è scontrata sin dall'origine con lo *status* degli stessi e con la concezione del rapporto tra democrazia e partiti.

Il metodo democratico pertanto non è stato declinato come limite all'organizzazione interna del partito ma come modo in cui si avvera giorno per giorno il loro concorso alla determinazione della politica nazionale.

In tal senso è stata sostenuta l'impossibilità di prevedere misure quali l'autorizzazione ma anche l'imposizione di qualsiasi modello democratico «nell'organizzazione interna dei partiti»<sup>11</sup>.

Alla sensibilità dei giuristi e dei costituzionalisti in particolare non è sfuggita però la stretta connessione tra l'organizzazione interna e la proiezione esterna dei partiti.

In definitiva se i partiti sono il tramite attraverso il quale si deve realizzare la democrazia dei cittadini è evidente, come lucidamente afferma Crisafulli, «che l'inciso relativo al metodo democratico deve essere applicato alla fase del concorso interno dei singoli partiti non meno che alla fase successiva del concorso esterno».

Il limite del metodo democratico quindi si estende anche alla vita interna dei partiti «così da esigerne il rispetto anche nel loro ordinamento e nei loro processi decisionali»<sup>12</sup>.

10. In assenza di tale attuazione legislativa le opzioni dell'interprete assumono un peso non indifferente in tal senso Ridola, 1982, 66 ss. il quale aggiunge che «così, mentre deve ritenersi sicuramente esclusa dall'art. 49 un'indagine avvolgente sulla «democraticità» dei partiti, i problemi appaiono assai più delicati qualora ci si soffermi a considerare il rapporto fra il retroterra ideologico di un partito ed il comportamento da esso tenuto nella competizione politica, e ci si collochi dunque nell'ambito più circoscritto del rispetto della cosiddetta democrazia «procedurale». Ove invero si ritenga che la Costituzione abbia imposto su questo terreno una tavola di valori alle ideologie di partito, il limite del metodo democratico sarebbe suscettibile di contemplare una «situazione di pericolo», e di operare anche nella prospettiva della possibile azione futura del partito, in ragione degli obiettivi remoti che esso si prefigga una volta giunto al potere nel formale rispetto del metodo medesimo: obiettivi riconoscibili in sede di teoria politica o sulla base dell'analogia con le esperienze del passato. Diversamente ove si ritenga che da questa eventualità remota il limite in questione prescindano, e che la Costituzione abbia in sostanza rimesso il giudizio sugli obiettivi di fondo e sulla fedeltà di ciascun partito alle regole del gioco democratico all'opinione pubblica, e dunque agli esiti dello stesso confronto fra le forze politiche: nel metodo democratico dovrà essere ravvisato allora un mero riferimento al modo in cui concretamente e, si potrebbe dire, giorno per giorno, i partiti concorrono alla formazione della politica nazionale, da esso non potrà trarre fondamento costituzionale alcuna valutazione «preventiva» della democraticità di un partito, e l'elemento finalistico potrà essere considerato solo congiuntamente all'atteggiamento tenuto da ciascun partito nella lotta politica»; Poggi, 2015.

11. Merlini, 2009, 51 ss.

12. Ridola, 1982, 66 ss. ai principali argomenti in base ai quali l'opinione contraria è stata sostenuta (il rifiuto dell'emendamento Mortati-Ruggiero in Assemblea costituente, l'assenza di un esplicito

Queste sinteticamente le coordinate ermeneutiche sulle quali sostanzialmente vi è una convergenza ampia. La disputa nasce nel momento in cui si scende sul piano pratico a verificare in quale maniera possa essere attuata realmente la democrazia all'interno dei partiti<sup>13</sup>.

Il problema non è di poco conto in quanto l'opzione per un modello determina conseguenze sul piano pratico e sulle stesse limitazioni che possono essere introdotte sul piano statutario.

Per quasi cinquant'anni i partiti in Italia hanno avuto sempre delle forti *leadership* ma all'interno di una classe dirigente plurale si pensi alla DC, al PCI ed al PSI. Dal 1994 in poi il sistema partitico è mutato e le *leadership* hanno condizionato la stessa organizzazione del partito sino a declinarsi in movimenti di carattere esclusivamente carismatico.

Si avverte allora l'esigenza di un rinnovato patto costituzionale tra i partiti, elettori ed eletti che deve necessariamente partire da una disciplina giuridica<sup>14</sup> degli stessi ma anche da un'autoriforma della vita interna<sup>15</sup>. Solo attraverso tale percor-

richiamo ad un limite di democrazia interna prescritto invece per i sindacati registrati dall'art. 39, il rispetto dell'autonomia statutaria garantita ai partiti così come ad ogni altra associazione), si è replicato che è la stessa funzione dei partiti di canali della partecipazione democratica dei cittadini ad imporre un limite siffatto, in mancanza del quale i partiti medesimi neppure potrebbero concorrere democraticamente alla formazione della politica nazionale, e si è aggiunto che l'art. 49, conferendo ai partiti una funzione essenzialmente strumentale, presuppone che essi siano rappresentativi di gruppi di cittadini, e che questa rappresentatività non potrebbe essere efficacemente assicurata senza una struttura interna a carattere democratico; Cantaro A. (2014), *Presentazione. Partiti e sindacati nella crisi*, in Quaderni Di Rassegna Sindacale. Lavori, p. 71-77; Scuto, 2017.

13. Poggi, 2015.

14. Ridola, 1982, 66 ss. ciò detto, tuttavia, non sembra neppure che ogni tentativo statale di disciplinare la vita interna si traduca in una espropriazione della libertà dei partiti, giacché se è vero che essi, divenuti «veri soggetti politici sovrani» nelle società capitalistiche moderne, non possono venir degradati a «strumenti subordinati» del potere statale, è anche vero che l'art. 49 configura il diritto di associazione in partiti come una situazione essenzialmente funzionale.

15. Ridola, 1982, 66 ss. una disciplina statale non può integralmente sopperire, re alla carenza di un'«autoriforma» della vita interna dei partiti, né essa appare conforme alla Costituzione, sia perché lesiva del profilo collettivo della libertà di associazione garantita ai partiti, sia perché tende a realizzare dall'alto un elevato grado di omogeneità del pluralismo politico in contrasto con la stessa configurazione costituzionale del metodo democratico.

Ove allora si ritenga che l'art. 49 lasci spazio ad interventi del legislatore, essi potrebbero sicuramente disciplinare le condizioni minime del rispetto del principio del concorso e del metodo democratico anzitutto nella vita interna del partito, allo scopo di garantire la possibilità del ricambio nella guida di esso, le procedure per la formazione e l'espressione del dissenso, la partecipazione delle minoranze agli organi deliberativi del partito, la disponibilità delle strutture, dei mezzi e degli organi di informazione ufficiali del partito, riservando all'autonomia statutaria l'ulteriore disciplina delle modalità di attuazione di tali regole (struttura degli organi interni e loro rapporti, sistemi per la elezione delle cariche direttive, ecc.). Ma occorre domandarsi infine se una legislazione attuativa dell'art. 49 non possa spingersi anche più oltre, nella disciplina di quelle attività del partito che più direttamente incidono

so si intravede la possibilità di passare da una democrazia *dei* partiti, che anche dal punto di vista semantico appare un errore, alla democrazia *con* i partiti. Espressione quest'ultima che sotto un duplice profilo appare più corretta. Da un lato in quanto fa percepire un sentimento inclusivo che è alla base della partecipazione democratica dall'altro perché sottolinea il ruolo concorrente dei partiti politici con altre forme espressive della sovranità popolare.

Nell'attuale fase storica torna prepotente la domanda in merito alla necessità di intraprendere la via di una seria regolamentazione dei partiti politici<sup>16</sup>. Se questa possa essere la strada per la riaffermazione del primato di questi nel raccordo tra governanti e governati è difficile a dirsi ma appare molto probabile.

Il tempo è tiranno e potrebbe essere anche troppo tardi.

Si avverte il vento di un cambiamento che assume di poter concepire una democrazia *senza* partiti.

È stato affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato».

Se utilizziamo i dati dell'esperienza questi ci dicono che l'alternativa ai partiti politici «è rappresentata o da forme plebiscitarie o dal ritorno a pratiche trasformistiche ed assembleariste proprie della vecchia rappresentanza liberale, in ogni caso dominate da gruppi di pressione di vario genere»<sup>17</sup>.

Il contesto politico italiano sembrerebbe aver intrapreso questo crinale il cui completamento non appare di buon auspicio per il nostro sistema democratico.

Allo stesso modo la *deregulation* di cui hanno beneficiato i partiti ed i movimenti politici non appare più sostenibile.

Appare necessario un processo di riforma che porti a garantire gli iscritti ai partiti quelle condizioni minime di vita democratica che sono alla base della dialettica e del confronto democratico<sup>18</sup>.

Nella proiezione esterna invece i partiti devono garantire trasparenza dei processi decisionali, delle fonti di finanziamento e del loro utilizzo e nella selezione

sul funzionamento delle istituzioni, allo scopo di restituire al partito medesimo un ruolo di cerniera nei rapporti fra gli elettori e gli eletti alle cariche pubbliche, ad esempio, attraverso la disciplina delle procedure interne per la scelta dei candidati

16. Numerose proposte organiche di regolamentazione normativa dei partiti politici: da quella presentata da Luigi Sturzo il 16 settembre 1958 a quella organica ben nota, della XIII legislatura, di Claudia Mancina (A.C. 5326), fino ad arrivare alle attuali proposte di legge presenti in Parlamento A.C. 244 (Maurizio Turco ed altri), 506 (Castagnetti ed altri), 853 (Pisicchio), 1722 (Briguglio ed altri), 3809 (Sposetti ed altri) e 4194 (Veltroni ed altri) (*Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione* – curata dal Prof. Giuliano Amato. L'Isle ha raccolto e ordinato il materiale rilevante, mentre per l'estensione del testo ci si è avvalsi della collaborazione del Prof. Francesco Clementi dell'Università degli Studi di Perugia).

17. Barbera, 2009, 343 ss.

18. Pizzetti, 2009, 277 ss.

delle candidature. Queste appaiono le coordinate minime per poter rivitalizzare il ruolo dei partiti ma soprattutto per avverare il precetto costituzionale ed il processo democratico<sup>19</sup>.

3. Le discussioni in merito all'opportunità di introdurre una regolamentazione dei partiti politici possono farsi risalire agli albori della nascita della Repubblica<sup>20</sup>.

In Assemblea costituente, come si è detto, fu abbandonata prima di essere seriamente discussa la possibilità di introdurre delle disposizioni più puntuali in merito alla disciplina dei partiti. Sulla falsariga dei convincimenti, che vinsero i padri costituenti ad operare quella scelta, successivamente anche l'attuazione legislativa dell'art. 49 della Costituzione ha subito la stessa sorte<sup>21</sup>.

Il tema appare oggi non più eludibile.

Le argomentazioni che avevano (s)consigliato una regolamentazione giuridica dei partiti sono definitivamente superate. Il processo di integrazione della società civile nello Stato è stato portato a compimento.

La fragilità dei sistemi democratici messi sotto assedio dalla crisi economica e dalle sempre nuove emergenze invocano degli ancoraggi.

Una regolamentazione dei partiti e dei movimenti politici può essere un puntello non indifferente per garantire la tenuta democratica dell'ordinamento.

Il rinnovato rilievo del tema è stato più volte evidenziato dalla dottrina<sup>22</sup>.

19. Caravita, 2015.

20. Barbera, 2009, 343 ss.; Frosini, 2013, 2.

21. Clementi, 2015, nell'incipit l'A. nell'evidenziare come la regolamentazione giuridica del partito politico nell'ordinamento italiano costituisce un topos del dibattito politico (e della letteratura scientifica), come noto, già dai lavori della stessa Assemblea costituente; al punto tale che la mancata attuazione legislativa dell'art. 49 della Costituzione, si può dire che costituisca per certi aspetti, ormai, un tema a se stante in dottrina. Ciò avviene, d'altronde, perché il ruolo fondamentale che la Costituzione affida ai partiti politici nell'assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita politica è rimasto del tutto inalterato nei sessantasette anni di vita repubblicana, sebbene siano mutate tanto, uti singuli, le forme e i modi di essere partito, quanto, in modo collettivo, le forme e i modi di articolazione degli stessi come sistema; Rossi, 2010, 48.

22. Clementi, 2015, l'A. evidenzia come il tema assume un rilievo più consistente, a maggior ragione, in considerazione di tre ulteriori elementi, che nel tempo sono emersi, e dai quali appare difficile, ormai, discostarsi: a) una progressiva regolamentazione e disciplina dei partiti politici e dei loro sistemi avvenuta a partire dal secondo dopoguerra nei maggiori ordinamenti di democrazia pluralista, anche alla luce dell'emergere della strategicità ordinamentale della c.d. legislazione elettorale di contorno; fattore decisivo per la qualificazione e la strutturazione di un democratico sistema di partiti, questa rappresenta, come noto, l'insieme delle norme che stabiliscono le modalità di svolgimento delle campagne elettorali, i modi di finanziamento della politica, la gestione del contenzioso elettorale, i modi di accesso e di partecipazione alla competizione elettorale, comprese le regole su incandidabilità, inleggibilità e incompatibilità, ma anche, appunto, le regole sui partiti politici e sulla formazione dei gruppi parlamentari; b) una progressiva regolamentazione e disciplina dei partiti politici (e del loro

Le indagini sviluppate sui partiti in relazione alle interrelazioni con le istituzioni confermano l'opportunità di non indugiare oltre e di porre seriamente mano alla disciplina della materia.

Di conforto possono essere anche le linee direttrici provenienti dall'Unione europea<sup>23</sup> alla luce dell'evoluzione dei Trattati con gli effetti a cascata che questi determinano all'interno dei singoli ordinamenti nazionali<sup>24</sup>.

Se è vero che il tema della regolamentazione pubblicistica della «forma» partito e cioè quello di definire se l'ordinamento possa imporre un modello di democraticità interna trova alcune resistenze in dottrina e rende necessari ulteriori studi ed approfondimenti questo non può essere un valido motivo per arrestare un processo normativo oramai indispensabile.

Le criticità emerse in sede di analisi del percorso storico-costituzionale del partito ci permettono di perimetrare un campo di intervento da parte del legislatore che potrebbe nell'immediato contribuire a rivitalizzare la partecipazione democratica ed il ruolo stesso dei partiti.

D'altronde la giurisprudenza ha sottolineato come i partiti politici godono di una sfera di attribuzioni riservata e protetta perché *“titolari ex lege di alcune pubbliche funzioni, in quanto ciò riguarda le elezioni, il funzionamento dei corpi rappresentativi ed il contributo dei cittadini, con metodo democratico, alla formazione della politica nazionale, ossia della funzione d'indirizzo politico”* (Tar Lazio, sez. II, sent. 14/10/2009, n. 9895). Certo, non come poteri dello Stato ai quali riconoscere, ai fini dell'art. 134 Cost., *“la natura di organi competenti a dichiarare la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali”* (Corte Cost. Ordinanza n. 79/2006 e n. 120/2009).

Non solo la titolarità di funzioni pubbliche esige quindi una regolamentazione ma anche il ruolo effettivo che questi svolgono nella selezione delle candidature, nella gestione delle risorse finanziarie e nell'influenza generalizzata sulle istituzioni democratiche.

sistema) sempre più anche in ambito europeo, a maggior ragione alla luce dell'evoluzione dei Trattati (in particolare, come noto di quello di Lisbona), che a cascata determina effetti, evidentemente, pure all'interno dei singoli sistemi partitici nazionali; c) Il ciclico – ma costante – auspicio da parte della politica e delle sue maggiori personalità nel voler proporre una disciplina ed una regolamentazione di tipo pubblicistico al fenomeno partitico; scelta che non di rado ha portato, e porta, a formulare disegni e progetti di legge pure di grande qualità o, del pari, a chiedere, anche da parte delle stesse delle istituzioni, studi approfonditi sul tema a grandi studiosi, tali da illuminare gli stessi decisori pubblici nel momento in cui sembrerebbero aver intenzione i partiti politici di darsi delle regole.

23. Ingravallo, 2012, 209 ss.; Porchia, 2014, 795 ss.; Staiano, 2012.

24. Grasso, 2017.

4. In tema di partiti politici va ricordato che nel 2014 è stato approvato un apposito regolamento che è entrato in vigore il 24 novembre 2014 ed è applicabile dal 1° gennaio 2017.

Tale regolamento si occupa di definire uno specifico quadro legale, finanziario e regolamentare per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee.

Viene prevista una personalità giuridica europea e incrementando la flessibilità dei finanziamenti. L'acquisizione della personalità giuridica europea potrà sostituire o affiancare quella dello Stato membro in cui il partito o la fondazione hanno sede e grazie ad essa questi otterranno riconoscimento giuridico e capacità giuridica in ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea. Tale acquisizione avverrà tramite decisione dell'"Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee" che procederà alla loro registrazione, in un apposito "registro dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee" da questa istituito e gestito. La cancellazione dal registro comporterà l'estinzione della personalità giuridica europea

I punti fondamentali<sup>25</sup> di tale regolamento possono costituire la cartina di tornasole per una disciplina dei partiti giuridici anche nell'ordinamento interno.

Tra le diverse previsioni appare determinazione la creazione di un'autorità che registra e controlla i partiti politici europei e le relative fondazioni ivi compresa la possibilità di questa di imporre sanzioni.

Viene prevista la possibilità di attingere alle relative informazioni online.

25. I Punti chiave del regolamento (fonte PARTITI POLITICI – Note sull'A.S. n. 2439 "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica" marzo 2017 n. 468) sono i seguenti: – Il nuovo regolamento crea un'autorità che registra e controlla i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee e che ha il potere di imporre sanzioni. Le informazioni sono contenute in un registro online disponibile al pubblico; – Per farsi registrare presso le autorità, ogni partito politico europeo deve soddisfare determinate condizioni, come ad esempio possedere un seggio in un paese dell'UE ed essere rappresentato in almeno un quarto dei paesi dell'UE; – I partiti politici europei con almeno un deputato al Parlamento europeo possono richiedere il finanziamento UE; – Il 15 % del finanziamento UE annuale viene suddiviso equamente tra i partiti idonei. Il restante 85 % viene distribuito in base al numero di eurodeputati. Per le fondazioni politiche, che possono vedere rimborsato l'85 % delle proprie spese, viene adottato il medesimo sistema; – Le donazioni singole che i partiti e le fondazioni possono accettare ogni anno sono soggette a limitazioni rigorose. Le donazioni non possono superare i 18 000 euro e tutte quelle che eccedono i 12 000 euro devono essere immediatamente segnalate alle autorità. Non è necessario pubblicare i nomi dei donatori che effettuano donazioni inferiori ai 1 500 euro. Non è consentito accettare donazioni anonime; – I partiti possono utilizzare il finanziamento UE per finanziare le campagne elettorali per il Parlamento europeo; – In caso di violazione di tali regole, è possibile sanzionare i partiti oppure rimuoverli dal registro; – Il sito web del Parlamento europeo conterrà tutti i dati riguardanti il finanziamento di partiti politici e fondazioni da parte dell'UE.



5. Il disegno di legge in esame nasce dalla spinta storica e dottrinarina all'introduzione di meccanismi volti a sollecitare trasparenza organizzativa e finanziaria nonché accesso partecipativo<sup>26</sup>.

L'art. 1 (intitolato – *Finalità*) stabilisce i presupposti sui quali la disciplina si intende costruire l'intero impianto normativo: trasparenza dei partiti; loro democraticità interna<sup>27</sup>; ampliamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica.

La stessa assume come destinataria i «partiti, movimenti e gruppi politici organizzati» ampliando i soggetti sinora presi in considerazione da precedenti provvedimenti legislativi.

L'art. 2 (intitolato – *Norme in materia di partecipazione politica*) al primo comma replica il modo di condursi dei partiti nell'agone politico, secondo il principio del pluralismo politico che il Costituente intese quale valore primario da tutelare. Il secondo comma invece prevede che “organizzazione e funzionamento” dei partiti siano “improntati” a “trasparenza e metodo democratico”. Ed “è diritto di tutti gli iscritti partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito”. Per questo riguardo dunque – la determinazione delle scelte politiche – è sancito un diritto individuale degli iscritti.

Conseguentemente, il comma 3, lettera *a*) prescrive (mediante novella all'articolo 3 del decreto-legge n. 149 del 2013) che lo statuto del partito politico indichi “le forme e le modalità di iscrizione” (giacché sono gli iscritti i titolari del diritto di concorrere alle scelte politiche del partito) nonché le modalità di partecipazione

26. Lungo quest'ultima falsariga muove il disegno di legge A.S. n. 2439, recante “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica”. Esso giunge all'esame del Senato dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati l'8 giugno 2016. Questo disegno di legge si pone quale 'seguito' di alcuni provvedimenti intervenuti negli anni recenti. Sono: la legge n. 96 del 2012, di riduzione del finanziamento statale dei partiti nonché sulla trasparenza e i controlli dei loro rendiconti; il decreto-legge n. 149 del 2013 (come convertito dalla legge n. 13 del 2014) che ha in ampia misura riscritto la legge dell'anno precedente, prevedendo la progressiva abolizione, anziché solo riduzione, del finanziamento statale diretto ai partiti (talché destinato ad essere lo strumento finanziario 'diretto' principale è il solo contributo delle Camere ai Gruppi parlamentari: 31,7 milioni sul bilancio interno della Camera nel 2016; 21,3 milioni in Senato), e recante previsioni per la trasparenza e democraticità interna. Insieme, si prefigge di dotare di un più definito presidio 'sanzionatorio' la citata normativa introdotta nel 2012-14 (fonte PARTITI POLITICI – Note sull'A.S. n. 2439 “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica” marzo 2017 n. 468). Rispetto a tali atti legislativi – i quali hanno posto, ancorché riferita alla percezione del 'due per mille' o dei contributi fiscalmente agevolati, la base normativa per una 'specialità' del partito rispetto alla generale realtà associazionistica (mercé le previsioni introdotte circa lo statuto dei partiti, la loro registrazione) – il disegno di legge A.S. n. 2439 pone alcune novelle in materia di trasparenza e democraticità interna; sempre in tema di riflessioni sui progetti di attuazione dell'art. 49 Cost.

27. Rossi, 2011.

“alle fasi di formazione della proposta politica del partito” – inclusa la selezione dei candidati alle elezioni.

Così come prevede la necessaria indicazione statutaria dei diritti e doveri degli iscritti (e relativi organi di garanzia).

Inoltre prescrive che lo statuto del partito regoli l’istituzione di una anagrafe degli iscritti ed il suo accesso. Essa dev’essere consultabile da ogni iscritto (nel rispetto della protezione dei dati personali).

Il comma 5 pone previsioni circa la denominazione e il simbolo.

Esso stabilisce che la denominazione e il simbolo usati dai “soggetti politici organizzati” (*espressione che si direbbe compendiare quella di “partiti, movimenti e gruppi politici organizzati” ricorrente altrove* nel medesimo articolo del disegno di legge) siano regolati dall’articolo 7 del codice civile (il quale, con il titolo “Tutela del diritto al nome”, recita: “1. La persona, alla quale si contesti il diritto all’uso del proprio nome o che possa risentire pregiudizio dall’uso che altri indebitamente ne faccia, può chiedere giudizialmente la cessazione del fatto lesivo, salvo il risarcimento dei danni. 2. L’autorità giudiziaria può ordinare che la sentenza sia pubblicata in uno o più giornali”).

L’art. 3 (intitolato – *Norme di trasparenza in materia di partecipazione alle elezioni della Camera dei deputati*) introduce alcune novità in merito alla possibilità di ricasazione delle liste per mancato deposito dello Statuto (o dichiarazione sostitutiva di trasparenza) e del programma elettorale.

L’art. 4 (intitolato – *Elezioni trasparenti*) prescrive che lo statuto o la dichiarazione sostitutiva di trasparenza siano pubblicati sul sito internet del Ministero dell’interno, in maniera “facilmente accessibile” ed in un’apposita sezione denominata “Elezioni trasparenti”.

L’art. 5 (intitolato *Trasparenza degli organi, delle regole interne e delle modalità di selezione delle candidature*) prescrive, riguardo ad alcuni elementi, la pubblicazione sul sito internet del singolo partito, entro un’apposita sezione denominata “Trasparenza”.

L’articolo differenzia l’oggetto della pubblicazione sul sito del partito, a seconda che il partito sia iscritto nel registro dei partiti o meno.

In caso di partito iscritto nel registro (comma 1): devono essere pubblicati sul suo sito lo statuto (dopo il controllo di conformità da parte della Commissione di garanzia degli statuti); il rendiconto di esercizio (corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa); la relazione del revisore (o della società di revisione, ove prevista); il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte del competente organo del partito politico; l’elenco dei beni immobili e beni mobili registrati e degli strumenti finanziari, di cui il partito sia intestatario; le erogazioni sopra i 5.000 euro percepite.

In caso di partito non iscritto nel registro dei partiti (comma 2): devono essere pubblicati sul suo sito i medesimi elementi sopra ricordati (stante la dicitura: “fermo restando quanto previsto dal comma 1”) *ed in più alcuni altri*. Sono:

- le procedure richieste per l’approvazione degli atti che impegnano il partito;
- il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo (incluse le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi);
- le modalità di selezione delle candidature;
- l’organo comunque investito della rappresentanza legale;
- l’indicazione del soggetto titolare del simbolo (e se il soggetto sia diverso dal partito, sono pubblicati anche i documenti che abilitano il partito ad utilizzare il simbolo).

L’art. 6 (intitolato – *Trasparenza dei finanziamenti, contributi, beni o servizi*) si occupa delle risorse del partito: finanziamenti, contributi, beni o servizi.

Per esse sono posti specifici obblighi di dichiarazione nonché obblighi di pubblicazione nel sito dei partiti (nella sopra ricordata sezione denominata “Trasparenza”).

L’art. 7 (intitolato – *Promozione dello svolgimento delle attività politiche in favore dei partiti iscritti nel registro*) disciplina alcune forme di promozione da parte degli enti territoriali di attività politiche di partiti (solo se iscritti nel registro).

Gli enti territoriali possono prestare una duplice forma di promozione. Ossia:

- la fornitura di beni e servizi, previa disciplina della materia con apposito regolamento, ed anche attraverso convenzioni con istituzioni pubbliche e private;
- la messa a disposizione di locali per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell’attività politica, previa stipulazione con i partiti di apposite convenzioni (con spese di manutenzione e di funzionamento dei locali, a carico dei partiti, per il tempo per il quale essi se ne avvalgano, secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali).

L’art. 8 (intitolato – *Modifiche all’articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di revisione dei bilanci*) circoscrive l’ambito soggettivo di applicazione del vigente obbligo di avvalersi di una società di revisione iscritta nell’albo, la quale esprime (con apposita relazione) un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti, secondo quanto previsto dalla normativa a fini di trasparenza.

L’art. 9 (intitolato – *Sanzioni in materia di trasparenza dei bilanci*) pone alcune sanzioni amministrative pecuniarie, aggiuntive rispetto alle ‘sanzioni’ già poste dal decreto–legge n. 149 del 2013.

In ultimo l’art. 11 dispone con una norma transitoria un termine di diciotto mesi per consentire ai partiti di adeguare il proprio statuto alle prescrizioni contenute nel disegno di legge.

6. L'impianto del disegno di legge appare in linea con quelle che erano le sollecitazioni provenienti dalla dottrina e dalle esperienze più recenti che sollecitavano l'introduzione di meccanismi volti a sollecitare trasparenza organizzativa e finanziaria.

In primo luogo il disegno legge sui partiti politici appare corretto nell'individuare all'art. 1 la «*mission*» e cioè promuovere la trasparenza, la democraticità interna<sup>28</sup> e l'ampliamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Inoltre all'art. 2 sulla base dell'art. 49 della Costituzione stabilisce che tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere con strutture e metodi democratici, a determinare la politica nazionale.

Va rilevato però che andrebbe meglio definita la misura della giustiziabilità della lesione dei diritti degli iscritti o anche il grado di 'pervasività' di un conseguente sindacato giurisdizionale.

Un tema centrale al quale nel testo potrebbe darsi un maggior peso potrebbe inoltre essere quello culturale e cioè prevedere che i partiti:

a) organizzano la partecipazione dei cittadini alla formazione degli orientamenti e degli indirizzi sulle questioni di interesse collettivo che verranno sostenute dai loro rappresentanti nelle sedi locali, regionali<sup>29</sup>, nazionali ed europee;

b) formano i cittadini alla trattazione delle questioni di interesse collettivo e alla assunzione di responsabilità pubbliche.

La cultura e lo sviluppo delle competenze sono fondamentali per l'effettività della democrazia. Una partecipazione priva delle necessarie competenze, infatti, rischia di essere un mero simulacro.

Il disegno di legge inoltre si occupa del finanziamento dei partiti<sup>30</sup>. Lo stes-

28. Sempre più si è fatta strada la necessità di mantenere "un metodo democratico" anche internamente, cioè non più soltanto esternamente nel rispetto della democrazia procedurale con l'astensione da ogni forma di azione violenta nei confronti dell'ordinamento e degli avversari politici. D'altronde, l'elemento di democrazia esterna, secondo la teoria dell'integrazione di matrice tedesca (supervisionata dall'uso eventuale dei provvedimenti *ad hoc* predisposti nel corso dei decenni nell'insieme normativo derivante dalla Legge c.d. Scelba, legge n. 645 del 1952, e poi da quella c.d. Mancino, legge n. 205 del 1993), viene ad essere sempre più garantito anche dal livello sopranazionale di operatività del nostro ordinamento. Basti pensare alle Corti che a tali infrastrutture ordinamentali fanno da presidio e quindi al ruolo svolto in tal senso dalla Corte di Strasburgo riguardo al caso del partito turco Refah Partisi o al caso spagnolo del partito basco Herri Batasuna. Per converso con maggior forza negli ultimi anni, in una fase di profonda ristrutturazione del sistema partitico-politico successiva ai referendum del 1991-1993 e alle vicende della c.d. tangentopoli, è proprio il metodo democratico inteso come le garanzie riguardanti la democraticità interna dei partiti stessi (*Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione* - curata dal Prof. Giuliano Amato. L'Isle ha raccolto e ordinato il materiale rilevante, mentre per l'estensione del testo ci si è avvalsi della collaborazione del Prof. Francesco Clementi dell'Università degli Studi di Perugia).

29. Bifulco, 2009, 239 ss.

30. Mezzetti, 2009, 111 ss.

so dovrebbe meglio prevedere le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento.

Allo stesso modo dettare disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze.

Non secondaria è anche la questione della registrazione dei partiti e degli effetti che ne conseguono.

Dalla registrazione dei partiti conseguono diverse garanzie «sull'effettività delle previsioni normative basti pensare all'obbligo di depositare uno statuto, indicando i legali rappresentati e l'organigramma, a quello di una trasparenza dei finanziamenti e dei fondi ricevuti sia pubblici che privati, a quello di indicare una sede specificatamente definita» (Amato-Clementi).

L'esperienza comparata inoltre evidenzia come le modalità di registrazione siano differenti e prevedono un registro depositato presso lo stesso Parlamento, in altri casi presso il Ministero dell'Interno o presso le Corti di secondo grado.

L'ultima sembrerebbe la soluzione da preferire in quanto meno esposta ai rischi di ingerenza della politica.

La registrazione del partito consentirebbe anche la previsione delle disposizioni sulla cessazione e sulla destinazione dei beni mobili ed immobili oltre a consentire un maggior grado di tutela del singolo associato iscritto al partito.

Come è stato osservato però negli statuti andrebbe prevista «la possibilità di adire il giudice anche in relazione alla lesione di diritti inviolabili, non "coperti" dalla tutela endoassociativa previsti dagli artt. 49 e 51 della Costituzione» (Amato-Clementi).

Infine un ultimo aspetto che si ritiene fondamentale sottolineare è quello di aver previsto la pubblicazione online in una apposita sezione *Trasparenza*. In tale sezione dovrebbero essere pubblicati tutta la documentazione del partito: dallo statuto, ai bilanci, alle relative deliberazioni, ai compensi per le collaborazioni etc. In tal modo si porterebbe a compimento il processo di avveramento della trasparenza così come declinato a livello costituzionale.

Nel disegno di legge esaminato, invece, non c'è alcun riferimento alle primarie. È vero che non è un argomento che attiene più alla legislazione elettorale che alla disciplina del partito. Si tratta però di uno strumento che può essere istituzionalizzato. Ma servono regole precise e tempistiche certe.

7. Come novelli Colombo navighiamo in alto mare con pochi punti di riferimento che ci dovrebbero aiutare a non perdere definitivamente la rotta. Questi fari nella notte sono i principi costituzionali, i porti sicuri le istituzioni che possono

contribuire a modellare i partiti e ad indirizzarne le forme. Ma i partiti o le diverse forme verso le quali si aggrega oggi la raccolta del consenso si impiantano sulle fratture (*clevages*) che attraversano una determinata società. Un tempo i contrasti, che hanno inciso anche sulle diverse identità dei partiti<sup>31</sup>, portarono alla differenziazione fra partiti cattolici e partiti laici, fra partiti legati al movimento operaio o ai ceti borghesi, fra partiti legati a politiche nazionali o ad interessi territoriali. Oggi diverse sono le fratture e le ferite che contraddistinguono la nostra società e queste hanno determinato il superamento delle categorie conosciute rendendole non più attuali.

Il vuoto più ampio appare quello creatosi tra politica e democrazia popolare.

Si tratta di una frattura pericolosa perché non trovando una composizione potrebbe implodere.

Una prima conseguenza è quella dell'«indifferenza con la quale una parte dei cittadini guarda al mondo della politica nel suo insieme»<sup>32</sup>. Questa indifferenza è pericolosa e porta a ridefinire la forma o le forme della democrazia che si polarizza.

In questo processo di polarizzazione da un lato troviamo la democrazia costituzionale che enfatizza la necessità di pesi e contrappesi tra le istituzioni e che prevede il governo *per* il popolo con l'intermediazione dei partiti.

In contrapposizione «la componente popolare della democrazia che enfatizza il ruolo dei cittadini e la partecipazione popolare e che implica il governo *da parte* del popolo»<sup>33</sup>.

Si pone quindi il problema di definire la possibilità o meno di concepire una democrazia *senza* partiti.

Un dato è evidente, come si è anticipato, i partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dalla Costituzione attraverso gli artt. 49 e 18.

I partiti non sono più in grado di coinvolgere i cittadini che sono sempre meno disposti ad identificarsi ed impegnarsi nelle loro attività.

Certo sono ancora delle piattaforme idonee per fornire al *leader* di turno un trampolino di lancio per raggiungere altri uffici o posizioni. I partiti però stan-

31. La vicenda del Refah Partisi acquista un valore emblematico dal punto di vista del rapporto tra religione e politica nella società contemporanea, perché mette in risalto i limiti della laicità “moderna” a contatto con una società orientata al senso di appartenenza alla religione islamica. Un problema che in qualche modo si ripropone oggi all'interno dei contesti socio-politici dei paesi europei che assistono da alcuni anni alla formazione di partiti islamici, i quali si manifestano come partiti a forte caratterizzazione identitaria, sul punto si rinvia alle riflessioni di Stefani, 2017.

32. Mair, 2016, l'A. evidenzia come non solo l'ostilità ma anche l'indifferenza produca fratture difficilmente colmabili in quanto la politica ed i politici vengono considerati inutili.

33. Ibidem.

no crollando perché non sono più il luogo del confronto e dell'elaborazione del progetto di società ma nella migliore delle ipotesi cartelli elettorali utilizzati per accedere alle cariche pubbliche attraverso scelte poco trasparenti e sempre meno inclusive.

Si è affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>34</sup>.

Ma cosa c'è *oltre* i partiti?

Festeggiati i settant'anni, la nostra Costituzione mette alla prova la sua capacità di essere argine a nuovi populismi ed oligarchie. La democrazia è complicata ed al tempo stesso molto fragile<sup>35</sup>.

La storia costituzionale insegna che i partiti «creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori».

Ma i partiti al tempo stesso non possono essere più quelli attuali devono attingere alle forze vive della società civile<sup>36</sup> e devono accettare di procedere attraverso una riforma seria ed a tratti già delineata a scrivere le regole del gioco democratico.

Solo attraverso questo processo virtuoso ed oseremmo dire indispensabile in questa notte buia sarà possibile intravedere le prime luci dell'alba.

34. Mair, 2016, l'A. evidenzia che sebbene i partiti continuino ad essere attori della vita democratica, sono oramai così disconnessi dalla società, e perseguono una forma di competizione così insignificante, che non sembrano più capaci di portare avanti il progetto democratico nella sua forma attuale; si v. anche l'analisi critica di Ignazi, 2012.

35. Ainis, 2018; Baldassarre, 2002.

36. Ruggeri, 2017, anche secondo l'A. i partiti possono vincere la scommessa che hanno fatto con se stessi, sopravvivere e trasmettersi integri (anzi, rigenerati) alle future esperienze dello Stato costituzionale unicamente a condizione che trovino in sé la forza e le risorse indispensabili per mettere da canto senza rimpianto alcuni metodi e pratiche di fare politica vetusti e invero radicati ma ormai non più riproponibili, aprendosi alla società e, grazie al sussidio che questa potrà loro offrire, dando vita a modi di fare politica idonei a dare appagamento a bisogni che altrimenti ricercheranno vie e sedi alternative e improprie al fine di potersi fare in qualche modo valere.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ainis M. (2018). Questa non è democrazia, *La Repubblica*, 18 marzo 2018
- Azzariti G. (2009). Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli: Jovene Editore, p. 177 ss.
- Baldassarre A. (2002). *Globalizzazione contro democrazia*, Bari: Editori Laterza
- Barbera A. (2009). Relazione di sintesi, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli: Jovene Editore, p. 343 ss.
- Bartole S. (1995). Partiti Politici, *Digesto Disciplinare Pubblicistiche*, X, Torino: Utet, p. 705 ss.
- Bartole S. (2000). Partiti Politici, *Digesto Disciplinare Pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino: Utet., p. 398 ss.
- Bifulco R. (2009). Partiti politici e autonomie territoriali, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli: Jovene Editore, p. 239 ss.
- Caravita B., Sistema dei partiti e riforme istituzionali, in *federalismi.it*, 25 marzo 2015
- Clementi F. (2015). Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici, in *federalismi.it*, 25 marzo 2015
- Elia L. (1970). Forme di Governo, *Enc. dir.*, XIX, Milano: Giuffrè Editore, p. 638 ss.
- Esposito C. (1954). I partiti nella Costituzione italiana, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova: Cedam
- Frosini T.E. (2013). È giunta l'ora di una legge sui partiti? in *Dirittoestoria.it*, n. 2/2013
- Grasso G. (2017). Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale, in *Nomos*, n. 1 del 2017
- Gregorio M. (2013). *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra otto e novecento*, Milano: Giuffrè Editore
- Ignazi P. (2012). *Forza senza legittimità*, Bari: Editori Laterza
- Ingravallo I. (2012). I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Bari: Cacucci, p. 209 ss.
- Logroscino P. (2009). Accordo tra potenze straniere e scelte democratiche nella decisione costituente dell'Italia repubblicana, in *federalismi.it*, 28 gennaio 2009
- Luciani M. (2013). Sul partito politico, oggi, in *Democrazia e diritto*, n. 3
- Mair P. (2016). *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Cosenza: Rubbettino Editore
- Merlini S. (2009). I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, p. 51 ss.
- Mezzetti L. (2009). Finanziamento e condizionamenti del partito politico, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli: Jovene Editore, p. 111 ss.
- Pinelli C. (2006). Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia, in *Quaderni costituzionali*, p. 770 ss.
- Pizzetti F. (2009). Partiti politici e nuove tecnologia, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costi-*



- tuzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17–18 ottobre 2008, Napoli: Jovine Editore, p. 277 ss.
- Poggi A. (2014). È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti? in *federalismi.it*, n. 24/2014.
- Poggi A. (2015). La democrazia nei partiti. in *Rivista AIC*, n. 4/2015.
- Porchia O. (2014). Partiti politici europei, *Enc. dir., Annali*, VIII, Milano: Giuffrè Editore, 795 ss.
- Predieri A. (1950). I partiti politici. in Calamandrei P., Levi A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, p. 171 ss.
- Ridola P. (1982). Partiti politici. *Enc. dir.*, XXXII, Milano: Giuffrè Editore, p. 66 ss.
- Ridola P. (1990). Art. 49, in Crisafulli V., Paladin L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova
- Ridola P. (2009). L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17–18 ottobre 2008, Napoli: Jovine Editore, p. 7 ss.
- Rizzoni G. (2006). Art. 49, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, Torino: Utet, p. 981 ss.
- Rossi E. (2010). Per una disciplina legislativa dei partiti, in *Dialogo*, p. 48 ss.
- Rossi E. (2011). La democrazia interna nei partiti politici, in *Rivista Aic*, n. 1/2011
- Ruggeri A. (2017). I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici, in *federalismi.it*, 22 novembre 2017
- Scuto F. (2017). Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica, in *federalismi.it*, 2 ottobre 2017
- Staiano S. (2012). I partiti europei fuori tempo, in *federalismi.it*, 25 luglio 2012
- Stefani P. (2017). I partiti religiosi (islamici) e la democrazia “laica”, in *Calumet*, 30 giugno 2017