



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2018
"UNITÀ E INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA"

Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi

di CLAUDIO DE FIORES

**DAI PARTITI DEMOCRATICI DI MASSA
AI PARTITI POST-DEMOCRATICI DEL *LEADER*
PROFILI COSTITUZIONALI DI UNA METAMORFOSI**

di *Claudio De Fiore*
*Professore ordinario in Diritto costituzionale
Università della Campania «Luigi Vanvitelli»*

ABSTRACT

ITA

Il saggio ricostruisce i processi di trasformazione del sistema dei partiti evidenziando il rapporto di cesura emerso, in questi anni, tra la Costituzione e il concreto modo di operare delle associazioni partitiche in Italia. A partire dai primi anni Novanta, la crisi dei partiti democratici di massa ha, infatti, portato alla nascita di partiti post-democratici del leader: partiti leggeri senza organizzazione, senza insediamento territoriale, senza un'adeguata cultura politica di sostegno. Il fallimento di questo sistema costituisce oggi una delle principali cause dell'emersione e della successiva affermazione del cd. populismo, anche in Italia. Per l'Autore il partito politico può ancora avere un futuro, ma il suo orizzonte di riferimento non potrà più essere lo Stato-nazione, ma l'Europa.

EN

The essay examines the transformations of the party system in Italy and, above all, the break between Constitution and today's reality of the party system. In the Nineties, the crisis of mass parties has led to the creation of post-democratic parties of the leader: weak parties without organization, without territorial settlement, without a deep political culture. The failure of this system of parties is today the leading cause of the birth and success of populism in Italy. According to the Author, in

conclusion, the political party can still have a future, but its horizon can no longer be the nation-state, but Europe.

**DAI PARTITI DEMOCRATICI DI MASSA
AI PARTITI POST-DEMOCRATICI DEL *LEADER*
PROFILI COSTITUZIONALI DI UNA METAMORFOSI**

di *Claudio De Fiore*

SOMMARIO: 1. *Le inafferrabili origini della crisi della “repubblica dei partiti”*; 2. *Partiti e forma di governo*; 3. *Estinzione o novazione del partito politico?*; 4. *Dalla democrazia dei partiti...;* 5. *...ai partiti senza democrazia*; 6. *Partiti e Costituzione. Un rapporto in crisi:* 6.1. *I partiti quale spazio politico di raccordo tra eletti ed elettori*; 6.2. *Il partito politico come luogo di formazione della classe dirigente*; 6.3 *Il partito politico quale soggetto (ma non organo) costituzionale di mediazione*; 6.4. *La controversa questione del concorso democratico*; 6.5. *Politica nazionale e indirizzo politico*; 7. *L’attuazione dell’art. 49 Cost.: una richiesta contraddittoria e costituzionalmente inappropriata*; 8. *Crisi dei partiti e crisi democratica*; 9. *Europa e partiti. Un auspicio “costituente”*.

1. Le inafferrabili origini della crisi della “repubblica dei partiti”

La questione del declino della forma partito non è certo un tema nuovo, né tanto meno originale. Se ne discute da oramai molto tempo e l’impressione che anche istintivamente se ne ricava è quella di essere precipitati in una sorta di crisi permanente. A tal punto da risultare ostico, se non addirittura impossibile, rintracciare, sul piano storico, finanche le origini di questo fenomeno.

Le posizioni su questo punto sono ancora oggi quanto mai variegata e distanti, sebbene buona parte degli studi storiografici sia solita ricondurre al 1978 l’inizio del declino¹. Due gli eventi dirompenti di quell’anno: da una parte, il sequestro Moro, i cui risvolti politici e simbolici evidenziarono, (anche) sul piano umano e al cospetto dell’intero Paese, le condizioni di estrema debolezza e di smarrimento

¹ In questo senso, fra gli altri, G. MAMMARELLA, *L’Italia contemporanea (1943-1985)*, il Mulino, Bologna, 1985, 487 ss.; P. GINSBORG, *Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi. Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Torino, 1989, 516 ss.; F.M. BISCIONE, *Il sommerso della Repubblica. La democrazia italiana e la crisi dell’antifascismo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, 122 ss.

della «repubblica dei partiti»². Dall'altra, la celebrazione del primo referendum per l'abolizione del finanziamento pubblico. Una consultazione che, pur non attribuendo la vittoria al fronte referendario, con il suo 43,6% di voti favorevoli indicava, per la prima volta, con chiarezza che un grave e minaccioso deficit di legittimazione stava oramai aggredendo il sistema dei partiti. Se negli anni precedenti solo sparuti filoni politico-culturali avevano segnalato, con allarme, la «indebolita capacità dei partiti politici ... di guidare le trasformazioni della società italiana»³. Con il referendum del 1978 era oramai divenuto a molti evidente che in Italia si era aperta un'insidiosa crepa tra società e partiti⁴.

Tra i primi a comprendere che uno terremoto politico era in arrivo fu Bettino Craxi, segretario del Psi. Per il nuovo gruppo dirigente socialista era questa l'occasione propizia per iniziare a regolare finalmente i conti con il proprio passato e, più in generale, con la democrazia dei partiti.

Decisivo banco di prova sarebbe stato il XLII Congresso nazionale convocato a Palermo nell'aprile del 1981. In quell'occasione la leadership socialista propose un'incisiva riforma dello statuto del partito. La modifica riguardava la disposizione, fino ad allora vigente, che attribuiva alla direzione la designazione del segretario. La riforma craxiana riscosse uno straordinario successo⁵. In ragione di tale innovazione statutaria, per la prima volta nella storia politica italiana, il segretario di un partito veniva eletto direttamente dai delegati. Quali sarebbero state le conseguenze nella vita di quel partito è noto: personalizzazione della politica, trasformazione del partito socialista in un partito del leader, concentrazione verticistica dell'indirizzo politico ...

² L'espressione è di P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna, 1991.

³ P. INGRAO, *Una diagnosi sulla crisi delle istituzioni* (1968), in ID., *Masse e potere*, Editori Riuniti, Roma, 1977, 260.

⁴ Così, da ultimo, G. MARCHETTI, *Finanziamento dei partiti politici italiani e lobbies*, in A. Di Gregorio – L. Musselli (a cura di), *Democrazia, Lobbying e processo decisionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, 79 ss.

⁵ L'emendamento Martelli che modificava l'art. 26 dello Statuto, introducendo l'elezione diretta del Segretario, venne approvato con il 70% dei consensi dell'intero Congresso. Sul punto l'interessante ricostruzione di S. COLARIZI, *La trasformazione della leadership. Il Psi di Craxi (1976-1981)*, in Id. e altri (a cura di), *Gli anni ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, 31 ss.

Di qui il delinarsi di un nuovo modello di partito permeato dalla «retorica del capo» e, in ragione di ciò, proteso, da una parte, a «trascendere la base degli iscritti e esaltare di converso l'opinione pubblica»⁶. E, dall'altra, a operare quale risolutivo «fattore di rafforzamento dei vertici del partito o addirittura del suo leader»⁷. Una vera e propria svolta destinata, in breve tempo, a condizionare il futuro del sistema dei partiti e buona parte della stessa cultura politica e istituzionale italiana.

2. Partiti e forma di governo

I tentativi di costruzione di «un nuovo sistema politico, *oltre i partiti*»⁸ sono destinati a trovare, nell'Italia del post-tangentopoli, un originale ed inedito terreno di sperimentazione. Mutano in questi anni le forme della politica, i moduli organizzativi, i luoghi dell'agire collettivo. L'etica del capo prende il sopravvento travolgendo i tradizionali modi di intendere la partecipazione alla vita politica del paese. Un esito destinato a ridisegnare progressivamente l'organizzazione dei partiti, il loro rapporto con la società, la forma democratica del paese⁹.

In breve tempo la dissoluzione della forma partito produce un effetto domino destinato a coinvolgere l'intero assetto istituzionale. A farne le spese non sarà soltanto la cd. centralità delle Camere, ma la stessa autonomia politica dei singoli parlamentari, il loro status costituzionale, la libertà di mandato¹⁰. Di qui le note anomalie di funzionamento del Parlamento italiano, oramai da tempo condannato ad operare in uno stato di perenne decomposizione-composizione-scomposizione (dei gruppi parlamentari). Un'istituzione in permanente oscillazione tra voti di fiducia blindati e irrefrenabili fenomeni di transfughismo. Di qui la sua proverbiale debolezza e inefficienza.

⁶ A. BALDASSARRE, *Partiti e società: una crisi di legittimazione*, in G. Gozzini (a cura di), *I partiti e lo Stato*, De Donato, Bari, 1982, 31.

⁷ A. BALDASSARRE, *Partiti e società*, cit., 31.

⁸ E. BETTINELLI, *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in Accademia Nazionale dei Lincei (a cura della), *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994, 167.

⁹ Per un'efficace ricostruzione degli effetti sistemici prodotti in Italia dalla svolta maggioritaria dei primi anni Novanta si rinvia al volume di M. CALISE, *Dopo la partitocrazia*, Einaudi, Torino, 1994.

¹⁰ Sul punto mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Dir. soc.*, 2017, 19 ss.

Ne vi è da sorprendersi. È sufficiente leggere alcune memorabili pagine dell'*English Constitution* di Walter Bagehot per comprendere che la «efficienza dell'assemblea richiede una solida massa di voti stabili»¹¹. E questa «stabilità» solo il partito può assicurarla. Insomma – sintetizza Bagehot – se il Parlamento è l'asse dell'intero ordinamento costituzionale «il partito è la sua essenza»¹².

Ma è proprio di questa «essenza» che si percepisce oggi la mancanza nell'attuale assetto istituzionale italiano. Sprovvisi di una vera e propria organizzazione politica i partiti si sono via via trasformati, nel corso del tempo, in entità occasionali e deboli¹³. Soggetti privi di una coerente legittimazione politica e sociale. Ma anche istituzionale.

Ci si riferisce, in particolare, al repentino smantellamento della funzione parlamentare dei partiti e alla contestuale erosione di quell'«intimo nesso»¹⁴ che per una lunga stagione aveva legato i partiti ai gruppi parlamentari. Un nesso consustanziale all'interno del quale finanche Triepel era solito rintracciare il connotato essenziale del concetto di partito: «il partito politico – scriveva il giurista tedesco – presuppone la rappresentanza popolare come campo di battaglia e il diritto di voto parlamentare come mezzo di lotta»¹⁵.

Di questo nesso rimangono oggi solo labili tracce. Il basso grado di coesione interna dei gruppi parlamentari, la congenita subalternità delle formazioni politiche di maggioranza alle dinamiche di governo, la riduzione degli spazi del confronto parlamentare hanno, in questi anni, accelerato il tramonto del partito politico in Parlamento. Una vera e propria regressione sul piano delle relazioni costituzionali dagli esiti

¹¹ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (1867), Il Mulino, Bologna, 1995, 150.

¹² W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., 149.

¹³ Sul repentino sfaldamento delle basi organizzative dei partiti negli anni della svolta maggioritaria si rinvia allo studio di P. SCALISI, *La dissoluzione delle strutture organizzative di base dei partiti*, in *Polis*, 1996, 221 ss.

¹⁴ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana* (1952), in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 230 per il quale «l'intimo nesso che esiste in fatto tra *partiti* e *gruppi* deve dirsi conforme allo spirito della Costituzione. E debbono dirsi conformi a tale spirito i legami dei deputati e dei senatori con i partiti e la disciplinata e confessa obbedienza dei parlamentari alle direttive del partito».

¹⁵ H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici* (1927), Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 7 che, tuttavia, da tale vincolo consustanziale fa discendere conseguenze «nefastes» per la democrazia parlamentare: «l'organizzazione di partito aggredisce il parlamentarismo dall'esterno e dall'interno. Si impadronisce dell'elettore e lo spinge sempre più tra le sue reti. Si appropria di tutti gli stadi della procedura parlamentare e di tutte le direzioni in cui essa si manifesta».

evidenti e (per molti aspetti) paradossali: oggi non sono più «i gruppi parlamentari ... le proiezioni dei partiti nelle Camere»¹⁶, come si era soliti dire in passato. Ma, semmai, sono gli stessi partiti ad essere, in più occasioni, divenuti emanazione e proiezione dei gruppi parlamentari all'interno della società.

Tutto ciò ci conferma l'esistenza di un nesso condizionante tra forma partito e forma di governo. Ritenere che il sistema dei partiti non sia parte integrante della forma di governo è certamente vero sul piano formale. Così come è indubbio che lo spazio assegnato ai partiti politici dalla Costituzione non vada oltre la «politica nazionale»¹⁷.

Ma ciò non può però indurci a concludere che l'ordinamento dei partiti sia del tutto irrilevante o estraneo alle modalità di funzionamento della forma di governo. Né tanto meno che il funzionamento delle forme di governo sia del tutto indifferente al sistema dei partiti, quasi che fra i due termini della questione non vi sia mai stato (né tanto meno vi mai possa essere) alcun nesso¹⁸.

Questo nesso non solo esiste, ma è sempre esistito. Ed eluderlo vorrebbe dire negare – per utilizzare le parole di Kelsen – che «la moderna democrazia si fonda sui partiti politici la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico»¹⁹. E che «solo l'illusione o la ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici»²⁰.

Ecco perché non possiamo, come giuristi, evitare di analizzare la «condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica»²¹ scaturita, in questi anni, dai processi trasformazione del sistema dei partiti. Né, tanto meno, possiamo trincerarci dietro la «purezza» del metodo giu-

¹⁶ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, 308.

¹⁷ Così, da ultimo, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, Giuffrè, Milano, 2010, 540 che definisce la forma di governo «l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica».

¹⁸ Così L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634 ss. per il quale «le forme di governo dello Stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal “sistema dei partiti”». Su «l'influenza dei partiti sugli organi statali di governo» si rinvia altresì alla lucida ricostruzione di L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, 275-276.

¹⁹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1984, 55.

²⁰ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 57.

²¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 638. Su posizioni affini, tra gli altri, M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214 ss.

ridico pur di escludere l'esistenza di un rapporto condizionante tra forma partito e forma di governo.

L'organizzazione del sistema dei partiti – pone in evidenza Hesse – discende da «leggi diverse da quelle del diritto. In particolare, è il potere autolegittimante della politica che si fa valere in questo ambito, e sono la forza e la necessità del divenire in contrapposizione al divenuto ... a determinare le leggi di vita della società nel suo complesso»²². Ma da queste “leggi di vita” (sebbene sprovviste di natura giuridica) nessun giurista potrà mai prescindere. Soprattutto quando ci si accosta allo studio della forma partito.

3. Estinzione o novazione del partito politico?

Da più parti si è soliti ritenere che i partiti non siano affatto in crisi. Né tantomeno sarebbero in via di estinzione. Essi sarebbero anzi più vivi e attivi che mai, anche se non sono più quelli di un tempo²³. Altri sono oggi gli scenari politici del XXI secolo, altri i modelli organizzativi, altro il mondo nel quale essi si trovano ad agire. Ma se così è dobbiamo allora chiederci cosa sono divenuti i partiti politici nel XXI secolo. E, soprattutto, cosa intendiamo quando utilizziamo questa locuzione.

La questione è quanto mai complessa, anche perché – ci ricorda Pierre Avril – «i partiti politici non sono un fenomeno facile da apprendere e ancor meno da definire»²⁴. Sul piano sociologico, ad esempio, con il termine partito si è soliti intendere ogni «aggregato» politico fondato «su un adesione (formalmente) libera» e teleologicamente «rivolto alla “potenza” sociale, cioè a influenzare un agire di comunità di qualsiasi contenuto»²⁵.

Ne discende da questa definizione non solo (com'è ovvio) che ogni «partito comporta sempre un'associazione», ma che la sua azione deve essere sempre diretta a realizzare «un fine deliberato, sia esso “og-

²² K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno* (1959), Herrenhaus, Seregno, 2012, 18.

²³ Così, fra gli altri, S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014, IX.

²⁴ P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino, 1990, 15.

²⁵ M. WEBER, *Economia e società* (1922), Edizioni di Comunità, Milano, 1995, IV, 41.

gettivo” come l’attuazione di un programma avente scopi materiali o ideali, sia “personale”, cioè diretto a ottenere benefici, potenza e pertanto onore per i loro capi e seguaci – oppure di solito rivolto a tutti questi scopi insieme»²⁶.

Una formulazione quanto mai ampia che ricomprende al suo interno i sistemi a partito unico e le democrazie pluraliste, le organizzazioni ideologicamente più complesse e le associazioni unite da vincoli personali purché «posseggano qualche ordinamento razionale e un apparato di persone che si tengono pronte per la sua attuazione»²⁷.

E lo stesso Gramsci, che pure del partito aveva una concezione alquanto selettiva e originale (il partito come luogo di sintesi del blocco storico, il partito come moderno principe) non esita ad ammettere che «i partiti possono presentarsi sotto i nomi, più diversi, anche quello di antipartito e di *negazione dei partiti*»²⁸. E come partiti vanno considerati.

Ma se dal punto della filosofia politica, della cultura sociologica e soprattutto della scienza politica la definizione di partito è quanto mai ampia (partiti notabili, partiti di massa, partiti pigliatutto, *cartel party* ...), lo stesso paradigma omnicomprensivo non può essere impiegato nel diritto costituzionale. Come costituzionalisti non possiamo permettercelo. Prescindere dal dato normativo, dalla dimensione costituzionale del partito politico, dal «rapporto di principio che lega la realtà alla norma, l’essere al dover essere»²⁹ non ci è consentito. Semmai dovesse accadere avremmo rovinosamente imboccato una strada che «conduce inevitabilmente all’affermazione della sola effettività»³⁰ e alla forzosa razionalizzazione dello *status quo*.

«Necessario punto di partenza dell’analisi» del fenomeno dei partiti politici non possono pertanto che essere «le norme costituzionali»³¹. E ciò per almeno tre ragioni: a) perché il dato costituzionale, nello studio della forma partito, ha un’intrinseca valenza «fisiologica»: «la posizione costituzionale dei partiti politici non definisce, per così dire, la loro forma anatomica, bensì il loro significato funzionale nel quadro

²⁶ M. WEBER, *Economia e società*, IV, cit., 41.

²⁷ M. WEBER, *Economia e società*, IV, cit., 41.

²⁸ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino, 2007, 15, §.4, 1753.

²⁹ K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici*, cit., 18.

³⁰ K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici*, cit., 18.

³¹ K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici*, cit., 68.

della realtà costituzionale»³²; b) perché, come rileva Weber, tra Costituzione e partiti sussiste un rapporto genetico: «è nello Stato legale a Costituzione rappresentativa che i partiti assumono la loro fisionomia moderna»³³; c) perché la forma partito nelle costituzioni contemporanee ha una sua dimensione prescrittiva, un suo codice normativo, una sua disposizione di riferimento. E questa dimensione, questo codice, questa disposizione, per l'ordinamento costituzionale italiano, è l'art. 49.

4. Dalla democrazia dei partiti...

Ma al di là del significato normativo da attribuire all'art. 49 (di cui ci occuperemo più avanti), il richiamo alla disposizione costituzionale deve, nella nostra prospettiva, servirci, innanzitutto, a rilevare la cesura, divenuta in questi anni sempre più evidente, tra la matrice culturale del costituzionalismo democratico (di cui la norma in questione è parte integrante) e le trasformazioni del sistema politico, tra quella che è stata la «democrazia dei partiti» del secolo scorso e l'irruzione della cd. «democrazia del pubblico» nel corso ultimi decenni³⁴.

Tentare di eludere tutto ciò, limitandosi ad una asettica interpretazione dell'art. 49 finalizzata ad evidenziarne la «imprecisa»³⁵ formu-

³² K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici*, cit., 23.

³³ M. WEBER, *Economia e società*, cit., I, 284. Di qui la rilevanza costituzionale assunta, sin dalla prima metà del secolo scorso, dal partito politico. Scriveva, a tale riguardo, Mirkine Guetzévitch: «forse uno dei fenomeni più interessanti del nuovo diritto costituzionale è la comparsa dei partiti sulla scena del diritto scritto ... La "razionalizzazione" ha spinto gli autori delle nuove costituzioni a riconoscere la qualità costituzionale dei partiti politici» (B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Delagrave, Paris, 1938, 22). Sull'attenzione posta dalla scienza giuridica attorno alle origini della forma partito e alle sue trasformazioni si rinvia all'interessante ricostruzione storica di M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013.

³⁴ L'espressione "democrazia del pubblico" è stata impiegata per indicare un modello di governo nel quale «gli elettori votano differentemente da un'elezione all'altra secondo la personalità dei candidati proposti alla loro scelta. Questo fenomeno segna una trasformazione rispetto a quello che era stato considerato come il comportamento normale degli elettori in una democrazia rappresentativa ... i partiti continuano ad avere un ruolo centrale, ma tendono a diventare strumenti al servizio di un leader» (B. MANIN, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1992, 150-151).

³⁵ A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. Calamandrei – A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, I, 201 ss. per il quale «tutta

lazione o la sua «incompiutezza»³⁶, oggi non è più possibile. Altro è il compito che ci spetta: fare i conti, a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione italiana, con la forma partito. E quindi con la sua storia, le sue dirompenti trasformazioni, i mutamenti della politica e della democrazia³⁷. D'altronde sono stati proprio i partiti – ci ricorda Leibholz – ad aver reso possibile, nel corso del Novecento, «l'integrazione politica del popolo»³⁸ nella vita dello Stato, ad aver disegnato le costituzioni contemporanee, ad aver innovato l'organizzazione dei poteri, ponendo finalmente a contatto le masse popolari con quelle istituzioni che lo Stato liberale aveva ad esse per lungo tempo precluso.

È questo il solco storico nel quale l'art. 49 si colloca, come efficacemente evidenziato da Vezio Crisafulli, in un suo celebre saggio degli anni sessanta: «l'art. 49 ha avuto innanzitutto il significato di riassumere e consacrare nella più alta sede normativa una situazione di fatto che era già, di per sé stessa, intrinsecamente giuridica e come tale accettata»³⁹.

Oggi le grandi formazioni che animano lo scenario politico e istituzionale italiano (ma per molti versi anche europeo) sembrano, per converso, porsi su un piano sensibilmente diverso. Molto è cambiato, a cavallo fra i due secoli, nella vita dei partiti. Nell'arco di qualche decennio siamo passati dai partiti democratici di massa ai partiti post-

la materia dei partiti, il sistema partitico, è regolato da norme che appaiono intimamente contraddittorie».

³⁶ S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in Id. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editori, Firenze, 2009, 9 che rileva all'interno della formula normativa dell'art. 49 «debolezza, contraddittorietà ed incompiutezza». Così anche S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Utet, Torino, 1995, 708 che evidenzia le «scarse indicazioni» e la «lapidarietà» dell'art. 49.

³⁷ La parabola dei partiti all'interno dello Stato costituzionale è stata compiutamente descritta da Triepel che, a tale riguardo, ha enucleato quattro diverse fasi: avversione dello Stato liberale verso il partito politico; indifferenza da parte dell'ordinamento costituzionale; riconoscimento della forma partito da parte dello Stato; inserimento del partito all'interno del sistema statale (H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, cit., 2 ss.).

³⁸ G. LEIBHOLZ, *Strukturprobleme der modernen Demokratie (Vorträge und Aufsätze)*, Müller, Karlsruhe 1958, 90.

³⁹ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in ID., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, 111.

democratici del leader⁴⁰. Dai partiti novecenteschi, gramscianamente intesi come «luogo della passione organizzata e permanente»⁴¹, ai partiti schumpeteriani: partiti intermittenti, senza ideologia e senza organizzazione⁴².

Di qui il carattere occasionale dei nuovi partiti politici, trasformati in questi anni da luoghi di partecipazione a disposizione dei cittadini a macchine elettorali a disposizione del capo. Un fenomeno politico, storico e sociale quanto mai complesso. E, in ragione di ciò, attentamente indagato da sociologi, storici, scienziati della politica. Tutti intenti a delinearne i profili morfologici, a ricostruirne le origini, a tracciare le trasformazioni che hanno investito, in questi anni, il sistema dei partiti.

Per il costituzionalista, questo incalzante fiorire di studi sul partito politico, è certamente rilevante, per alcuni aspetti imprescindibile ... ma non può bastare. Perché il costituzionalista ha un compito diverso e ulteriore nell'approcciarsi a fenomeni di questa natura. Egli non può limitarsi allo *Sein*, ma deve confrontarsi con il *Sollen* e, in questo quadro, verificare quanto le trasformazioni della forma partito siano in linea o quanto meno non in contrasto con il dettato e lo spirito della Costituzione. E questo perché – come è stato opportunamente evidenziato in dottrina – «dall'angolo visuale del costituzionalista l'interesse alla comprensione del ruolo dei partiti nelle democrazie pluralistiche conduce in profondità. Esso va aldilà della registrazione

⁴⁰ Si ritiene opportuno precisare che l'aggettivo «post-democratico» viene da noi utilizzato alla maniera di C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, che, nel descrivere analiticamente i fattori di crisi degli assetti vigenti, lucidamente rileva che «la democrazia prospera quando aumentano per le masse le opportunità di partecipare attivamente, non solo attraverso il voto, ma con la discussione e attraverso organizzazioni autonome, alla definizione delle priorità della vita pubblica; quando le masse usufruiscono attivamente di queste opportunità; e quando le élite non sono in grado di controllare e sminuire la maniera in cui si decide di queste cose ... Questa nozione di democrazia è ben più esigente rispetto a quella di democrazia liberale. L'accontentarsi delle richieste minimali della democrazia liberale produce un certo compiacimento rispetto all'affermarsi di ciò che io chiamo *postdemocrazia*. In base a questo modello, anche se le elezioni continuano a svolgersi e a condizionare i governi, il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi» (6).

⁴¹ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, (Q. 8, § 56), cit., 974.

⁴² Il passaggio dal partito di massa al partito schumpeteriano allude fatalmente a una fuoruscita dei partiti dall'alveo democratico-costituzionale. Sul punto, persuasivamente, A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005.

dell'incidenza dei partiti sulle dinamiche istituzionali poiché coinvolge il tema del rapporto fra pluralismo e consenso nelle democrazie, che è anche, non a caso, il punto cruciale della riflessione sul ruolo della costituzione»⁴³.

5. ...ai partiti senza democrazia

Le organizzazioni politiche che affollano oggi la scena sociale e istituzionale, più che partiti leggeri, sono partiti politicamente deboli. Partiti incapaci di affermare il primato della politica e in ragione di ciò costretti ad agire a rimorchio (o, nella migliore delle ipotesi, a ridosso) di decisioni preventivamente assunte dalle istituzioni finanziarie, dalle agenzie di rating, dai poteri tecnocratici. L'orizzonte all'interno del quale essi si muovono è quello economico⁴⁴. E ciò con conseguenze alquanto evidenti sul piano fisiologico: se obiettivo del partito di massa era quello di affermare il primato della politica, obiettivo dei «*weak parties*»⁴⁵ è divenuto invece quello di dimostrare la propria assoluta «affidabilità» (rectius: *subalternità*) ai poteri economici e finanziari⁴⁶.

Di qui l'impronta schumpeteriana repentinamente assunta da questi partiti sul piano politico, culturale, organizzativo. Finanche l'osmosi lessicale è impressionante: da una parte l'offerta del mercato, dall'altra l'offerta della politica. Da una parte l'appeal esercitato sugli individui dai beni di consumo e dalla pubblicità, dall'altra l'appeal esercitato dal leader telegenico. Da una parte il mercato commerciale, dall'altra il mercato politico. Da una parte la concorrenza economica, dall'altra la concorrenza politica «esattamente simile alle pratiche di associazioni fra commercianti o industriali intese a regolare la compe-

⁴³ P. RIDOLA, *Partiti politici, democrazia, parlamentarismo* in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, 19.

⁴⁴ Sulla subalternità della politica agli interessi economici e ai poteri finanziari si veda la stimolante ricostruzione di L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino, 2011, 12 che evidenzia come i partiti abbiano «identificato i propri fini con quelli dell'economia finanziaria, adoperandosi con ogni mezzo a favorire la sua ascesa. In tal modo la politica ha abdicato al proprio compito storico di incivilire, governando l'economia, la convivenza umana».

⁴⁵ J. MCGREGOR BURNS, A. RANNEY, P.U. BONOMI, *The American constitutional system under strong and weak parties*, Praeger Publishers, New York, 1981.

⁴⁶ Sul punto da ultimo C. GALLI, *Democrazia senza popolo*, Feltrinelli, Milano, 2017.

tizzazione economica»⁴⁷. A tal punto da indurre finanche una certa letteratura a “confondere” il «concorso democratico» (ex art. 49) con la “concorrenza”⁴⁸.

Ad averne fatte le spese è l’idea *costituzionale* di partito inteso quale organizzazione democratica di persone e di idee. Perché è evidente, quanto meno dal nostro punto di vista, che il partito schumpeteriano è un partito che agisce fuori dell’alveo politico e culturale tracciato dalla Costituzione. È un partito che preferisce comunicare attraverso «la pubblicità», impiegando parole di impronta aziendalistica (mercato, concorrenza, offerta ...) e «*slogans*» di natura commerciale (divenuti, via via, «elementi non accessori, ma essenziali nella vita politica»⁴⁹). È un partito che predilige gli elettori agli iscritti. E nel quale la leadership non è più collocata, come in passato, all’interno di una dimensione organizzativa, permeata di militanza, ideologia, partecipazione. E tutto ciò con conseguenze alquanto rilevanti, soprattutto sul piano delle modalità di assunzione delle scelte politiche fondamentali da parte del partito stesso. Scelte assunte sempre meno da assemblee politiche (in sede congressuale o di altro tipo) e sempre più da un capo politico (più o meno coadiuvato)⁵⁰. Di qui la repentina e morbosa degenerazione della funzione di direzione del partito in «psicotecnica della di-

⁴⁷ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Etas, Milano, 2001, 281.

⁴⁸ In questo senso, fra gli altri, M. GOBBO, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, 156 per il quale «l’art.49 individua nella libera concorrenza il criterio uniformatore della competizione tra i partiti»; G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 988 che utilizza, in modo sostanzialmente affine, il binomio «concorso-competizione fra partiti». Si tratta, a parer nostro, di soluzioni interpretative eccessivamente asfittiche, (più o meno) mutate dalla cd. «teoria economica della democrazia ... che riduce a competizione elettorale tra élites la stessa essenza della democrazia» e i partiti politici a «nient’altro che “imprenditori politici” impegnati nella conquista dei consumatori-elettori» (A. DOWNS, *Teoria economica della democrazia* (1957), il Mulino, Bologna, 1988, 60). Da parte nostra, per converso, si preferisce invece credere - come efficacemente evidenziato anche dalla dottrina più recente - che il «*concorrere* alla politica nazionale ... racchiude in sé una pluralità di significati riassumibili nel contributo a realizzare l’assetto democratico della Repubblica e nel contributo all’individuazione della volontà generale attraverso l’attività di aggregazione delle volontà e dei bisogni degli individui presenti nella società» (G.E. VIGEVANI, *Art. 49*, in S. BARTOLE, R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 500).

⁴⁹ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, cit., 291.

⁵⁰ Sul punto si rinvia, fra i tanti, a S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare, la difficile riforma della “costituzione materiale” del Paese. Fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazioni del “partito politico”*, Giuffrè, Milano, 2008, 2 ss.

reazione di partito»⁵¹, così come efficacemente preconizzato dallo stesso Schumpeter.

Diversamente dai partiti di massa organizzati attorno a istanze ideologiche e capaci di durare nel tempo e nello spazio, i partiti del capo sono pertanto, per loro stessa natura, «*weak parties*». Partiti fragili che traggono la propria identità (ma anche la propria debolezza) dall'appel del leader, dalle sue doti personali, dalla sua biografia.

Dotati di una struttura organizzativa alquanto ridotta, e per di più percepita come un costo inutile ed eccessivo, i partiti post-democratici tendono generalmente a muoversi in modo agile e flessuoso, a stretto contatto con gli «umori della gente». Il loro obiettivo non è più quello di rappresentare istanze e interessi, ma piuttosto quello di captare le tendenze del momento (così come filtrate e abilmente manipolate dai media), al fine di trarre buoni «rendimenti» e alti «profitti» all'interno di un «mercato elettorale» sempre più inquieto, mobile e incline all'astensionismo⁵².

6. Partiti e Costituzione. Un rapporto in crisi

Appare, a questo punto, del tutto evidente l'ampio margine di divergenza esistente tra i partiti post-democratici del leader (partiti leggeri, con pochi iscritti e deboli organizzazioni) e i partiti democratici di massa (partiti che «organizzano e rendono attivi i milioni di cittadini che si sono emancipati politicamente»⁵³).

Una divergenza di modelli, di culture, di organizzazione quanto mai evidente, le cui origini vanno rintracciate non nel declino dell'ideologia. E neppure nella scomparsa delle classi sociali, come si è soliti sentirsi ossessivamente ripetere. E ciò per la ragione alquanto evidente che le diseguglianze sociali non solo continuano ad esistere,

⁵¹ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, cit., 291.

⁵² Sul punto, fra gli altri, D. FRUNCILLO, *Urna del silenzio. L'astensionismo elettorale in Italia*, Ediesse, Roma, 2004; P. CORBETTA, A. PARISI, *Smobilitazione partitica e astensionismo elettorale*, in *Polis*, 1994, 423 ss.

⁵³ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (1973), Giuffrè, Milano, 1989, 320 che aggiunge: «Essi soli riuniscono gli elettori in gruppi capaci di agire politicamente ... senza il loro tramite il popolo non sarebbe assolutamente in grado di esercitare un'influenza politica sulle vicende statali».

ma si sono, in questi anni, enormemente accresciute⁵⁴. Così come è enormemente cresciuta anche la forza dell'ideologia sulla società. Cos'è altrimenti il "pensiero unico" se non il prodotto originale codificato dall'ideologia liberista nel tentativo di uniformare l'intero pianeta al dominio del capitale?⁵⁵

L'ordine del discorso, dal nostro punto di vista, andrebbe pertanto rovesciato. Perché solo rovesciandolo sarà possibile dimostrare che la crisi della politica non è l'effetto innescato dalla fine delle ideologie, ma all'opposto l'esito determinato dalla vittoria di un'ideologia su tutte le altre. E che pertanto la stessa crisi dei partiti e il loro conseguente approdo ideologico sulle rive della cultura schumpeteriana non costituiscono un evento fortuito. Ma sono, piuttosto, l'effetto prodotto da questa incalzante offensiva ideologica incardinata sul dominio dell'economico. Una vera e propria *Weltanschauung*, i cui presupposti, gli obiettivi, i valori di riferimento rischiano di trascinare l'intero sistema partitico fuori dal paradigma dell'art. 49, compromettendo irrimediabilmente non solo lo spirito e le finalità di questa disposizione, ma anche la stessa «legittimità sostanziale dei partiti entro l'ordinamento costituzionale italiano»⁵⁶.

È quanto proveremo a dimostrare nella seconda parte di questo lavoro.

6.1. I partiti quale spazio politico di raccordo tra eletti ed elettori

Se vi è un profilo che è parte essenziale dell'impianto normativo dell'art. 49 questo attiene alla «funzione mediatrice del partito»⁵⁷, intesa quale capacità congenita di questo tipo di organizzazione di dirigere, permeare, condizionare il processo decisionale attraverso il voto.

⁵⁴ A fronte di una produzione pressoché sterminata si rinvia, con riferimento esclusivo alla letteratura italiana, alle stimolanti riflessioni e ricerche di L. GALLINO, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Roma-Bari, 2013; M. PIANTA, M. FRANZINI, *Disuguaglianze: Quante sono, come combatterle*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

⁵⁵ Sul punto si rinvia al celebre contributo di I. RAMONET, *Il pensiero unico*, in *Le Monde diplomatique*, gennaio, 1995, 1 ss. e, con riferimento alla dottrina costituzionalistica italiana, alla stimolante ricostruzione di G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 212 ss.

⁵⁶ G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. Incorvati – F. Marcelli (a cura di), *Crisi della democrazia e dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Roma, 2010, 102.

⁵⁷ E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano 1973, 281.

Nelle democrazie contemporanee – ammoniva perentoriamente Leibholz – «la mediazione del popolo attraverso i partiti si rende inevitabile»⁵⁸. Una visione, questa, che sarà al centro di buona parte della teoria costituzionale novecentesca del partito politico, non a caso da essa raffigurato quale imprescindibile «elemento di congiunzione nella catena che lega il popolo alla direzione politica»⁵⁹. Ma proprio su questo terreno è possibile cogliere un primo dato di scostamento dalla realtà: nella nostra epoca la mediazione politica si è arenata, «i politici occasionali» hanno preso il posto dei «politici di professione». E «chi vive “di” politica» ha rimpiazzato «chi vive “per” la politica»⁶⁰. A tal punto che finanche i parlamentari eletti sono, via via, divenuti nel corso di questi anni, parte integrante di un ceto politico sempre più chiuso e autoreferenziale. Un ceto sprovvisto di autorevolezza e di legittimazione politica diretta.

E non si intende con ciò riprendere l'oramai estenuante polemica sulle liste bloccate. La loro “sopravvivenza”, finanche nell'ultima legge elettorale⁶¹, non è un attentato alla sovranità popolare, ma semmai il frutto di una precisa opzione politica. Un'opzione (discutibile quanto si vuole dal punto di vista del merito), ma pur sempre legittima, «svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale» (Corte cost., Sent. n. 35/2017).

Chiarito ciò, v'è però anche da dire che l'adozione di liste bloccate in un ordinamento elettorale moderno dovrebbe costituire un “*Luxusgegenstand*”. Un lusso che solo partiti forti, democraticamente organizzati e ad alta intensità di partecipazione politica possono permettersi.

Diversamente ci troveremmo di fronte allo sconsolante scenario di questi anni con membri del Parlamento non più eletti dai cittadini, non

⁵⁸ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 390.

⁵⁹ K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici*, cit., 30-31.

⁶⁰ Sulla portata e il significato delle suddette formule («politici occasionali» e «politici di professione»; politici che «vivono “di” politica» e politici che «chi vivono “per” la politica») si rinvia al celebre scritto di M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in ID., *Scritti politici*, Donzelli, Roma, 1998, 184 ss.

⁶¹ L. 3 novembre 2017, n. 165 recante “*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*”.

più candidati dalle organizzazioni politiche ed espressione dei rapporti di forza interni, ma direttamente reclutati dal leader sulla base dei consueti parametri personali di affidabilità e fedeltà al capo.

A tale riguardo va però chiarito che al deficit di legittimazione politica, prodotto da siffatti fenomeni degenerativi, non ha, in questi anni, corrisposto un altrettanto sostanziale deficit di potere. Anzi, in termini inversamente proporzionali, potremmo dire che tanto più grave è divenuta la crisi di legittimazione democratica dei partiti politici, tanto più è cresciuta la loro forza in termini di potere. E con essa l'istinto autoreferenziale e la capacità di penetrazione dei partiti nei gangli vitali dello Stato e delle istituzioni (centrali e territoriali)⁶².

Il partito post-democratico del leader può quindi essere certamente definito, così come abbiamo fatto finora, un partito *leggero* (sul piano organizzativo) e *marginale* sul piano politico (i suoi spazi di azione, sempre più residuali, sono oggi sostanzialmente eterodeterminati dai cd. «vincoli di compatibilità»). Ma rimane, ciononostante, un partito *ipertrofico* dal punto di vista del sistema, dell'esercizio del potere, delle pratiche colonizzatrici di tutte le principali sfere istituzionali. Un «partito non vertebrato, ma artropode» – lo ha efficacemente definito Mario Dogliani – che «sta eretto solo attraverso la corazza esterna costituita dai posti occupati nelle istituzioni»⁶³.

Venuta meno ogni robusta vocazione politica e ideologica, i partiti politici si sono, nel corso degli anni, progressivamente trasformati in macchine di potere fine a se stesse, dedite all'occupazione degli apparati politico-amministrativi e all'accaparramento sfrenato di risorse, benefit, privilegi⁶⁴. Una vera e propria spirale predatoria alimentata

⁶² È quasi d'obbligo, a questo riguardo, richiamare la celebre intervista rilasciata dal segretario del Pci Enrico Berlinguer a Eugenio Scalfari (pubblicata il 28 luglio 1981 su *La Repubblica*) nel corso della quale il dirigente comunista, già nei primi anni ottanta, stigmatizzava duramente l'*occupazione* dello Stato e di «tutte le sue istituzioni» da parte dei partiti politici, espressamente definiti «macchine di potere e di clientela» (ora in E. BERLINGUER, *La questione morale*, Aliberti Editore, Reggio Emilia, 2012, 15).

⁶³ M. DOGLIANI, *Il partito come strumento di separazione della politica dall'economia*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2015, 313. Su posizioni affini anche M. AINIS, *Vita e morte di una costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 133-134 che definisce efficacemente questo fenomeno «partitocrazia senza partiti».

⁶⁴ Sul punto, fra gli altri, A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, cit., che rileva come «chi è iscritto a un partito o prossimo ad esso (giacché il meccanismo dell'iscrizione è stato spesso soppiantato da forme di affiliazione meno impegnative), ha ben più probabilità di esserne beneficiario di chi non possa vantare alcuna prossimi-

dalla loro stessa debolezza, dalla loro incapacità di produrre *politica*, dal progressivo smarrimento di un orizzonte di senso al quale ancorare la propria azione e la propria esistenza.

6.2. *Il partito politico come luogo di formazione della classe dirigente*

Il partito politico ha quale funzione immanente la selezione della classe dirigente. Una funzione che è sempre stata parte integrante del suo modo di essere e di agire. E in quanto tale sottesa allo spirito e alla stessa trama normativa dell'art. 49. D'altronde – come efficacemente chiarito da Costantino Mortati in Costituente – «è nei partiti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresentano la nazione in Parlamento»⁶⁵.

Tuttavia anche all'esercizio di questa delicatissima funzione “costituzionale” i partiti politici hanno, in questi anni, deciso di rinunciare, preferendo affidare la composizione della classe dirigente a notabili locali, strutture periferiche, pezzi della società civile, settori della grande impresa, piattaforme telematiche⁶⁶. Al pari di ordinarie imprese di servizi anche i partiti politici hanno inopinatamente deciso di aprirsi al *franchising*, impiegando le emergenti tecniche dell'*outsourcing* per delegare a soggetti esterni specifiche funzioni, prestazioni o addirittura la conduzione stessa dell'*impresa*.

tà politica»; E. MELCHIONDA, *Partiti per la seconda Repubblica*, in ID. (a cura di), *Il destino dei partiti*, Ediesse, Roma, 1996, 30 ss.

⁶⁵ Intervento di Costantino Mortati del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Tipografia Carlo Colombo, Roma, 1970, III, 1882.

⁶⁶ Ci si riferisce, in particolare, alla cd. “piattaforma Rousseau”, sistema operativo al quale possono accedere soltanto gli iscritti al M5S. La piattaforma non fa riferimento al Movimento, ma è direttamente gestita dalla *Associazione Rousseau* fondata nel 2016 e direttamente collegata alla Srl “Casaleggio Associati”. Sulla libertà del voto (elettronico) e sulle sue ricadute costituzionali si veda, fra i tanti, F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile*, in AIC (a cura dell'), *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, 277 ss.; P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 19 ss.; M. AINIS, *Democrazia digitale*, in *Rass. parl.*, 2013, 263 ss.; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e informatica*, 2015, 288 ss.

Eppure era stato proprio questo in passato uno principali ambiti di esercizio della democrazia interna dei partiti. Lo spazio di resistenza dal quale traeva forza l'autonomia del partito politico, soprattutto a fronte di pressioni esterne quanto mai insidiose e pressanti: «In questo ambito – scriveva Hesse – tutto poggia sulla capacità di resistenza dei partiti, sulla loro attitudine a imporre la propria influenza piuttosto che sottomettersi all'influenza esterna, sulla loro capacità di direzione politica e sul loro senso di responsabilità»⁶⁷.

A questo servivano le “vecchie” scuole di partito: viatico privilegiato della formazione politica degli eletti e degli elettori, vere e proprie palestre di educazione democratica. Le conseguenze derivanti dal precipitoso abbandono di queste proficue esperienze di crescita (culturale e democratica) sono sotto gli occhi di tutti. Oggi i partiti più che selezionare, al loro interno, la classe dirigente, tendono ad essere essi stessi selezionati, ma dall'esterno, rivelandosi quanto mai permeabili a scalate e condizionamenti esogeni. Un esito destabilizzante, in questi anni scientemente favorito dagli incalzanti processi di personalizzazione della politica⁶⁸.

Aver liquidato le occasioni di confronto politico interno (anche quelle più solenni come i congressi)⁶⁹ per fare spazio a quanto mai fallaci moduli competitivi (dalle *primarie* alle cd. “parlamentarie”⁷⁰), ha contribuito, nel corso del tempo, a comprimere gravemente la dimen-

⁶⁷ K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici*, cit., 43.

⁶⁸ Sul punto, fra i tanti, i rilevi critici di C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., 34 per il quale le dinamiche di costruzione della leadership attraverso «campagne elettorali interamente basate sulla personalità dei candidati erano caratteristiche delle dittature e della politica elettorale in società con un sistema partitico poco sviluppato e un dibattito politico scarso».

⁶⁹ Lo statuto del Pd esprime integralmente questa avvenuta regressione del modello organizzativo: non contiene un preambolo ideale, delinea confusamente un modello di organizzazione “liquida” che predilige gli elettori (facenti parte di in un - non meglio identificato - Albo) agli iscritti (e, quindi, al partito), le primarie ai congressi (art. 46 St.). In linea con la tradizione classica dei partiti è, invece, lo Statuto di *Forza Italia* che affida la definizione della linea politica al Congresso nazionale (art. 15), salvo non averne però celebrato in questi anni nessuno. In netta discontinuità con il passato è, infine, il *non-Statuto* del M5S che non contiene alcun riferimento a congressi e indirizzi politici.

⁷⁰ Le *parlamentarie* possono essere definite delle primarie *on-line*. Questa procedura di selezione delle candidature, con voto digitale, è stata sperimentata dal M5S per le circoscrizioni di Camera e Senato, nelle elezioni politiche del 2013 e del 2018. Sul punto, fra gli altri, G. GANGEMI, *La partecipazione politica digitale dagli inizi negli USA alle elezioni del 2014 in Italia*, in Id. (a cura), *Dalle pratiche di partecipazione all'e-democracy*, Gangemi Editore, Roma, 2015, 256 ss.

sione identitaria del partito, favorendo, contestualmente, una «deriva populista che alimenta miti di personalizzazione carismatica»⁷¹.

Di qui il dominio crescente del capo nei confronti dell'organizzazione interna e la progressiva trasformazione dell'impegno politico (ciò che in passato veniva definita la "militanza", espressione che allude a un vincolo interno) in adesione esterna, occasionale, spesso abilmente manipolata dai media, dai poteri economico-finanziari e talvolta anche da quelli criminali. L'esperienza delle primarie *docet*⁷².

Anche su questo piano l'incrinatura dell'impianto costituzionale ci pare perciò evidente: «il diritto garantito ai cittadini italiani dall'art. 49 è un diritto di partecipazione permanente, che in questo senso, supera e trascende – annota Crisafulli – quel diritto di partecipazione solo "puntuale" [costituito dal] ... diritto elettorale attivo»⁷³. O, ancor di più, aggiungiamo noi, dalla partecipazione occasionale a competizioni primarie.

6.3. Il partito politico quale soggetto (ma non organo) costituzionale di mediazione

Il partito è il punto di connessione tra società e Stato. Una dimensione che trova la sua ratifica più significativa e "solenne" nella singolare collocazione topografica dell'art. 49 Cost.: tra prima e seconda parte della Costituzione, tra sovranità popolare e istituzioni, tra diritti e poteri. Di qui «il carattere duplice della natura del partito ... da un lato avvinto alla società, dall'altro inserito nello Stato»⁷⁴. O come si

⁷¹ R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, p. 66.

⁷² Sul punto si rinvia a L. GORI, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciolina? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016; e, in particolare, ai convincenti rilievi critici di E. PAZÈ, *Giustizia, roba da ricchi*, Laterza, Roma-Bari, 2017, 121 che lucidamente evidenzia i tanti profili degenerativi che hanno, di recente, investito l'esperimento delle primarie in Italia rendendolo un fenomeno «fuori controllo», intriso di «promesse», «somme di denaro per acquisire consenso», «distribuzione di monetine per portare interi rioni a sostenere gli interessi dell'una o dell'altra corrente».

⁷³ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 116.

⁷⁴ A. NEGRI, *Lo Stato dei partiti* (1964), in ID., *Dentro/contro il diritto sovrano*, Ombre corte, Verona, 2009, 45.

sarebbe detto un tempo: il cuore tra le persone e il cervello nelle istituzioni.

Ma per realizzare questa mediazione, anche passionale, vi sarebbe bisogno oggi di una teoria politica all'altezza dei tempi. Una nuova cultura in grado di raccogliere le sfide odierne, un progetto capace di convogliare idee, emozioni, partecipazione. Senza un impianto culturale, in grado di leggere e di interpretare le inedite complessità che la società globale oggi pone, i partiti politici, anche nel prossimo futuro, saranno «condannati» – per utilizzare le parole di Ulrich Beck - a «servirsi di tutti i mezzi di cui dispongono per corteggiare i cittadini»⁷⁵. E questo vorrebbe dire continuare ad agire passivamente, a rimorchio di pulsioni sociali, istinti securitari, agende mediatiche. Fino a dissolversi essi stessi nella società civile.

Anche su questo terreno, la teoria economica della democrazia, così come formulata da Downs, parrebbe avere avuto la meglio, assecondando un modello abulico nel quale «i partiti formulano proposte politiche per vincere le elezioni, non cercano più di vincere le elezioni per realizzare proposte politiche»⁷⁶.

È questa una delle ragioni per le quali la politica non riesce più a parlare alle persone, a rappresentare i loro bisogni, a connettersi con le loro vite. Ma i *weak parties* (i partiti non più in grado di interagire con la vita delle persone e con i loro bisogni) sono partiti afoni e in quanto tali condannati all'irrelevanza. Certo, ciò non è dipeso esclusivamente dalle forze politiche che occupano oggi la scena sociale, singolarmente considerate. Se i partiti hanno smarrito il senso costitutivo (oltre che costituzionale) della loro esistenza è perché è la politica ad essere divenuta debole, «insensata», una «elucubrata aporia»⁷⁷ in senso arendiano.

Insomma, se è certamente vero – come ha scritto Mario Tronti – che «senza partito non c'è politica»⁷⁸, allo stesso tempo è ancora più vero che *senza politica, non c'è partito*. Il «destino dei partiti è il destino della politica. Della politica moderna»⁷⁹. E viceversa. Quanto è avvenuto nella più recente storia italiana ne è la conferma: così come

⁷⁵ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000, 264.

⁷⁶ A. DOWNS, *Teoria economica della democrazia*, cit., 60.

⁷⁷ H. ARENDT, *Che cos'è la politica?* (1950), Edizioni di Comunità, Milano, 1997, 23.

⁷⁸ M. TRONTI, *La politica al tramonto*, Einaudi, Torino, 1998, 115.

⁷⁹ M. TRONTI, *La politica al tramonto*, cit., 85.

la politica si è piegata di fronte all'offensiva dell'economico, così anche i partiti si sono conseguentemente arresi di fronte all'irruzione della società civile, smarrendo la propria vocazione progettuale. Di qui la loro incapacità di declinare compiutamente il conflitto, i bisogni, un'idea di futuro.

Ma la posizione topografica dell'art. 49, collocata tra i diritti e lo Stato, tra la libertà di associazione e i poteri costituzionali non solleva soltanto questioni di ordine sistemico, ma ci pone altresì di fronte a ulteriori e puntuali problematiche di ordine giuridico. A cominciare dall'annosa questione della natura del partito politico: associazione, organo o *tertium genus* (ricomprensivo dei due profili)? Una tesi quest'ultima significativamente sostenuta da un eterogeneo orientamento culturale secondo il quale «la complementarità di associazione e di organo nella natura giuridica di un partito inserito in un sistema, risulta talmente essenziale da indurre ad affermare che laddove essa non si dia, non esista neppure il sistema»⁸⁰.

La questione è quanto mai controversa. Di certo, come si è già evidenziato, i partiti contribuiscono attivamente al funzionamento del sistema costituzionale. Così come è altresì indubbio che essi non si limitano a perseguire «singole e puntuali finalità politiche ... ma tendono a determinare la *politica nazionale*, ad acquisire, cioè, influenza generale sulla vita politica, a partecipare all'insieme di tale vita, ed a concorrere in genere alla soluzione dei problemi, che storicamente si presentano o si presenteranno allo Stato»⁸¹.

Ma ciò può bastare a collocare il partito politico all'interno di una dimensione organica, fino a farne un ibrido, una sorta di incrocio tra libertà di associazione e “organo statale”?

Dal nostro punto di vista la risposta non può che essere negativa. Per una ragione innanzitutto: i partiti politici non sono organi. Non sono «organi della società civile»⁸², non sono «organi dello Stato»⁸³,

⁸⁰ A. NEGRI, *Lo Stato dei partiti*, cit., 44.

⁸¹ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 220.

⁸² L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

⁸³ La concezione del partito quale «organo dello Stato» è stata, in passato, fatta propria da P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948, 25 ss.; G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1950, 170 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, 11 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, II, 872.

non sono «organi di (creazione di altri) organi»⁸⁴. E non sono nemmeno «gruppi di organi statuali: organi composti di organi»⁸⁵.

I partiti sono «soggetti di diritto costituzionale»⁸⁶ ai quali l'ordinamento ha affidato il ruolo di mediazione tra lo Stato e la comunità, tra l'autorità politica e le articolate espressioni del pluralismo sociale. Organismi attivi che operano nella società e che si sono «sviluppati in maniera spontanea nell'area della comunità, ben distinta dall'area delle istituzioni statali»⁸⁷. Si tratta, pertanto, di vere e proprie associazioni di cittadini: tipiche, speciali, *sui generis* quanto si vuole⁸⁸. Ma pur sempre associazioni.

E ammettere ciò non vuol dire negare ai partiti «la loro essenziale finalità istituzionale»⁸⁹, perché è indubbio – e lo si è già detto in precedenza – che tra lo Stato costituzionale e i partiti sussiste un rapporto osmotico. Un vincolo costituzionale originario e originale, come efficacemente evidenziato dallo stesso Triepel che ci ricorda che proprio «per questo motivo ... la storia dei partiti politici inglesi risale all'epoca della gloriosa Rivoluzione, la storia dei partiti americani inizia con la nascita della Costituzione degli Stati Uniti, mentre la storia dei partiti dell'Europa continentale comincia con la creazione delle Costituzioni ispirate alla Rivoluzione francese»⁹⁰.

Di qui la forza costituzionale dei partiti, ma anche il carattere controverso del loro rapporto con lo Stato. Un rapporto problematico, dialettico, talvolta anche contraddittorio. D'altronde così come è errato pensare che la volontà dello Stato altro non sia che la sintesi normati-

⁸⁴ O. KOELLREUTTER, *Die politischen Parteien im modernen Staate*, Hirt, Breslau, 1926, 84 ss.

⁸⁵ G.D. FERRI, *Ancora sui partiti politici. Considerazioni sulla struttura dei partiti politici*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, 609.

⁸⁶ A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2007, 1.

⁸⁷ A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, in *Iustitia*, 1958, 388.

⁸⁸ Perché è evidente a tutti che «un'associazione di pescatori con la lenza non possa essere disciplinata dalle stesse norme che regolano un determinato partito politico chiamato a svolgere nella vita del paese un ruolo essenziale» (C.A. COLLIARD, *Libertés publiques* (1959), Dalloz, Paris, 1989, 750). Su posizioni affini anche P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, cit., 146 che rileva come, anche dal punto di vista giuridico, il partito politico ha «sua natura [che lo] distingue in ogni caso dalle altre associazioni e non permette di applicare puramente e semplicemente ai partiti le soluzioni proprie di queste ultime».

⁸⁹ S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano*, in *Iustitia*, 1958, 254.

⁹⁰ H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, cit., 7.

va della volontà dei partiti stessi, recepita e tradotta in disposizioni giuridiche. Allo stesso modo sarebbe sbagliato «considerare i partiti, in quanto legittimati a partecipare alla funzione elettorale, organi dello Stato»⁹¹. O, addirittura poteri dello Stato: «I partiti politici vanno considerati – ci ricorda il giudice costituzionale – organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato» (Corte cost., ord. 24 febbraio 2006, n. 79)⁹². Essi agiscono pertanto nello spazio pubblico e solo di riflesso all'interno della sfera statale. Il loro campo di azione è quello delimitato direttamente dalla Costituzione per mezzo di formule, disposizioni, divieti la cui essenza e i cui contenuti nulla hanno da spartire con la presunta “funzione organicistica” dei partiti stessi. Si tratta di vincoli normativi puntuali che attengono, prevalentemente, alla loro natura associativa⁹³. E proprio per questa ragione direttamente mutuabili dall'art. 18 Cost. (e da altre puntuali disposizioni costituzionali): a) non ci si può associare in partiti per perseguire «fini ... vietati ai singoli dalla legge penale» (art. 18.1 Cost.); b) gli «scopi politici» che ogni partito si propone di conseguire non possono essere realizzati attraverso soluzioni organizzative di «carattere militare» (art. 18.2); c) è vietato istituire associazioni politiche segrete (art. 18.2); d) la legge può stabilire «limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari

⁹¹ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit. 137.

⁹² Con questa ordinanza la Corte ha dichiarato inammissibile un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dalla formazione politica denominata *Rosa nel pugno*. In particolare, il giudice costituzionale ha espressamente negato con questa decisione che i partiti politici possano essere qualificati “poteri dello Stato”, in quanto non «competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali». Sul punto P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 668 ss. Su posizioni critiche S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006, 89; A. MANNINO, *La “Rosa nel pugno” davanti alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2006, 564 ss., per il quale i partiti politici andrebbero considerati “poteri dello Stato”, in quanto «articolarzioni essenziali del potere sovrano e titolari dei poteri costituzionali che ne scaturiscono».

⁹³ In questo senso A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, cit., 388.

all'estero» (art. 98.3); e) è vietato procedere alla riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista (XII disp. trans. fin.)⁹⁴

... .
Tutte queste disposizioni concorrono, ciascuno a proprio modo, a definire quello che è il profilo costituzionale della libertà di associazione in partiti. Tra l'art. 18 e l'art. 49 sussiste, pertanto, un nesso inestricabile. Un rapporto di specie a genere talmente esplicito da indurci, in conclusione, a ritenere che il diritto di associarsi in partiti (art. 49) altro non sia che il versante politico della libertà di associazione genericamente intesa (art. 18)⁹⁵.

6.4. La controversa questione del concorso democratico

Titolari del diritto di associarsi in partiti sono i cittadini. Sono essi i veri protagonisti della disposizione costituzionale. D'altronde «anche letteralmente, l'art. 49 non tanto sancisce particolari diritti *dei partiti*, quanto piuttosto afferma e garantisce un diritto *dei cittadini* (sono

⁹⁴ Si tratta di una disposizione *finale* e in quanto tale non suscettibile – a nostro modo di vedere - di interpretazioni estensive o addirittura analogiche (soprattutto in ragione della sua matrice penalistica). Una disposizione, quindi, che «non fa sistema» in quanto «sorbita da una *ratio* del tutto speciale e contingente» (V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 131). E la ragione è evidente: estendere il significato della XII disposizione (compromettendone il carattere speciale) vorrebbe dire espandere *arbitrariamente* il divieto, a essa sotteso, a ogni altro partito che «persegua l'instaurazione di dittature o l'abbandono degli oggi vigenti principi democratici» (così come riteneva C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 238). Ma ciò «equivarrebbe ad ammettere un limite ideologico-programmatico» contrario all'art. 49 e, in quanto tale, foriero di «abusi» e di incertezze stante «la difficoltà di accertare quando i fini di un partito possano considerarsi antidemocratici» o meno. (V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 131-132). Ne discende da ciò che la disposizione in esame riguarda esclusivamente le formazioni politiche neofasciste la cui stessa esistenza è ritenuta una «presunzione assoluta di pericolosità per il nostro sistema politico ... anche a prescindere dalla concreta attualità dell'uso da parte loro degli strumenti di violenza» (U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, 1975, 3278).

⁹⁵ La decisione assunta dal Costituente di dedicare un'apposita disposizione ai partiti non aveva pertanto altro obiettivo che quello di affermarne la centralità sul terreno costituzionale, elevando l'adesione a queste organizzazioni a preminente *species* politica del ben più ampio *genus* della libertà di associazione. Per una lettura sistematica dei rapporti tra art. 18 e art. 49 si rinvia a V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 112 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 88 ss.; A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992, 364 ss.; M. RUOTOLLO, *Le libertà di riunione e di associazione*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, II, 2006, 700 ss.

questi, infatti, il soggetto, logico e lessicale, della disposizione costituzionale)»⁹⁶.

Dimensione, questa, che per potersi realizzare appieno avrebbe però bisogno di un necessario adeguamento sul piano interpretativo (a nostro modo di vedere, all'interno della medesima fattispecie, andrebbero, ad esempio, ricompresi, accanto ai cittadini, anche gli stranieri)⁹⁷ e di basi legislative più solide, in grado di assicurare un autentico concorso democratico, più aperto e maturo, all'interno del Paese. Ci si riferisce, in particolare, alla necessaria definizione di un avanzato e coerente sistema di finanziamento pubblico dei partiti. La sua avvenuta abolizione, deliberata dal Governo con uno strumento normativo quanto mai improprio (Decreto-Legge n. 149/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 13/2014)⁹⁸, incide gravemente sul comples-

⁹⁶ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967) in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 211.

⁹⁷ Gran parte della dottrina (anche quella favorevole a riconoscere agli stranieri il diritto di associazione "generico" ex art. 18) propende per un'interpretazione letterale, circoscritta ai soli cittadini, dell'art. 49. Si tratta di un'interpretazione che trae il proprio fondamento da ragioni di carattere sistematico, testuale, topografico. *In primis*, la collocazione della disposizione all'interno del titolo IV della Costituzione dedicato ai "Rapporti politici" (in questo senso C. ESPOSITO, *I partiti nella costituzione italiana*, cit., 221 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 113 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 88 ss.). Tuttavia l'evoluzione normativa di questi anni (si pensi all'attribuzione del diritto elettorale, ex art. 22.2 TUE, ai cittadini stranieri di Stati facenti parte dell'UE) e la prospettiva, da noi auspicata nella conclusione di questo saggio, protesa a rafforzare la dimensione europea del partito politico, ci inducono a preferire un'interpretazione estensiva della fattispecie sottesa a questa disposizione. In senso favorevole ad un'espansione materiale della disposizione (anche agli stranieri), si veda, in particolare, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, 56 ss. La questione è stata affrontata in dottrina anche da M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, 225 ss.; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2001; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli, 2006.

⁹⁸ Definire il superamento del finanziamento pubblico dei partiti un caso straordinario di necessità ed urgenza perché "invocato", decenni prima, dal corpo elettorale per via referendaria (come si apprende dal preambolo del decreto) appare francamente eccessivo, oltre che in evidente contraddizione con quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo la sent. n. 220/2013) che esclude il ricorso alla decretazione d'urgenza in ambito ordinamentale. Sul punto, fra i tanti, A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forumcostituzionale.it*, 2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013, 1163 ss.; F. BIONDI, *Riflessioni sull'uso del decreto-legge come "disegno di legge rinforzato" (a partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013, in tema di riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici)*, in R. CALVANO (a cura di), *«Legislazione governativa d'urgenza» e crisi*, Editoriale

sivo assetto delle garanzie politiche e sulla disposizione costituzionale, in particolare. Siamo in presenza di una opzione normativa avventata, partorita anch'essa dalla «ideologia dell'antipartito che si è alimentata nel corso di questi ultimi vent'anni»⁹⁹. Una soluzione del tutto coerente con la retorica del partito leggero che «vuole essere libero di trovare consensi e risorse senza troppi lacci»¹⁰⁰, ma assolutamente incongruente con lo spirito dell'art. 49 e con le ragioni stesse di una democrazia rappresentativa matura¹⁰¹.

Un *unicum* nel quadro europeo¹⁰² che mette in discussione il metodo democratico, il pluralismo politico, il fondamento stesso della democrazia costituzionale, intesa quale forma di organizzazione del potere sganciata dal mercato. E ciò per una ragione alquanto evidente: un eccessivo squilibrio nell'impiego delle risorse economiche condiziona il confronto politico e attribuisce al mercato una posizione di dominio nello svolgimento del processo elettorale.

scientifico, Napoli 2015, 73 ss.; R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte II, pp. 175 ss.

⁹⁹ N. URBINATI, *Da iscritti a contribuenti, ovvero l'ideologia e la pratica dell'antipartito*, in *Italianieuropei*, 2014, 3.

¹⁰⁰ N. URBINATI, *Da iscritti a contribuenti, ovvero l'ideologia e la pratica dell'antipartito*, cit., 3.

¹⁰¹ Non ne erano, invece, persuasi i giudici costituzionali che ritenendo ammissibili i referendum (sent. n. 16/1978 e sent. n. 32/2000) sulle disposizioni concernenti il finanziamento pubblico dei partiti hanno implicitamente negato il carattere «costituzionalmente obbligatorio» di queste. Sul punto le persuasive argomentazioni critiche di A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum "di stimolo" e i "referendum di rottura"*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, costituzione*, Bompiani, Milano, 1978, 162-163.

¹⁰² Caso pressoché unico nel contesto europeo, la L. n. 13/2014 ha abolito il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici sostituendolo con un nuovo sistema di finanziamento imperniato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell'Irpef. Di qui il rischio (o meglio la certezza) che le formazioni partitiche che hanno ricevuto esclusivamente donazioni private siano naturalmente indotte a sostenere gli interessi e gli affari dei loro stessi donatori, dai quali dipende gran parte della loro esistenza sul piano economico. Sulle continue trasformazioni del quadro normativo in questa delicata materia si vedano, fra i tanti, i contributi monografici di E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori riuniti, Roma 1997; R. BORRELLO, *Finanziamento della politica e diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1997; T.S. MUSUMECI, *Il costo della politica ed il finanziamento ai partiti*, Cedam, Padova, 1999; P. BORIONI, *Risorse per la politica: il finanziamento dei partiti fra tradizione e innovazione*, Carocci, Roma 2005; F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici: profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012.

Ecco perché – come evidenziava lucidamente, già nei primi anni Settanta, John Rawls – «i partiti politici devono ... essere resi indipendenti dagli interessi economici privati per mezzo di un'assegnazione di sufficienti entrate fiscali, in modo da ricoprire il loro ruolo nello schema costituzionale»¹⁰³.

In Italia, di converso, una volta abolito (sostanzialmente¹⁰⁴) il finanziamento pubblico, i partiti politici potranno sì continuare a esistere, ma solo grazie alla loro organica dipendenza dagli interessi forti organizzati nella società: sarà dal potere economico – e non più dai cittadini – che dipenderà, in definitiva, la determinazione della politica nazionale.

Ma i profili problematici del concorso democratico – inteso quale «strumento attraverso cui i cittadini possono influire sulle decisioni dei governanti» e «concorrere con continuità ed organicità alla determinazione delle direttive politiche»¹⁰⁵ – non si limitano a questi aspetti. Di qui l'esigenza di approfondire ulteriormente il significato di questa disposizione, la cui formula declinata al plurale allude, fatalmente, all'esistenza e al concorso attivo di una molteplicità di soggetti: «tale coesistenza del motivo pluralistico alla definizione del partito si fonda sulla rappresentazione pluralistica della società in cui il partito opera»¹⁰⁶.

Un concorso che, per il modo in cui è stato formulato in Costituzione (nell'art. 49 non vi è traccia del complesso sistema di vincoli posti all'organizzazione sindacale ex art. 39)¹⁰⁷, non poteva che riferirsi (esclusivamente) al concorso *esterno*. Né avrebbe potuto essere diversamente: quando questa disposizione venne scritta si usciva da vent'anni di totalitarismo fascista e di ferreo dominio sulla società da parte del partito-stato (il PNF). E, seppur faticosamente, si stava fi-

¹⁰³ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1971), Feltrinelli, Milano, 1997, 195.

¹⁰⁴ In base alla normativa vigente, oltre al finanziamento privato ai partiti (e alle fondazioni a esse collegate), permarranno, allo stato attuale, solo alcune soluzioni marginali di finanziamento pubblico aventi quali destinatari i gruppi parlamentari e i gruppi consiliari. Sul punto, F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d. l. 149 del 2013*, in *Studium Iuris*, 11/2014, 1284 ss.

¹⁰⁵ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 226-228.

¹⁰⁶ A. NEGRI, *Lo Stato dei partiti*, cit., 41.

¹⁰⁷ Sul punto, in particolare, A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit. 204; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, cit., 20 ss.; P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in ID., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, il Mulino, Bologna, 1966, 151 ss.

nalmente andando verso un nuovo assetto politico. Un assetto articolato e plurale del quale non si conoscevano però ancora le posizioni di forza, né tanto meno gli equilibri. I partiti della Costituente si trovarono così ad agire al riparo di un vero e proprio velo di ignoranza. Circostanza che li indusse a cautelarsi predisponendo un articolato sistema di limiti e di contrappesi idonei ad arginare in futuro eccessivi sbilanciamenti nei rapporti di forza tra le diverse componenti politiche. È in questa luce che va letta non solo la predilezione (seppure non costituzionalizzata) espressa dai partiti antifascisti per il sistema proporzionale o la stessa opzione per la forma di governo parlamentare. Ma *last, but not least*, anche la formulazione “aperta” dell’art. 49.

A confermarlo sono gli stessi lavori dell’Assemblea Costituente dove è vero che Costantino Mortati, in coerenza con la propria concezione organicistica del partito politico, propose un emendamento che introduceva dei vincoli all’organizzazione interna dei partiti¹⁰⁸. Ma è anche vero che quell’emendamento ebbe vita breve. A ritirarlo fu lo stesso Mortati, una volta conscio del «sicuro insuccesso» a cui sarebbe andato incontro¹⁰⁹.

¹⁰⁸ L’emendamento Mortati, poi riformulato d’accordo con l’on. Ruggiero, recitava: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti *che si uniformino al metodo democratico nell’organizzazione interna e nell’azione diretta alla determinazione della politica nazionale*» (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., 1890). A sostegno dell’emendamento lo stesso Mortati chiarì, in quell’occasione, «che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e metodi di libertà» (Intervento di Costantino Mortati del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., 1889). Soluzione, questa, fatta propria anche da Moro che, nella medesima seduta, annunciò il pieno sostegno di tutta la Dc «a favore dell’emendamento Mortati riguardante i partiti politici»: «voteremo a favore, perché pensiamo che dopo aver stabilito, come è stato fatto giustamente, il carattere democratico della vita interna dei sindacati, sia opportuno sancire eguale disposizione per quanto riguarda i partiti ... se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere un indirizzo democratico nell’ambito della vita politica del Paese» (Intervento di Aldo Moro del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., 1886-1887). Su posizioni diametralmente opposte il comunista Laconi che non esiterà a «richiamare l’attenzione dell’Assemblea sull’estrema gravità degli emendamenti che sono stati proposti»: «noi sappiamo bene a quanti abusi una cosa di questo genere si potrebbe prestare» (Intervento di Renzo Laconi del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., 1887). Un’accurata ed esaustiva ricostruzione del dibattito svoltosi in Costituente è contenuta nel volume di P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 109 ss.

¹⁰⁹ Intervento dell’on. Mortati del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., 1889.

L'assenza di una apposita (riserva di) legge avente ad oggetto la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti non fu quindi il frutto di una dimenticanza¹¹⁰, ma semmai l'esito di una precisa scelta costituzionale finalizzata ad assicurare la più ampia agibilità democratica a tutti i partiti politici antifascisti. Quelli di destra e quelli di sinistra. Quelli già attivi ed operanti in seno all'Assemblea Costituente, ma anche quelli futuri, che sarebbero eventualmente potuti venire ad esistenza nel corso del tempo. La nascita e il consolidarsi di un nuovo partito – ammoniva Togliatti – non è una sciagura. Ma un evento fisiologico che ogni democrazia ha il dovere di affrontare «sul terreno della competizione politica democratica». A questa nuova forza «non si potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi, solo perché rifiuta alcuni principi contenuti nella formula in esame». Di qui l'esigenza manifestata dal leader comunista, in prima sottocommissione (19 novembre 1946), di evitare di dare vita a una disposizione che avrebbe potuto «fornire pretesto a misure antidemocratiche, prestandosi a interpretazioni diverse»¹¹¹.

Sono queste le ragioni per le quali i partiti hanno, fino a oggi, mantenuto la natura giuridica di associazioni volontarie non riconosciute: una vera e propria «garanzia per i partiti, in quanto accentua la loro autonomia nei confronti delle istituzioni e limita di molto la possibilità di regolazione e di controllo esterno», consentendo ad essi di «essere più i controllori dello Stato che i controllati dallo Stato»¹¹².

¹¹⁰ Non convince, pertanto, la posizione assunta da E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012, 182 secondo il quale «il testo che si andava approvando, anche senza l'emendamento in questione, imponesse già il riferimento del metodo democratico, oltre che all'azione esterna, anche alla vita interna dei partiti». E ciò per almeno due ragioni (diligentemente ricostruite da S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia*, il Mulino, Bologna, 2013, 55-56): a) l'emendamento in questione, dopo essere stato ritirato, venne riproposto dal gruppo liberale (on. Bellavista) e successivamente bocciato; b) negli anni a venire sarà lo stesso Mortati ad ammettere che l'espressione “metodo democratico” ex art. 49 riguarda esclusivamente il profilo esterno e, pertanto, «si riferisce all'assicurazione delle condizioni cui rimane legata l'alternativa al potere delle forze politiche» (C. MORTATI, *Note introdotte a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Cedam, Padova, 1957, II, 141).

¹¹¹ P. TOGLIATTI, *Discorsi politici*, Edizioni l'Unità, Roma, 1972, 132.

¹¹² G. ROLLA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2015, 210.

6.5. *Politica nazionale e indirizzo politico*

La determinazione della politica nazionale si pone su un terreno diverso rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico. E la ragione è evidente: la "politica nazionale" è un vincolo teleologico a partire dal quale si snoda il rapporto dialettico fra i partiti. Tutti i partiti: grandi e piccoli, di maggioranza e di opposizione¹¹³. Essa poggia pertanto sulla «capacità di operare una sintesi dei dati della realtà e di proiettarla poi a un livello di Stato-apparato perché si compia una selezione e quindi una giuridicizzazione dei dati medesimi»¹¹⁴.

Ma la politica nazionale – è bene precisarlo – non spetta esclusivamente ai partiti¹¹⁵. Se il soggetto dell'art. 49 sono i cittadini, anche le modalità di determinazione della politica nazionale devono ritenersi, di conseguenza, quanto mai varie e articolate. Alla sua realizzazione possono, pertanto, legittimamente *concorrere* anche (i cittadini organizzati in) sindacati, formazioni sociali, movimenti e ogni altra componente politicamente attiva nella società.

La definizione di "politica nazionale" ci pone, di conseguenza, al cospetto di una fattispecie teleologica, interattiva e dinamica, soggetta «a una continua reinterpretazione ... dei suoi elementi costitutivi»¹¹⁶. Una dimensione aperta, espressione delle «domande politiche che emergono dalla comunità, degli interessi sociali canalizzati dai partiti»: «l'ambito nel quale si incontrano e si scontrano le domande politiche»¹¹⁷.

Altra cosa è invece l'indirizzo politico che, prescindendo dalle dinamiche sociali, trae la propria consistenza dal «programma di azione»¹¹⁸ del Governo, inteso quale attività di «predeterminazione dei fini ai quali deve tendere di volta in volta l'azione statale» (secondo quella

¹¹³ In questo senso V. CRISAFULLI, *Garantismo e programmaticità dell'articolo 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1968, 12 ss.

¹¹⁴ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 760. Su posizioni affini, anche, V. CRISAFULLI, *Garantismo e programmaticità dell'articolo 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, cit., 11 ss.

¹¹⁵ In questo senso G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, 35. E, da ultimo, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 554.

¹¹⁶ M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 319.

¹¹⁷ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 37.

¹¹⁸ C. ROEHRSEN, *Governo, legge, politica*, Giuffrè, Milano, 1969, 214.

che fu la celebre definizione di Vezio Crisafulli)¹¹⁹. L'indirizzo politico «si connette, infatti, alla dinamica dell'apparato e non dei momenti comunitari dello Stato»¹²⁰. Insomma, se «titolari di indirizzo politico sono organi dello Stato», la determinazione della politica nazionale è, invece, «un potere attribuito ai cittadini organizzati in partiti»¹²¹.

Tuttavia, anche su questo terreno, si è negli anni scorsi assistito a un ricorrente e alquanto diffuso slittamento semantico all'interno del dibattito pubblico. Una vera e propria *dérive linguistique* alimentata dall'offensiva ideologica sulla governabilità e dalla sua inesausta pretesa di uniformare e piegare ai propri dogmi istituti giuridici, pratiche di governo, leggi elettorali, formule costituzionali ... compresa la nozione stessa di "politica nazionale", ripetutamente assimilata a "l'indirizzo politico" e spesso con esso confusa. Non è un caso che la distinzione tra le due locuzioni sia oggi divenuta pressoché evanescente anche in (una certa) dottrina¹²². E che persino la giurisprudenza amministrativa pare essersi definitivamente uniformata a queste tendenze, riconoscendo ai partiti politici la «formazione della politica nazionale, ossia della funzione di indirizzo politico» (corsivo nostro)¹²³.

Ma, a fronte di partiti senza più organizzazione politica e senza radicamento, come avviene oggi la produzione del consenso e la costruzione della "politica nazionale"?

Rispondere non è agevole, soprattutto in un contesto nel quale «la politica nazionale è cancellata e la partecipazione alla politica si riduce, schmittianamente, all'acclamazione di un *leader*, nazionale, regionale o locale che sia»¹²⁴.

Siamo in presenza di una questione particolarmente complessa e da tempo dibattuta, non solo fra i giuristi, ma anche tra i filosofi della politica. Molti dei quali non hanno mancato di evidenziare come, con il declino della democrazia dei partiti, la determinazione dell'agenda politica sia passata materialmente in mano al sistema dei media, se non

¹¹⁹ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *St. urb.*, 1939, 28.

¹²⁰ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 33.

¹²¹ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 32.

¹²² Cfr., in particolare, I. NICOTRA, *Diritto pubblico e diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 154 che parla espressamente di «"concorso" dei partiti alla determinazione dell'indirizzo politico».

¹²³ Sentenza TAR Lazio, sez. II, 14 ottobre 2009, n. 9895.

¹²⁴ M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Dem. dir.*, 2010, 169. Sul punto, da ultimo, le stimolanti riflessioni di M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, pp. 103 ss.

addirittura (nelle situazioni patologiche più gravi) al cd. «circo mediatico-giudiziario»¹²⁵ divenuto, in talune circostanze, l'unico canale di connessione (tra politica e cittadini) saldamente attivo.

Una tendenza lucidamente preconizzata da Jürgen Habermas che, già nel suo *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aveva distintamente segnalato i «rischi di sistema» derivanti dal progressivo appannamento della dimensione ideologica dei partiti. Primo fra tutti, la minacciosa emersione di una «sfera pubblica depoliticizzata di un pubblico mediatizzato, la cui acclamazione esplicita o la cui tacita tolleranza è prodotta “dall’alto” grazie a una pubblicità manipolativa o dimostrativa»¹²⁶.

Un fenomeno sociale – come si vede – risalente nel tempo, le cui tendenze peculiari vanno però lette e interpretate alla luce di quest'epoca e delle sue contraddizioni. Basti soltanto pensare alle inedite modalità di controllo dei media, alla smisurata concentrazione di network televisivi in mano privata, alla costruzione smodata di regimi oligopolistici dei mezzi di informazione in quasi tutto l'Occidente.

Un processo che il sistema dei partiti (non solo non ha ostacolato, ma) ha, in questi anni, direttamente avallato. Né vi è da sorprendersi: ai partiti, una volta dissoltosi il proprio tradizionale insediamento socio-territoriale, non restava altra soluzione che «ottenere la disponibilità plebiscitaria del pubblico mediatizzato»¹²⁷. La *mediatizzazione* della politica, più che arginare, ha però nei fatti ulteriormente aggravato la crisi dei partiti accentuandone la spirale leaderistica e favorendone la deriva verso esiti di tipo plebiscitario.

Quanto è avvenuto in questi anni è l'ulteriore conferma della inefficacia delle soluzioni sperimentate dal sistema all'indomani della dissoluzione della democrazia dei partiti. Il fallimento di ciò che media e politici, ancora oggi, si ostinano a chiamare “Seconda Repubblica”¹²⁸

¹²⁵ La nota espressione è di D. SOULEZ-LARIVIERE, *Il circo mediatico-giudiziario*, Librilibri, Macerata, 1994.

¹²⁶ H. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), Laterza, Roma-Bari, 1998, 238.

¹²⁷ H. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, cit., 291.

¹²⁸ Sul punto, criticamente, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 890-891, secondo il quale fino a quando non si procederà all'approvazione di «una nuova Costituzione, non si può (come l'esperienza francese ampiamente dimostra) assegnare un numero ordinale al termine Repubblica ... Prima e Seconda repubblica sono dunque locuzioni spendibili nel linguaggio politico o nel gergo giornalistico (e non si può negare che abbiano anche una

è sotto gli occhi di tutti: la ricetta della governabilità ha fallito; disintegrare l'ordine della mediazione non solo non è servito, ma ha prodotto gravi danni al tessuto democratico del Paese; la retorica del capo (più o meno carismatico) non è stata in grado, in tutti questi anni, di compensare il vuoto prodotto dalla crisi dei partiti, né tanto meno di rafforzare il sistema. E il motivo è evidente: il *leader* è, per sua stessa natura, un concentrato di fragilità¹²⁹. Il suo profilo è “gestito” dai media, spesso per interposta persona dei poteri economici. La *leadership skills* è quasi sempre il frutto di una strategia di marketing “politico”, generata dalla cultura *mainstream* e abilmente alimentata dai media. È questo lo schema di azione trascinato stancamente fino ai nostri giorni, nonostante i suoi numerosi fallimenti e la sua persistente incapacità di prospettare soluzioni utili e politicamente convincenti per il Paese.

Di qui l'emersione di un assetto mediatico afono che rischia di parlarsi addosso. Perché è vero che il *media management* è oggi caratterizzato da un «enorme aumento delle informazioni riguardanti la politica, sostenuto dalla diffusione mediatica di notizie sfornate a getto continuo dalla televisione digitale e dai quotidiani on line»¹³⁰.

Ma, allo stesso tempo, è altrettanto vero che la maggioranza dei cittadini non sembra crederci più: i giornali non vengono più letti, l'audience televisivo dei cd. “confronti politici” è crollato e l'indice di gradimento è ancora più basso¹³¹. In una sorta di eterogenesi dei fini, i media anziché colmare il vuoto politico provocato dalla scomparsa dei partiti, hanno ancor di più contribuito ad alimentare, all'interno della società, apatia, passività, disimpegno. L'effetto prodotto è quanto mai paradossale: dibattiti politici tv, *talk show* e maratone elettorali assediavano oggi il palinsesto televisivo (pubblico e privato) eppure mai,

loro suggestione) ma non nel linguaggio e nelle analisi del giurista, che richiedono ben altro rigore terminologico».

¹²⁹ Il dato saliente della democrazia del leader è sì rappresentato dallo strapotere del capo, ma anche dalla sua fragilità, dalla sua permanente esposizione alla spirale del consenso, dei sondaggi, dei risultati elettorali, delle inchieste giudiziarie. Sul punto, ampiamente, M. CALISE, *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016, 56 ss.

¹³⁰ M. FLINDERS, *In difesa della politica. Perché credere nella democrazia oggi*, il Mulino, Bologna, 2012, 205.

¹³¹ Sul punto, fra i tanti, l'interessante volume di V. MELONI, *Il crepuscolo dei media: informazione, tecnologia e mercato*, Laterza, Roma-Bari, 2017. Ma anche G. PESANTE, *La fine dei talk show e il futuro della televisione*, Historica, Cesena, 2015.

come in questi anni, la distanza tra cittadini e politica è stata così profonda e inquietante¹³².

7. L'attuazione dell'art. 49 Cost.: una richiesta contraddittoria e costituzionalmente inappropriata

Come si vede, tanti e particolarmente complessi sono oggi gli interrogativi che investono i partiti politici, la loro dimensione costituzionale, il loro stesso futuro: l'art. 49 ha ancora un senso? I partiti sono utili? La loro presenza è indispensabile per far funzionare le democrazie? Sono essi, ancora oggi, il "risolutivo" argine, teorizzato da Bryce, contro il caos e le degenerazioni del sistema? E quali correttivi dovremmo adottare per sospingere i partiti politici ad operare al meglio nella società, *responsabilmente* e con "metodo democratico" come la Costituzione prescrive? Possono bastare i cd. "codici etici"¹³³?

Per molti la panacea di tutti i mali sarebbe oggi costituita dalla "attuazione" dell'art. 49. Una soluzione che già per il modo in cui viene posta nasconde, a nostro modo di vedere, un approccio fuorviante, perché allude surrettiziamente a un presunto obbligo giuridico di regolamentazione dei partiti, di cui non v'è alcuna traccia nell'art. 49. Né tantomeno troviamo scritto, in questa o in altre disposizioni della Costituzione, che l'organizzazione dei partiti è vincolata all'assunzione di «un ordinamento interno a base democratica» (com'è invece espressamente previsto dall'art. 39 Cost. per i sindacati).

¹³² Sul punto si rinvia all'interessante contributo di N. ADDARIO, *Il futuro della politica. Sul paradosso dell'opinione pubblica e l'isteria della politica del consenso*, in A. CEVOLINI (a cura di), *Potere e modernità. Stato, diritto, Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2007, 69 ss.

¹³³ Nel 2013 il Parlamento ha affrontato la questione della corruzione e del condizionamento mafioso della vita dei partiti redigendo una apposita *Relazione* in materia di formazione delle liste (Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* - Relatrice: On. Rosy Bindi, doc. XXIII, n. 3). Ma nella stessa direzione si erano già autonomamente attivati anche alcuni partiti italiani. Il primo partito ad aver proceduto alla stesura di un codice etico è stato il PD (2008). Sul punto G. SIRIANNI, *Un codice etico anche nell'ordinamento interno dei partiti: il caso del Partito Democratico*, in *Astrid Rassegna*, 2008; P. MARSOCCI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, 2012.

Obiettivo di questa proposta è quello di disciplinare l'organizzazione dei partiti al fine di introdurre per questa via: forme di vigilanza (più o meno codificate) sulla loro vita interna; un sistema di controlli di natura (anche) giudiziaria; un assetto sanzionatorio che (secondo alcuni progetti¹³⁴) dovrebbe contemplare addirittura l'ipotesi di «estromissione» del partito dalle competizioni elettorali e pertanto la loro «esclusione» dalla vita politica e democratica del Paese.

Ora, sarà pure vero che l'art. 49, come ogni altra disposizione costituzionale, «non va interpretata sulla base delle sole intenzioni originarie, a pena di irrigidirne la lettura o di provarne prima o poi l'obsolescenza»¹³⁵. Ma una cosa è prendere le distanze dalle intenzioni originarie del Costituente e dare un seguito legislativo all'art. 49, altra cosa è parlare di attuazione di questa disposizione.

Dotarsi di una legge sui partiti è un'opzione politica e non un vincolo costituzionale come viene, da più parti, erroneamente ritenuto. Un'opzione politica certamente legittima, ma allo stesso tempo, a parer nostro, incongrua sul piano del merito e ingannevole nelle sue finalità. Perché è del tutto evidente che per far uscire i partiti dalla crisi di legittimazione nella quale sono in questi anni precipitati non v'è bisogno di un *superplus* di legalità. Per dotare i partiti di credibilità, per restituire a essi forza e legittimazione politica, per riattivare i canali della partecipazione democratica, una legge non serve: «le premesse della vita politica, ovvero l'iniziativa creativa, l'attività, l'intelligenza, l'energia dei capi politici e dei candidati ai posti di comando non possono essere prodotte attraverso regolamenti eteronomi»¹³⁶.

¹³⁴ Ci si riferisce alla proposta alla proposta di legge Guerini (AC 3147) presentata nel corso della XVII legislatura che prevedeva espressamente un controllo esterno di legittimità sullo Statuto del partito (da parte della "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici", ex art. 4 della L. n. 13/2014) quale condizione vincolante e inderogabile ai fini della sua partecipazione alla competizione elettorale. Sul punto, persuasivamente, M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos*, 1, 2016.

¹³⁵ C. PINELLI, *Il paradosso di una democrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale* in ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 646.

¹³⁶ K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, cit., 44. Va precisato che Hesse, pur non mostrandosi contrario a porre dei vincoli normativi per tutelare la "libertà interna" dei partiti riterrà, tuttavia, opportuno chiarire che «la forza normativa di queste garanzie della libertà interna dei partiti sarà tanto maggiore, quanto più il legislatore si comporta in modo trattenuto. Perché l'esistenza di regole per

La costruzione di un maturo assetto democratico all'interno di un partito discende, pertanto, non da (più o meno) puntuali prescrizioni normative, ma da mere «condizioni di fatto che nessun testo costituzionale o di legge è in grado di creare artificialmente per imposizione dall'alto»¹³⁷. Affidare tutte le speranze di rigenerazione del sistema dei partiti a una legge non solo è inutile, ma vorrebbe dire sottoporre incautamente tutte le organizzazioni politiche (presenti e future) a un rischioso trattamento terapeutico, le cui ricadute pregiudizievoli sul corpo dei partiti sarebbero certamente maggiori dei pochi benefici sortiti.

8. Crisi dei partiti e crisi democratica

La crisi dei partiti non è un fenomeno autoctono, tutto italiano. Siamo in presenza di dinamiche diffuse che hanno, in questi anni, investito (seppure in modo diverso) gran parte dei paesi a capitalismo maturo¹³⁸. Dinamiche travolgenti, sprigionate dal declino della politica, dalla rottura delle tradizionali forme di coesione sociale, dalla crisi economica. E solo indirettamente (perché a questi fenomeni conseguente) dalla rabbiosa offensiva dei cd. populismi¹³⁹.

Non è un caso che quasi tutte le grandi famiglie politiche siano state, in questi anni, investite da una grave e strisciante crisi di consenso. Partiti “classici” che hanno fatto la storia degli Stati europei sono stati letteralmente travolti (si pensi alla vicenda francese¹⁴⁰). O in altri casi,

l'edificazione e l'organizzazione dei partiti non produce ancora nessuna vita politica – e in ciò consiste l'errore di fondo di tutti i fautori di una di una minuziosa definizione normativa dell'ordinamento interno dei partiti».

¹³⁷ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 116.

¹³⁸ Sul punto si rinvia, fra gli altri, al volume di G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Roma, 2010.

¹³⁹ Con riferimento alla vicenda italiana, a fronte di una letteratura oramai sterminata sul tema, si rinvia, per tutti, al bel volume di *Dem. dir.*, 3-4, 2010 dedicato a *Il populismo. Soggetti, culture, istituzioni*. E, da ultimo, al contributo di M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino, 2017.

¹⁴⁰ Le elezioni presidenziali francesi che si sono svolte nel maggio 2017, assegnando la vittoria a Emmanuel Macron, costituiscono la cartina di tornasole della profonda crisi in cui versa oggi il sistema dei partiti in Francia. E ciò per almeno tre ragioni: a) per il partito del futuro Presidente Macron (*En Marche!*) ha votato al primo turno meno di un quarto dell'elettorato (24,01%); b) al ballottaggio ha preso parte una forza antisistema di estrema

dopo essere stati decimati dal voto popolare, sono stati “costretti” a cementarsi in un unico blocco politico *nazionale* ricorrendo ad alleanze, fino ad allora ritenute innaturali, tra destra e sinistra (è il caso della Spagna; ma, per altri versi, anche della Germania)¹⁴¹.

Di qui l’interesse, venutosi accrescendo in questi anni tra gli studiosi di scienze sociali, attorno ai processi di «costruzione di reti coltusive tra i partiti tradizionali al fine di mantenere i privilegi acquisiti»¹⁴². Ci si riferisce, in particolare, all’ «*Emergence of the Cartel Party*». Un espediente “eccezionale”, impiegato da partiti tradizionalmente (e *alternatamente*) gravitanti nell’area di governo, i quali in situazioni emergenziali (es. in caso di affermazione elettorale di forze cd. antisistema) tendono *spontaneamente* ad aggregarsi per sperimentare intese e percorsi comuni di collaborazione «*to protect the system*»¹⁴³.

destra, il *Front National* di Maria Le Pen (un precedente analogo vi era stato solo nel 2002); c) per la prima volta nessuno dei due partiti storici dell’alternanza francese, il partito socialista e i repubblicani gollisti (*Les Républicains*, ex UMP), giungono al ballottaggio. La somma degli elettorati dei due partiti (con l’unica eccezione del 2002) aveva sempre superato il 50% dei voti espressi. In queste elezioni presidenziali socialisti e repubblicani insieme hanno raggiunto appena il 26%. Un segnale quanto mai evidente della grave crisi in cui versa oggi la V Repubblica in Francia. Sul punto, in particolare, G. ALLEGRI, *La Francia di Macron tra questione europea, domande sociali ed elezioni legislative*, in *Federalismi.it*, 2017.

¹⁴¹ A seguito delle elezioni del dicembre 2015, i cui risultati avevano reso impossibile la formazione un governo, la Spagna si reca nuovamente alle urne nel giugno 2016. Ma anche con le nuove elezioni il quadro politico rimane sostanzialmente bloccato. Il Partito popolare di Rajoy, pur vincendo le elezioni, continua a non avere la maggioranza. Questa volta la sua permanenza alla guida del Paese verrà però resa possibile dal Partito socialista (PSOE): il 29 ottobre 2016, in occasione del voto di fiducia, i socialisti si astengono consentendo così la permanenza del governo di Rajoy. Ancora più evidente è il caso tedesco dove la crisi di consenso dei partiti storici tradizionali (di destra e di sinistra), registratasi nelle elezioni del settembre 2013 (e poi accentuatasi in quelle del 2017) ha portato alla costruzione di “grandi coalizioni” guidate da Angela Merkel di cui sono parte integrante le formazioni di centro-destra (CDU-CSU) e di sinistra (SPD). Sul punto G. FERRAIUOLO, *Le elezioni del 24 maggio: segnali di mutamento del sistema politico spagnolo*, in *Federalismi*, 2015; R. SCARCIGLIA, *Un Paese senza Governo: la Spagna alla soglia della terza elezione politica senza un esecutivo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017; A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, 761 ss.; F. FURLAN, *Dopo le elezioni federali del 24 settembre 2017: la Germania alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017.

¹⁴² F. RANIOLO, *La partecipazione democratica*, il Mulino, Bologna, 2007, 131.

¹⁴³ R.S. KATZ, P. MAIR, *I cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito: il cartel party e oltre*, il Mulino, Bologna, 2006, 33 ss.

Liquidare quanto sta oggi avvenendo impiegando l'espressione canonica "crisi dei partiti" rischia però di risultare pleonastico. In realtà ciò a cui stiamo oggi assistendo, più che una crisi dei partiti *stricto sensu*, è una crisi democratica. E in quanto tale destinata fatalmente a coinvolgere l'ordinamento, la sua dimensione costituzionale, i suoi principi, le sue forme rappresentative tipiche.

Ed è proprio su questo terreno che la cultura giuridica è oggi chiamata ad operare. Anche sollecitando – laddove necessario – puntuali revisioni della Costituzione come il rafforzamento della democrazia parlamentare attraverso la concentrazione della rappresentanza politica in un'unica sede (monocameralismo)¹⁴⁴. O, su un altro versante, la riappropriazione sostanziale della leva fiscale e del bilancio da parte del Parlamento (modifica dell'attuale art. 81 Cost.). Allo stesso tempo sarebbe però opportuno intervenire anche su alcuni delicati punti della legislazione "politica": dalla modifica della legge elettorale (attraverso la costruzione di un più avanzato e coerente sistema di tipo proporzionale che superi le ambiguità e le contraddizioni della L. n. 165/2017)¹⁴⁵ alla stesura di una moderna normativa sul finanziamento pubblico dei partiti. E tutto ciò al preminente fine di impedire (come si è già detto nel §.6.3) che finanche le funzioni politiche diventino sempre più ostaggio dei poteri economici e degli interessi privati.

È questo il piano inclinato sul quale siamo chiamati ad agire. D'altronde partiti politici e democrazia costituzionale sono sempre state due facce della stessa medaglia. Due termini intimamente connessi. Così come intimamente connesso è anche il loro stesso futuro. D'altra parte non sono solo i partiti ad aver bisogno della democrazia per concorrere alla determinazione della politica nazionale. Ma è anche la democrazia ad avere – oggi più che mai – bisogno dei partiti per continuare ad esistere: se i partiti non funzionano, anche la democrazia politica ne risente. Partiti deboli e «personalistici» – scriveva Antonio Gramsci – producono fatalmente inettitudine politica, «scarsità di uomini di Stato, di governo, miseria nella vita parlamentare»¹⁴⁶, passiva-

¹⁴⁴ Cfr., in particolare, H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), Milano, 1994, 303 per il quale «il sistema bicamerale ... è sempre un'attenuazione del principio democratico». Pertanto solo un «sistema unicamerale sembrerebbe corrispondere più da vicino all'ideale di democrazia».

¹⁴⁵ Sulla L. n. 165/2017 si rinvia ai condivisibili rilievi critici di A. Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2017.

¹⁴⁶ A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, I, Q. 3, §. 119, cit., 387.

zione democratica, accettazione stantia della logica del «giorno per giorno, con le sue faziosità e suoi urti personalistici, invece della politica seria»¹⁴⁷.

Certo, lo scenario che tende oggi a dipanarsi al nostro cospetto non è dei più incoraggianti. Pur a fronte del fallimento del bipolarismo coatto, del dogma della governabilità, del naufragio della riforma costituzionale del 2016, delle censure del giudice costituzionale che hanno falciato il mito della democrazia di investitura (Corte cost., sent. n. 35/2017)¹⁴⁸, le tradizionali formazioni politiche del Paese, in crisi anche in Italia, continuano leziosamente ad affidarsi a sistemi di voto caotici e «fusi» (pur di salvaguardare pezzi di maggioritario e spazi di manovra in vista di auspicati futuri governi)¹⁴⁹, a riproporre (seppure su scala ridotta) il mito del capo¹⁵⁰, a confidare nelle virtù taumaturgiche del mercato. A tal punto da arrivare a consegnare ai privati – con un decreto (D.L. n.149/2013) – finanche il monopolio del finanziamento della politica.

9. Europa e partiti. Un auspicio “costituente”

Per far fronte a una siffatta deriva non vi è che una strada: invertire la rotta. E tornare a guardare all’art. 49, ma non per reclamarne immaginifiche attuazioni. Ma per affermarne la forza e lo spirito.

¹⁴⁷ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, I, Q. 3, §. 119, cit., 387.

¹⁴⁸ Sulla decisione della Corte si veda l’interessante lettura offerta da I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c’è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte III, pp. 43 ss.

¹⁴⁹ Si parla di “voto fuso” con riferimento a quei sistemi elettorali che negando il voto disgiunto obbligano l’elettore a esprimersi contestualmente (come nel caso della L. n. 165/2017) per il candidato nel collegio uninominale e per la lista nella circoscrizione plurinominale. In questi casi il voto per il candidato nel collegio trasmigra automaticamente alla lista e viceversa. Un congegno dal quale scaturisce un cattivo funzionamento della formula maggioritaria e un pessimo rendimento della principio proporzionale. Per maggiori approfondimenti sulla definizione e i congegni di funzionamento del “voto fuso” si rinvia a L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale*, Giappichelli, Torino, 2013, 5 ss.

¹⁵⁰ La designazione del “capo della forza politica” è un’espressione inutilmente “riesumata” in Italia dall’ultima legge elettorale (L. 3 novembre 2017, n. 165) che impone questo obbligo - non più come in passato - alle coalizioni (o alle formazioni politiche non coalizzate), ma a tutti i *singoli* «partiti o gruppi politici organizzati» (a prescindere dai vincoli di coalizione contratti).

Si è detto che l'art. 49 è figlio del Novecento. E che questa disposizione ha in sé impressa l'impronta culturale e finanche lo spirito politico del "secolo breve", trattandosi di una norma che, per un verso, ammicca (*weberianamente*) a un sistema di «partiti fondati su un'intuizione del mondo»¹⁵¹. Per un altro allude al partito quale imprescindibile soggetto politico di mediazione tra masse e Stato.

Oggi questo spazio si è, per molti aspetti, dissolto. Lo Stato costituzionale è in crisi. E in crisi sono anche le istanze di partecipazione delle masse alla vita politica. Ma le responsabilità, anche in questo caso, più che dei singoli partiti sono da ricondurre a fattori esogeni, in gran parte riconducibili ai processi di delimitazione dello spazio politico statale perseguito dai poteri sovranazionali.

È questa la realtà che i partiti nazionali hanno oggi di fronte. E a queste sfide non possibile in alcun modo sottrarsi, rifugiandosi illusoriamente nel mito delle piccole patrie, delle secessioni, dei muri. I partiti, nell'epoca della globalizzazione, devono puntare alto, andare oltre i confini dello Stato e della nazione.

Un obiettivo quanto mai ambizioso, ma non irrealizzabile. Ad una sola condizione: che i partiti si facciano interpreti, così come è avvenuto nel Novecento, delle terribili sfide del loro tempo.

Di qui l'esigenza di collocare il discorso sulla forma partito all'interno di una più ampia e complessa dimensione: l'Europa. E all'interno di essa provare, in forme nuove, a connettere partecipazione e politica, rappresentanza e diritti, partiti e pratiche *costituenti*. E puntare così, su queste inedite basi, a convertire finalmente forme e contenuti del processo di integrazione europea su un terreno autenticamente democratico e costituzionale¹⁵². Condizioni, queste, indispen-

¹⁵¹ M. WEBER, *Economia e società*, IV, cit., 508.

¹⁵² L'UE ha delineato l'ordinamento dei partiti politici europei per mezzo del Regolamento UE 1141 del 2014, in attuazione di quanto previsto dall'art. 191 del Trattato Ce e dell'art. 12.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Le soluzioni fino ad oggi sperimentate, all'interno dell'Ue, appaiono tuttavia fortemente involute. Si tratta, a nostro modo di vedere, di insoddisfacenti aggiustamenti normativi dai quali si evince che i partiti europei altro non sono che una sorta di protesi dei partiti nazionali, una variabile dipendente dei singoli contesti statuali, una sorta di "associazioni di associazioni". L'art. 2 del citato Regolamento si limita, infatti, a definire il partito europeo «un'alleanza politica che persegue obiettivi politici» e non invece un'associazione transnazionale di cittadini dell'Ue come sarebbe stato più congruo. Né vi è da stupirsi. In questi anni, in sede UE, non si è neppure proceduto all'istituzione di un nuovo sistema elettorale coerente unico o quanto meno uniforme per tutti gli Stati. Condizione, questa, in assenza della quale non è possibile nemmeno immaginare dei partiti politici europei, degni di questo nome. Sul punto mi sia

sabili per consentire ai partiti di tornare «concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale». E, in futuro, anche di quella *europea*.

Ciò di cui c'è oggi bisogno è, in conclusione, un'Europa pesante, con un assetto politico pesante (democraticamente legittimato), con partiti transnazionali pesanti. Altro che Europa «*light*», «*governance*» e «*weak parties*». Sarà questo il risolutivo banco di prova dal quale, negli anni a venire, dipenderà il futuro dei partiti, la loro legittimazione politica, la loro innata vocazione *costituente*.

consentito rinviare, per più estese argomentazioni in merito, a C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Ediesse, Roma, 2012, 171 ss. Per una più approfondita ricostruzione del ruolo dei partiti europei all'interno dell'attuale e deludente quadro normativo UE si rinvia, invece, a L. BARDI, *I partiti e il sistema partitico dell'Unione europea*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 249 ss.; A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2009; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III, *Agg.*, Utet, Torino, 2008, 609 ss.; O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, *Annali*, VIII, Giuffrè, Milano, 2014, 795 ss.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)