

L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEI PARTITI. LA NATURALE TENDENZA CENTRALISTA, I SUOI CATALIZZATORI E GLI ARGINI COSTITUZIONALI*

AGATINO GIUSEPPE LANZAFAME**

SOMMARIO: 1. Le trasformazioni dell'organizzazione territoriale dei partiti. Il naturale centralismo e la regolarità che si fa regola. – 1.1. Segue. I partiti nei primi anni della Repubblica e i fattori di consolidamento del loro radicamento territoriale. La tensione tra autonomia e centralismo vista attraverso gli statuti. – 1.2. Segue. I partiti politici oggi. La fuga dal territorio, i suoi catalizzatori e le trasformazioni statutarie. – 2. L'organizzazione territoriale dei partiti e i «livelli essenziali di democrazia» interna ex art. 49 Cost. Cosa dice la Costituzione, cosa può il legislatore. – 3. Riformare il potere, e le strade per accedervi, per riformare i partiti. I limiti della via politica, i percorsi della via giurisdizionale.

1. Le trasformazioni dell'organizzazione territoriale dei partiti. Il naturale centralismo e la regolarità che si fa regola

Già da tempo è stato osservato che l'art. 49 della Costituzione italiana è stato «*un fatto nuovo nella storia costituzionale*»¹, atteso che la nostra Carta fondamentale è stata la prima in occidente ad occuparsi del fenomeno partitico e a regolarlo secondo alcune direttrici minime: la necessità del pluralismo, la natura associativa dei partiti politici e la loro posizione servente rispetto al processo di decisione democratica. Nel 1948, e ancora oggi, la disposizione assume(va) una caratura polemica sotto più versanti: non solo si oppone(va) alla logica totalitaria del partito unico – nonché all'idea del Partito-Stato – ma pone(va) anche le basi per il definitivo abbandono dell'esperienza liberale del partito come *club* di notabili.

Più a monte, la disciplina costituzionale dei partiti politici si pone(va) in rotta di collisione con la ragione genetica del fenomeno partitico, ovvero la conquista e/o il mantenimento del potere da parte di alcune *élites* ristrette². È noto, infatti, che i partiti – intesi come fazioni in lotta per il

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Università degli Studi di Catania. Testo rielaborato, ampliato e aggiornato dell'intervento svolto durante il convegno annuale del Gruppo di Pisa "Partiti politici e dinamiche della forma di governo", Napoli, 14-15 giugno 2019.

¹ L'espressione è di G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, 1950, Roma, 128. In senso analogo, v. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 191.

² L'idea è a fondamento del pensiero elitista del quale, com'è noto, sono stati esponenti G. Mosca, V. Pareto, R. Michels e G. Dorso. Di recente, nello stesso solco, G. AZZOLINI, *Dopo le classi dirigenti. La metamorfosi delle oligarchie nell'età globale*, Roma-Bari, 2017.

potere – non nascono contestualmente all’affermazione della rappresentanza politica, del parlamentarismo e dello Stato liberale ma hanno radici molto più antiche: addirittura è stato notato che l’espressione “stato” nel famoso *incipit* del Principe di Machiavelli, che pure è del 1513, allude al gruppo dirigente che detiene ed esercita il potere³. Peraltro, anche nell’esperienza liberale dell’ottocento – che pure fondava la legittimazione del potere sul principio di rappresentanza politica – la formazione dei partiti non è stata mossa tanto (o quantomeno solo) da esigenze di dare e/o avere rappresentanza, ma è stata sempre connessa alle dinamiche della lotta per il potere tra esponenti della borghesia dominante⁴. Non può non ricordarsi, poi, la lezione di Roberto Michels sul partito come espressione tipica del potere di una oligarchia o, comunque, della tendenza ad assumere tale connotazione⁵.

È noto, poi, che con l’ampliamento dei ceti sociali in grado di partecipare alla vita politica, con l’ampliamento del suffragio, e quindi con l’estensione della stessa rappresentanza, i partiti sono divenuti pressoché consustanziali alla democrazia e si sono affermati come principale strumento con cui i cittadini possono concorrere alla determinazione delle politiche e accedere alle cariche elettive.

In ragione di ciò, la Costituzione ha inteso contenere la dimensione pressoché naturalmente oligarchica dei partiti per far sì che gli stessi – che pure si prestano ad essere espressione del governo dei pochi, mediante la *fictio* della rappresentanza⁶ – concorrano a realizzare il governo dei molti, attraverso la sua effettività. D’altronde, l’art. 49 deve necessariamente leggersi insieme a tutte le altre disposizioni costituzionali che regolano la vita democratica del nostro ordinamento – su tutte gli artt. 1, 2, 3, 21, 48, 51, 56 e 57 – cosicché residuano pochi dubbi sul fatto che il riferimento al «*metodo democratico*» operato nel medesimo art. 49 non riguarda soltanto il versante esterno di azione dei partiti politici ma deve di necessità informare anche la loro organizzazione interna⁷.

Epperò il partito come strumento per l’affermazione di una ristretta oligarchia è un costrutto naturale; il partito al servizio della democrazia è il prodotto di una scelta di valore cristallizzata da norme giuridiche: nel nostro ordinamento appunto dall’art. 49 Cost. con la sua caratura “polemica”, ovvero con l’indicazione del “dover essere” della democrazia.

³ Secondo quanto ricordato da G. MIGLIO, *Genesi e trasformazioni del termine-concetto “Stato”* in *Atti del 51° corso di aggiornamento culturale dell’Università Cattolica, Pescara, 20-25 settembre 1981*, Milano, 1981, 65 ss., poi in ID., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, Milano 1988, 799 ss.

⁴ Per una ricostruzione delle vicende dei partiti politici in Italia – in epoca liberale – v. almeno M. VINCIGUERRA, *I partiti italiani: dallo statuo albertino alla partitocrazia*, Bologna, 1968; C. MORANDI, *I partiti politici nella storia d’Italia*, Firenze, 1971 e P. POMBENI, *Introduzione alla storia dei partiti politici*, Bologna, 1990, spec. 387 ss.

⁵ Cfr. R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, 1911, trad. it. Bologna, 1966.

⁶ Sulla rappresentanza politica come *fictio*, v. innanzitutto V.E. ORLANDO, *Del fondamento della rappresentanza politica*, 1895, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1940, 417 ss. e spec. 428. Sul tema, in un’ampia bibliografia, v. anche D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1967, 543 ss. e S. FURLANI, *Rappresentanza politica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIV, Torino, 1975, 871 ss.

⁷ Invero, nel complesso dibattito sull’interpretazione dell’art. 49 Cost. la tesi dell’interpretazione estensiva del riferimento al “*metodo democratico*” non è stata sempre maggioritaria. Al contrario, in un primo momento la dottrina prevalente aveva interpretato in senso restrittivo il riferimento al “*metodo democratico*”, collegandolo esclusivamente all’azione esterna dei partiti politici. In tal senso, v. per tutti A. PREDIERI, *I partiti politici*, 202 ss. e G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., 160. L’interpretazione che estende il “*metodo democratico*” anche alla dimensione interna dei partiti politici – sostenuta già da C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 220 ss. – si è poi progressivamente affermata fino ad avere un riconoscimento pressoché unanime. In tal senso v., da ultimo, N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, 11, secondo cui è possibile rilevare in dottrina il “*progressivo (e ormai consolidato) superamento dell’esclusiva connessione del “metodo democratico” con la dimensione dell’azione esterna del partito*”.

Tale tensione tra la natura dei partiti e il loro dover essere costituzionale è alla base della crisi permanente del partito⁸, non tanto come strumento per la gestione del potere quanto nella sua funzione di cinghia di trasmissione tra rappresentanti e rappresentati, ovviamente in direzione biunivoca⁹.

Le trasformazioni che hanno interessato i partiti nel corso dell'esperienza repubblicana sono state infatti orientate a mantenere tali organizzazioni sempre funzionali alla conquista e alla gestione del potere da parte dei loro vertici, anche a scapito della democrazia interna e, in ultimo, della loro capacità di rappresentare e fare sintesi delle istanze di cittadini e territori.

A tal proposito, i politologi¹⁰ hanno osservato il progressivo tramonto del partito politico come organizzazione di massa, burocratizzata, radicata sul territorio e vocata alla formazione dei militanti e l'affermazione di «*cartel parties*»¹¹, che vivono di strategie collusive nell'ottica governativa, di «partiti personali»¹², verticistici e senza un'effettiva democrazia interna, e persino di partiti occasionali, funzionali ad un determinato momento elettorale, con tutto ciò che ne consegue in termini di continuità dell'azione politica e di stabilità dei legami. Si è evidenziata la formazione di un nuovo notabilato, con partiti leggeri, elitari e operanti ad intermittenza (e quasi un ritorno al modello ottocentesco). Alcuni studiosi hanno discusso di strutture di «plastica»¹³ o di «carta»¹⁴ con riferimento ai più recenti assetti dei partiti, proprio per evidenziare la perdita di radicamento sociale e territoriale degli stessi.

Tale mutamento dei partiti è stato osservato con attenzione dalla scienza costituzionalistica che, a più riprese, ha evidenziato la persistenza (se non addirittura l'aggravamento) di un *deficit* democratico interno ai partiti¹⁵ – con conseguente frizione con i principi sanciti dall'art. 49 Cost – e

⁸ Così C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, 211.

⁹ Sui partiti, e sulla loro funzione nel governo rappresentativo, v. innanzitutto P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011. Nella sterminata bibliografia sui partiti v. anche P. VIRGA, *I partiti nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, 66 ss; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990, 1 ss; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 705 ss; ID., *Partiti politici*, in *Digesto disc. pubbl.*, Agg., V, Torino, 2000, 398 ss; M. PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017.

¹⁰ Nell'amplissima letteratura politologica, cfr. almeno G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito*, Firenze, 1965; M. DUVERGER, *Les partis politiques*, 1967, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1975; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna, 1982; K. VON BEYME, *I partiti nelle democrazie occidentali*, 1984, trad. it. Bologna, 1987; O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004; G. PASQUINO, *Partiti, istituzioni, democrazia*, Bologna, 2014; O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in F. LANCHESTER, *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Atti del Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza" – Roma, 29 novembre 2018*, Padova, 2019, 117 ss. Da ultimo, cfr. anche P. IGNAZI, *Party and Democracy: The Uneven Road to Party Legitimacy*, 2017, trad. it. *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019.

¹¹ R.S. KATZ– P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, I, 5 ss. trad. it. *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, 2006, 33 ss.

¹² Cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

¹³ G. PASQUINO, *L'antipolitica scende in campo*, in *Comunicazione politica*, 5, I, 13.

¹⁴ Cfr. M. DE LUCA, *Partiti di carta*, Roma, 2018.

¹⁵ Sulla democrazia interna ai partiti, v. almeno C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, n. 3/1988, 437; L. ELIA, *Per una legge sui partiti in Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, I, 411; T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2003, 159; S. GAMBINO, *Una rilettura dell'art.49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005, 481; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006, 263; E. ROSSI, *La democrazia all'interno dei partiti politici*, in *Rivista Aic* n. 1/2011; S. BONFIGLIO, *I partiti politici e la democrazia. Per una*

ha auspicato la riconciliazione tra l'essere dei partiti e il loro dover essere costituzionale: in sede di autoregolazione, mediante l'intervento del legislatore e persino ad opera dell'autorità giurisdizionale.

Rimangono incerti, però, sia la definizione del dover essere costituzionale del partito – anche per la sintetica formulazione dell'art. 49 Cost. – sia il perimetro entro cui è legittima un'attività di regolazione eteronoma dello stesso senza che questa si traduca in un'indebita invasione dentro uno spazio di autonomia che è pur sempre proiezione della libertà della persona¹⁶.

Uno dei temi è la possibilità di trarre dalla Carta indicazioni sul dover essere dei partiti rispetto al territorio, anche da poter specificare in una legge sui «livelli essenziali»¹⁷ di democrazia nei partiti, e in particolar modo (i) sulla necessità di un'adeguata organizzazione su base territoriale dei partiti; (ii) sui rapporti tra organi centrali e periferici, ovvero sull'autonomia che deve essere garantita a questi ultimi nella definizione di scelte politiche e candidature, a livello locale, e sulla loro possibilità di partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico del partito a livello nazionale (e delle candidature alle elezioni politiche).

Se, infatti, già da tempo è stato evidenziato il nesso tra assetto territoriale dei partiti politici e organizzazione dei pubblici poteri, con ricadute sulla forma di Stato¹⁸, ed è stato rilevato l'impatto

rilettura dell'art. 49 della Costituzione, Bologna, 2013; A. POGGI, *E' ancora attuale il dibattito sul metodo democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, 24 dicembre 2014; F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 25 marzo 2015; R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ...voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015; E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, I, 2016, 61; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017; A.G. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 ottobre 2017; T. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 10/2019; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019; F. SCUTO, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3/2019, 113 ss.; I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2020, 198 ss.

¹⁶ È sufficiente richiamare la valorizzazione della dimensione associativa del partito a opera della Consulta. A tal proposito v. Corte Cost., ord. 24 febbraio 2006, n. 79 e 24 aprile 2009, n. 120. In dottrina, per tutti, cfr. G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, n. 3/2016.

¹⁷ La prospettiva di una regolazione legislativa dei «livelli essenziali» di democrazia nei partiti è già stata sostenuta in A.G. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit., 11 ss. nell'ambito di un processo di attuazione del dettato costituzionale in cui è demandato al legislatore definire regole e criteri essenziali che devono essere seguiti dai partiti per garantire l'effettività della loro democrazia interna ma è fatto salvo il diritto/dovere dei diversi soggetti politici di individuare regole e strumenti ulteriori per alzare il livello di tutela dei diritti politici sanciti nella Carta. In una siffatta prospettiva, quindi, «*le disposizioni costituzionali e legislative sui partiti politici, lungi dall'essere ridotte ad un limite per lo svolgimento dell'autonomia partitica, vanno intese come progetto che quell'autonomia è chiamata a sviluppare ed arricchire*».

¹⁸ In particolar modo, sul rapporto tra organizzazione dei partiti e organizzazione dei pubblici poteri, v. M. VILLONE, *Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni a margine di una vicenda incompiuta*, in *Regioni e governo locale*, 1987, 67 ss.; T. MARTINES, *L'intreccio delle politiche tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in AA. VV., *Autonomie territoriali e sistema dei partiti*, I, Milano, 1988, ora in *Opere*, III, Milano, 2000, 921 ss.; L. D'ANDREA, *Autonomie territoriali e sistema dei partiti nel pensiero di Temistocle Martines*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2016, 680 ss.; S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2012, 5 e ID., *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017, *passim* ma spec. 73 ss.; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, in AA. VV., *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Milano, 2018, 233 ss.; R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 239 ss.; M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti – una mappa dei problemi*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013; e A. RUGGERI, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito)*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2019, 271 ss.

positivo, in termini di qualità della democrazia, che hanno modelli di partito articolati sul territorio attraverso sedi locali dotate di autonomia e coinvolte nei processi decisionali; la dottrina maggioritaria continua a ritenere che non si possa «*imporre ai partiti di prevedere un'articolazione territoriale*», poiché «*la maggiore o minore centralizzazione dell'organizzazione partitica riflette anche [la sua] impostazione politico-ideologica*» e che «*l'art. 49 Cost. può trovare piena attuazione anche in assenza di sedi [...] diffuse sul territorio*»¹⁹.

Lo stesso d.l. n. 149/2013, poi convertito con l. n. 13/2014, che ha posto regole minime sui partiti politici, definisce le articolazioni territoriali dei partiti come meramente eventuali (art. 3).

Allo stesso modo, le “Linee guida per la redazione e la presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici” – adottate dalla Commissione di Garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici con deliberazione 12 febbraio 2018, n. 1, e modificate con deliberazione 22 gennaio 2020, n. 2 – non prevedono l'articolazione territoriale del partito come elemento essenziale dello statuto e, anzi, sottolineano – con riferimento agli eventuali rapporti tra centro e periferia – che il d.l. n. 149/2013 “*ricosce per implicito una posizione di controllo a livello centrale nei confronti delle articolazioni territoriali del partito*”. Quasi ad affermare, insomma, che nel nostro ordinamento sia possibile istituire partiti politici del tutto privi di articolazioni sul territorio e organizzati secondo modelli rigidamente centralistici.

Tale affermazione merita di essere riconsiderata e messa in discussione, sia in ragione di una diversa valutazione del bilanciamento tra i principi in gioco, sia per arginare il progressivo processo di fuga dal territorio dei partiti politici, che è destinato a intensificarsi ulteriormente con ricadute sulla qualità, se non sulla stessa identità, della nostra democrazia.

Se, infatti, l'esistenza di dinamiche (e regole) centralistiche all'interno dei partiti a detrimento delle articolazioni locali è sempre stata una costante – quasi una tendenza naturale, se si considera la «*legge ferrea dell'oligarchia*»²⁰ – le trasformazioni giuridiche, sociali, economiche e tecnologiche in atto rischiano di condurre i partiti all'abbandono della dimensione territoriale.

Eppure, quest'ultima è legata al dover essere dei partiti secondo il modello che si è intravisto nell'art. 49 Cost. In un certo senso, come si dirà, la dinamica centro-periferia all'interno dei partiti fa tutt'uno con il – o è comunque espressione del – “metodo democratico” richiesto dalla Costituzione, *ad instar* del rapporto centro-autonomie richiesto dall'art. 5 Cost. e che dà forma all'ordinamento repubblicano ex art. 114 Cost.

1.1. Segue. I partiti nei primi anni della Repubblica e i fattori di consolidamento del loro radicamento territoriale. La tensione tra autonomia e centralismo vista attraverso gli statuti

Nei primi anni della Repubblica la presenza dei partiti sul territorio era necessaria alla loro sopravvivenza, ovvero per consentirgli di mantenere e accrescere il consenso.

È noto che i partiti di massa sono stati, innanzitutto, laboratori ideologici e culturali, quasi partiti-chiesa, caratterizzati da una forte componente identitaria, in continuità/contrapposizione con lo stesso potere statale (si pensi alla riflessione gramsciana sul partito quale “nuovo principe”²¹).

¹⁹ Così, da ultimo, D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 222. In senso analogo, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit. 162.

²⁰ Cfr. R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, cit., 501 ss.

²¹ V. A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, 1948-1951, Torino, 2014, spec. 661-662 (Q.5 §127) e 951-953 (Q.8 §21).

Tali partiti hanno rappresentato strumenti per l'apparire e l'affermarsi di nuove classi sociali, a iniziare dai ceti operai e impiegatizi sindacalizzati, ovvero di strati piccolo borghesi emersi sullo scenario politico²². Allo stesso tempo, però, per tali partiti il consolidamento di modelli organizzativi strutturati su base territoriale è dipeso, ed è stato orientato, anche dalla funzionalità di tali strutture rispetto all'obiettivo della gestione/detenzione del potere.

In primo luogo, infatti, la presenza di una classe dirigente locale forte e radicata sul territorio era determinante per il successo dei partiti a livello nazionale: per un verso, infatti, la propaganda politica ed il coinvolgimento dei cittadini-elettori dipendeva strettamente dall'azione dei militanti sul territorio (anche in ragione delle caratteristiche proprie dei mezzi di comunicazione del tempo nonché del diverso ruolo svolto dagli stessi *media* fino agli anni novanta); per altro verso, l'esistenza di una legislazione elettorale fondata sul voto di preferenza imponeva ai partiti di reclutare e formare un ceto politico capace di intercettare consenso nelle diverse aree del Paese²³.

La presenza sul territorio, poi, era determinante per la conquista degli enti locali che, da un lato, costituivano centri di spesa utili per la gestione del consenso e, dall'altro, erano uno strumento fondamentale per formare e mantenere la classe dirigente locale del partito²⁴.

Sotto altro profilo, infine, stare sul territorio permetteva ai partiti di governare i meccanismi clientelari connessi alla gestione pubblica di ampi settori dell'economia (e quindi del lavoro)²⁵.

La scelta di regole e modelli organizzativi che prevedevano una struttura diffusa sul territorio, orientata alla formazione di classe dirigente locale e alla partecipazione attiva dei cittadini proprio su base territoriale – tipica dei partiti di massa che hanno caratterizzato i decenni della Repubblica²⁶ – non è quindi stata tanto una consapevole scelta di valore, ispirata dalla logica personalista (art. 2), autonomista (art. 5), e democratica (art. 49) tracciata dalla Carta, ma è stata soprattutto collegata alla funzionalità di tali sistemi rispetto al mantenimento del potere da parte delle *élites* centrali dei partiti.

Può ricordarsi, a titolo esemplificativo, l'organizzazione della Democrazia Cristiana il cui Statuto ha sempre riconosciuto ampi poteri alle articolazioni locali del partito, specie con riferimento alle decisioni su programmi, strategie politiche e liste per le elezioni amministrative (cfr. artt. 11-64, Statuto DC 1957; artt. 11-60, Statuto DC 1962; artt. 33-67 Statuto DC 1982). A tutela dell'autonomia dei centri decisionali locali, inoltre, la stessa DC ha nel tempo introdotto un termine massimo per le gestioni commissariali delle articolazioni del partito (art. 30, Statuto DC 1982).

Pur in presenza di meccanismi finalizzati a garantire l'unità dell'azione politica del partito, le regole adottate dalla Democrazia Cristiana valorizzavano l'apporto dei diversi centri decisionali territoriali alle decisioni politiche e quasi cristallizzavano la tensione di quel partito alla sintesi

²² F. GRASSI ORSINI, *Classi dirigenti ed élite politiche nella storia d'Italia*, in *Ventesimo secolo*, n. 19, 2009, 11 ss.

²³ Cfr. L. D'AMATO, *Il voto di preferenza in Italia*, Milano, 1984. Per una ricostruzione dell'evoluzione della legislazione elettorale italiana v. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 63 ss.

²⁴ Non a caso, le articolazioni comunali e provinciali dei partiti hanno da subito rivestito maggiore centralità rispetto a quelle di livello regionale, proprio per la tardiva istituzione delle Regioni.

²⁵ Sul clientelismo v. S. PIATTONI, *Il clientelismo: l'Italia in prospettiva comparata*, Roma, 2005, *passim*, spec. 120 ss.

²⁶ La ricostruzione delle regole interne ai partiti politici della cd. Prima Repubblica è stata effettuata considerando l'evoluzione degli Statuti di DC, PCI, PSI, PRI, PLI e MSI nelle edizioni raccolte in G. NEGRO, M. D'ANTONIO (a cura di), *Raccolta degli statuti dei partiti politici in Italia*, Milano, 1958; C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *I partiti politici: leggi e statuti*, Milano, 1966; e G. NEGRO, M. D'ANTONIO (a cura di), *Il Partito politico di fronte allo stato, di fronte a sé stesso*, Milano, 1983.

interna delle diverse istanze e posizioni (ideologiche, di classe e territoriali) e alla gestione costruttiva del pluralismo²⁷. Sotto altro profilo, le stesse regole erano idonee a favorire l'emersione dai territori di *leadership* e linee politiche alternative, mediante una forte competizione interna²⁸.

Si tratta, come è evidente, di un modello organizzativo che – oltre a trarre linfa e argomenti dal pensiero di Luigi Sturzo²⁹ e dalla dottrina sociale della Chiesa³⁰ – rispondeva a una strategia politica mirata all'accrescimento del consenso che, come si è detto, richiedeva una forte presenza sul territorio.

Un'impostazione simile è stata adottata anche dai cd. partiti minori.

Lo statuto del Partito Repubblicano Italiano, ad esempio, ha sempre previsto la strutturazione del partito su più livelli di governo e ha garantito – invero non sempre con la stessa intensità – una certa possibilità di partecipazione delle articolazioni locali alla definizione di liste e candidature³¹.

Considerazioni simili possono essere svolte con riferimento ai modelli organizzativi del Movimento Sociale Italiano (MSI) e del Partito Liberale Italiano (PLI), i cui statuti hanno sempre previsto che i livelli territoriali di partito avessero il potere di partecipare al processo di designazione dei candidati per Camera e Senato, per i Consigli Regionali e per le elezioni amministrative (cfr. ad es. artt. 24 e 27, Statuto PLI 1957; art. 18, 23 e 27 Statuto MSI 1952).

Infine, anche il più centralista tra i partiti del quarantennio, ovvero il Partito Comunista Italiano, riconosceva un discreto livello di autonomia decisionale alle articolazioni locali del partito nell'ambito di quella peculiare modalità organizzativa definita “centralismo democratico”.

La dettagliata disciplina per la selezione delle cariche pubbliche elettive, se da un lato prevedeva che «*la scelta dei candidati comunisti alle elezioni amministrative sarà fatta [...] secondo le norme e i criteri stabiliti dal Comitato centrale*», allo stesso tempo riconosceva poteri di proposta e dialogo – o, se si vuole, contrattazione – ai diversi livelli territoriali del partito (cfr. artt. 41-44, Statuto PCI 1956). Il tutto, è bene precisarlo, in un contesto partitico che guardava con diffidenza al pluralismo interno (cfr. art. 8, lett. e, Statuto PCI 1956 e art. 18, lett. g, Statuto PCI 1962).

Più incerte, se non addirittura ambigue, sono state le disposizioni che hanno disciplinato l'organizzazione del Partito Socialista Italiano (PSI) nella sua fase di più intenso protagonismo politico, con particolare riferimento al procedimento di selezione delle candidature.

²⁷ Cfr. A. CARIOLA, *Riflessioni sui partiti politici a partire dall'elaborazione della scuola costituzionalistica catanese*, in F. LANCHESTER, *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti*, cit., 155.

²⁸ Si pensi alle regole che collegavano la rappresentanza delle diverse articolazioni locali negli organi di partito ai risultati ottenuti sul territorio (art. 19, Statuto DC 1982)

²⁹ Sul pensiero politico di don Luigi Sturzo, con particolare riferimento all'organizzazione dei pubblici poteri e al rapporto tra centro e periferia v. per tutti M. ROSSI (a cura di), *Scritti Politici di Luigi Sturzo*, Milano, 1982, 135 ss. e L. CAMPANINI, *Il pensiero politico di Luigi Sturzo*, Caltanissetta, 2001, *passim*, spec. 30 ss.

³⁰ Il riferimento è alla valorizzazione da parte della Chiesa del principio di sussidiarietà come criterio per la definizione dei rapporti tra libertà e autorità, ovvero tra centro e periferia. In tal senso, possono ricordarsi le riflessioni di Papa Pio XI, nell'enciclica *Quadragesimo Anno*, 1941, n. 81; quelle di Papa Giovanni XXIII nell'enciclica *Pacem in Terris*, 1963, n. 74, nonché quelle svolte dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace nel *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, 2005.

³¹ L'art. 25 Statuto PRI 1954, infatti, prevedeva che «*le liste dei candidati per le elezioni al Parlamento sono formate dagli organi direttivi del Partito territorialmente competenti, sentite le Sezioni interessate e d'intesa con la direzione del partito*»; l'art. 32, Statuto PRI 1965, invece, disponeva che le medesime «*sono formate sentite le Sezioni interessate e d'intesa con la Direzione Nazionale da un Comitato designato dagli organi direttivi delle Federazioni interessate*», mentre «*per le elezioni regionali, provinciali e comunali si procede per analogia salvi i poteri degli organi superiori del partito*». Regole analoghe, infine, erano previste dall'art. 58 Statuto PRI 1982.

L'art. 35, Statuto PSI 1982, ad esempio, per un verso stabiliva un requisito di anzianità minima di iscrizione per la candidatura (5 anni per le elezioni politiche, 2 per regionali e amministrative) e sanciva la regola per cui «*la designazione dei candidati spetta alle assemblee di Sezione*»; per altro verso, concedeva alla Direzione del PSI ampia discrezionalità per «*autorizzare eccezioni*» e riservava a tale organo «*la facoltà di riservarsi una aliquota di candidati nelle liste del parlamento*». Più in generale, lo Statuto non definiva in maniera puntuale competenze e attribuzioni dei diversi livelli organizzativi del PSI a tutto vantaggio del livello centrale, la cui tendenza ad accentrare le decisioni non trovava forti ostacoli nelle regole interne.

In conclusione, fatta salva l'eccezione del PSI degli anni '80 – che può considerarsi in un certo qual modo il precursore di una tendenza destinata a generalizzarsi – può evidenziarsi che gli Statuti dei partiti protagonisti dei primi quarant'anni della vita della Repubblica possedessero alcune caratteristiche comuni, indicative di un determinato modo d'essere degli stessi rispetto al territorio.

In primo luogo, può osservarsi che tali documenti erano “lunghi” ovvero che definivano in maniera dettagliata procedure elettorali e attribuzioni dei diversi organi di partito, con ciò limitando la naturale *vis expansiva* del potere centrale.

Inoltre gli stessi disegnavano, per lo più, strutture piramidali in cui le diverse articolazioni locali di partito erano coinvolte nell'elezione dei livelli di governo superiori. Ai livelli locali, inoltre, era garantito in linea di massima il potere di decidere autonomamente, fatti salvi i meccanismi di raccordo, sulle vicende locali e di co-decidere, insieme agli organi nazionali, le candidature per le elezioni politiche nei collegi territoriali.

Tali regole cristallizzavano e davano forma a una persistente tensione tra autonomia ed unità, che è propria anche della Carta, ma facevano per lo più salvo un consistente spazio di decisione in capo alle articolazioni locali del partito.

Ciò non significa affatto che i vertici di tali partiti non esercitassero pressioni e interferenze sulle decisioni locali, ma che queste assumevano, piuttosto, la forma di invasioni e torsioni delle regole – spesso giustificate in forza del principio di unità – e che quindi inerivano per lo più alla prassi della vita del partito, senza intaccare sistemi di regole in linea di massima coerenti con i valori costituzionali.

1.2. Segue. I partiti politici oggi. La progressiva fuga dal territorio, i suoi catalizzatori e le trasformazioni statutarie

Oggi, al contrario, in un contesto profondamente mutato – in cui appunto sono diversi i modi con (e i luoghi in) cui si intercetta e si costruisce il consenso – gli stessi partiti hanno iniziato ad abbandonare il territorio, o quantomeno hanno cambiato il loro modo di stare su di esso, anche attraverso la variazione delle proprie regole interne. In altri termini, il dover essere proprio dei diversi partiti, secondo le previsioni statutarie, si è saldato con il (*rectius*, appiattito sul) loro essere, fino ad approdare a una dimensione che, come si dirà, confligge con il dover essere costituzionale degli stessi.

I motivi che hanno indotto a tale mutamento del rapporto tra partiti e territorio sono molteplici.

Il primo, innanzitutto, riguarda le risorse: il mantenimento di articolazioni territoriali effettive, infatti, ha costi notevoli e le risorse a disposizione dei partiti si sono ridotte, anche per la riforma del finanziamento pubblico³².

Il secondo motivo riguarda l'utilizzo di tecnologie che consentono la costruzione del consenso mediante il rapporto immediato tra leader ed elettori: già da tempo si sono tracciati, infatti, i contorni di una sorta di «videocrazia», in cui l'affermazione degli attori politici è determinata soprattutto dalla loro presenza sui mezzi di comunicazione di massa. Più di recente, si è preso atto dello straordinario impatto di internet e dei *social network* nella costruzione del consenso³³.

Il terzo riguarda la progressiva perdita di rilievo delle autonomie locali, le cui vicende – come si è accennato – non sono indifferenti rispetto alle dinamiche dei partiti, atteso che organizzazione partitica e organizzazione istituzionale della Repubblica si influenzano reciprocamente³⁴.

A seguito del processo di ridimensionamento – *rectius*, di smantellamento – delle autonomie locali³⁵, tali enti non costituiscono più per i partiti né uno strumento necessario per la costruzione del consenso, né delle indispensabili fucine per l'emersione e la formazione della classe dirigente: ciò sia a causa dell'assottigliarsi delle risorse destinate agli enti locali, con tutto ciò che ne consegue in termini di difficoltà di buon governo e quindi di danno all'immagine del partito; sia per la riduzione della rappresentanza politica a livello locale (ovvero degli spazi a disposizione della classe politica territoriale). Se in passato era difficile che un partito nazionale si astenesse dal presentare candidature alle elezioni amministrative, di recente non sono infrequenti assenze e rinunce in occasione delle competizioni locali (si pensi alla scelta del Partito Democratico di non presentare il proprio simbolo alle elezioni comunali di Catania e Palermo).

Il quarto riguarda i sistemi elettorali. L'affermazione di regole nei sistemi elettorali nazionali che non premiano il radicamento dei candidati sul territorio, infatti, ha indotto i partiti a non investire tempo, attenzione, e risorse, nella selezione e nella formazione della classe politica locale.

La disattenzione dei partiti verso i territori ha favorito un mutamento delle regole statutarie in direzione centralistica³⁶, come emerge dall'analisi degli statuti dei partiti pubblicati nel Registro istituito con d.l. n. 149/2013, poi convertito dalla l. n. 13/2014.

Se, infatti, tutti gli statuti dei partiti registrati (a parte il caso del M5S, però non registrato), conservano l'articolazione su livelli territoriali (a cui sono formalmente riconosciuti alcuni spazi di autonomia per le scelte locali e modi di partecipazione alle scelte a livello nazionale), le regole in essi fissate conducono a un ridimensionamento del ruolo dei centri decisionali locali, sia con riferimento alle vicende territoriali, sia per la scelta delle candidature nazionali.

³² Sul punto v. S. CECCANTI, *Il finanziamento della politica*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2018. Sul tema del finanziamento ai partiti, più in generale, v. almeno F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012 e G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.

³³ Cfr. da ultimo L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, 95 ss. e F. BALAGUER CALLEJÓN, *Social network, società tecnologiche e democrazia*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2019, *passim* spec. 9-10.

³⁴ A tal proposito, possono richiamarsi ancora una volta le riflessioni di S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, cit., 5 e ID., *Costituzione italiana. Art. 5*, cit., *passim* ma spec. 73 ss. intorno alle conseguenze sul sistema dei partiti determinate dall'introduzione dell'elezione diretta dei Sindaci, prima, e dei Presidenti delle Regioni, poi.

³⁵ Cfr. per tutti G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, 21 ss.

³⁶ V. A. COSSIRI, *Il "territorio" nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2014, 359 ss. e ID. *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Bologna, 2018, 77 ss.

Lo Statuto di Forza Italia (FI), ad esempio, prevede che il Comitato di Presidenza – l'esecutivo del partito, dominato dal Presidente – ha il potere di decidere, sentiti i coordinatori regionali (a loro volta, però, nominati dal vertice), sulle candidature alle elezioni politiche e regionali, nonché, sentiti i coordinatori locali, sulle candidature alla carica di Presidente della Provincia o di Sindaco di grande città (cfr. artt. 43-44). Lo stesso Comitato di Presidenza, e in via temporanea il Presidente, ha un potere pressoché illimitato di commissariare «*qualsiasi organo del movimento*» per gravi motivi, tra cui la «*manifesta inadeguatezza a conseguire gli obiettivi preposti*» (art. 58). Non sono previsti, inoltre, limiti di durata per i commissari.

Disposizioni analoghe sono contenute nello Statuto di Fratelli d'Italia (FDI) che – dopo aver adottato, in linea di principio, «*le elezioni primarie come metodo principale di individuazione delle candidature agli organi istituzionali di ogni livello*» (art. 2) – assegna al livello nazionale «*il compito di approvare le liste dei candidati al Parlamento europeo, alla Camera e al Senato*» nonché di approvare «*i programmi e le liste per l'elezione dei Presidenti di Regione e le liste dei candidati ai Consigli regionali, nonché i candidati sindaco nei comuni capoluogo di Regione*». Lo stesso Statuto, poi, dispone che i circoli territoriali «*sono gli unici titolari della rappresentanza politica sul territorio*», fatto salvo il loro obbligo di osservare «*le direttive degli organi nazionali, regionali e provinciali*» (art. 6), e l'impossibilità per i rappresentanti locali di presentare candidature, se non su delega del Presidente nazionale (art. 25). A quest'ultimo, inoltre, è riconosciuto il potere di commissariare «*in casi urgenti e motivati*» le articolazioni territoriali (art. 10).

Quello che emerge da entrambi gli statuti è un modello organizzativo che solo all'apparenza riconosce e rispetta l'autonomia dei centri decisionali locali e li coinvolge nella definizione dell'indirizzo politico, ma nella sostanza rimette nelle mani del vertice – la cui preminenza è garantita da un potere di commissariamento pressoché illimitato – l'ultima parola su tutte le decisioni di particolare rilievo, sia a livello centrale che locale.

Articolato – e a tratti contraddittorio – è il modello organizzativo definito nello Statuto della Lega per Salvini Premier (LSP), definita dalla sua carta come «*una confederazione composta da ... articolazioni territoriali regionali costituite a livello regionale, provinciale o sovra-provinciale, in forma di associazioni non riconosciute*» (art. 2), ma strutturata secondo un modello sostanzialmente centralistico.

Se, infatti, per un verso è previsto – in via generale – che le cariche elettive relative alle elezioni locali di partito siano definite a livello locale, di converso è altresì previsto che «*l'utilizzo del simbolo da parte delle articolazioni territoriali regionali per ogni singola elezione (politiche, europee, regionali e amministrative) deve essere oggetto di specifica autorizzazione del segretario federale*» (art. 6). Lo statuto prevede in via generale «*che ciascuna articolazione territoriale regionale goda di autonomia organizzativa, gestionale, patrimoniale e finanziaria*» (art. 27), ma subordina il mantenimento dell'adesione della articolazione territoriale regionale alla Lega per Salvini Premier, al rispetto dei pareri provenienti dal livello centrale del partito (art. 19). È inoltre previsto che gli organismi centrali possano disporre – in maniera discrezionale e senza limiti di tempo – controlli e commissariamenti delle articolazioni locali (art. 31). Infine, le candidature alle elezioni politiche ed europee sono definite da un organo centrale – il Consiglio Federale – sentiti i pareri «*dei segretari regionali e dei relativi consigli direttivi regionali*» (art. 13), nonché quello del Segretario Federale (art. 14).

Diverse aporie in ordine al sistema di organizzazione territoriale possono riscontrarsi anche nello Statuto di Italia Viva (IV), la formazione politica fondata dall'ex leader del PD Matteo Renzi e iscritta nel Registro dei partiti a far data dal 4 dicembre 2019. Se, infatti, in linea di principio IV «valorizza le comunità, come linfa vitale del Paese [e, in particolar modo] le autonomie locali, come primo presidio della Repubblica e fondamentale strumento di partecipazione democratica» (cfr. art. 1, Statuto IV), l'organizzazione del partito sul territorio è strutturata secondo un modello discendente in cui le diverse articolazioni territoriali (comitati e coordinamenti) costituiscono per lo più strumenti di trasmissione della proposta politica già elaborata in sede centrale.

Ciò è senz'altro vero per i comitati territoriali, la cui funzione statutaria è appunto quella di consentire «all'Associazione medesima di estendere le proprie attività a tutto il territorio nazionale» (art. 5). Analoghe considerazioni possono svolgersi rispetto ai cd. coordinamenti territoriali: non a caso la prima competenza di tali livelli di governo – il cui numero e ambito territoriale di operatività sono definiti periodicamente dal livello nazionale (art. 5.2.2) – è quella di attuare le indicazioni degli organi nazionali del partito (art. 5.2.3). La circostanza che i soggetti incaricati del coordinamento territoriale siano nominati dagli organi centrali del partito (art. 5.2.4) – seppur all'esito di un naturale e informale confronto con gli esponenti territoriali – impedisce alle comunità territoriali di esprimere un governo locale del partito in dissenso con il livello centrale.

Ai livelli territoriali, inoltre, non è consentito esprimere candidature all'assemblea nazionale del partito – composta per lo più da soggetti scelti dal livello centrale – né alcun potere in ordine alla definizione delle candidature: né a livello locale, né per le assemblee rappresentative nazionali. Con riferimento a queste ultime – infatti – lo Statuto di IV si limita ad indicare che «la selezione delle candidature per le assemblee rappresentative avviene a ogni livello con il metodo delle primarie [o] con altre forme di ampia consultazione democratica», demandando alla fonte regolamentare la scelta delle regole da adottare di volta in volta.

Lo Statuto del Partito Democratico – da ultimo modificato il 17 novembre 2019 – è quello che forse più si pone in continuità con gli Statuti dei partiti della cd. “Prima Repubblica” – in termini di organizzazione territoriale e di coinvolgimento delle articolazioni locali nei processi decisionali e quindi nella determinazione dell'offerta politica. Significativo è il fatto che l'art. 12 affermi che agli organi regionali e locali «è riconosciuta autonomia, politica, programmatica, organizzativa e finanziaria in tutte le materia che il presente Statuto non riservi alla potestà degli organi nazionali comprese le alleanze politiche ed elettorali a livello regionale, provinciale e comunale», fatti salvi dei meccanismi di consultazione e raccordo con i livelli di governo superiori «nel caso di decisioni che comportino una alleanza politica con partiti non coalizzati con il PD in ambito nazionale». Anche le regole in materia di commissariamenti sono più rispettose dell'autonomia dei diversi livelli territoriali, in quanto definiscono puntualmente requisiti e procedure per l'adozione di tali atti di straordinario centralismo (art. 17).

Tuttavia, anche lo Statuto del PD non è esente da criticità e zone d'ombra. Ad esempio, anche per il PD la definizione delle regole e dei criteri per l'elezione dei membri dell'Assemblea Nazionale e per la designazione dei candidati agli organi elettivi non è contenuta nello Statuto ma è demandata a regolamenti, nel secondo caso addirittura approvati «volta per volta» dalla Direzione (artt. 9 e 19 Statuto PD 2019), con tutto ciò che ne consegue in termini di rischi per le minoranze interne e senza alcuna garanzia di un coinvolgimento effettivo dei territori. Nella prassi, l'elezione dell'Assemblea Nazionale, da ultimo nel 2018, è avvenuta mediante liste bloccate, con la

determinazione delle candidature a livello centrale (e secondo logiche correntizie) senza alcun coinvolgimento ufficiale delle articolazioni locali del partito.

Il nuovo testo dello Statuto approvato nel 2019, inoltre, prevede che il PD sviluppi «*in modo originale e unitario il proprio radicamento sociale e territoriale*» attraverso l'adozione di un'apposita piattaforma deliberativa digitale per la consultazione, il coordinamento e l'attivazione degli iscritti (cfr. art. 1, c. 8, Statuto PD 2019). Una formulazione ambigua che pare aprire le porte a un processo di deterritorializzazione della politica, sulla scia di quanto già operato dal Movimento 5 Stelle (M5S).

Lo statuto di tale ultimo soggetto, infatti, non menziona, né tantomeno regola, attività, poteri e funzioni delle articolazioni territoriali del partito: l'esistenza di centri e momenti decisionali a livello locale nel M5S è, infatti, definita come meramente eventuale (cfr. art. 4, lett. b, Statuto M5S 2017), quasi a ridurre nell'irrelevanza giuridica e politica, l'attività svolta dai cosiddetti *Meetup* locali del medesimo movimento.

Di recente, poi, la nuova organizzazione regionale del M5S – approvata mediante votazione online del 26 luglio 2019 e ancora oggi non trasfusa in un testo normativo³⁷ – ha istituito una struttura regionale incentrata sui cd. “facilitatori”, selezionati sostanzialmente dal Capo politico del M5S, liberamente rimuovibili da questo e titolari di meri compiti di promozione e formazione. Nella prassi, poi, le decisioni sulle questioni politiche locali – *in primis* sulle candidature – sono state decise mediante il meccanismo della consultazione diretta online di tutti gli iscritti (e quindi su base nazionale) anche nell'ottica di favorire (non sempre con esito positivo) l'adozione di decisioni gradite al livello centrale a dispetto delle posizioni manifestate dalle espressioni locali del M5S³⁸.

Il quadro che emerge è quello di una regolazione interna ai partiti che si muove in direzione opposta rispetto a valori e regole di organizzazione della Repubblica definite nella Carta. Al partito inclusivo, democratico, plurale e organizzato sul territorio si contrappongono modelli verticistici e centralistici, in cui il dominio delle oligarchie nazionali è garantito: (i) da statuti caratterizzati dalla presenza di numerose zone bianche, ovvero che non disciplinano direttamente e puntualmente alcuni settori rilevanti della vita del partito, demandando tale disciplina a fonti secondarie e alla prassi; (ii) da regole che consentono il commissariamento senza limiti delle articolazioni locali di partito; (iii) dalla sostituzione delle dinamiche partecipative materiali – necessariamente territoriali, oltreché dialogiche e collettive – con regole e meccanismi di partecipazione atomistica e deterritorializzata che prevedono che il singolo iscritto si relazioni direttamente con il livello centrale del partito, in una dinamica in cui la decisione si realizza su impulso del vertice, in una dimensione nazionale e per sommatoria, senza spazio per relazioni e mediazioni orizzontali.

Tale ultima dimensione, peraltro, è destinata ad intensificarsi proprio per la sua efficienza, ovvero perché garantisce il mantenimento del consenso a costi inferiori di quelli connessi alla presenza sul territorio, oltreché per il venir meno delle ragioni – e delle regole – che hanno obbligato i partiti politici a stare sul territorio. La prospettiva, in altri termini, è quindi quella di una scomparsa delle articolazioni locali dei partiti, ascrivibile al più ampio fenomeno di deterritorializzazione delle relazioni politiche, sociali ed economiche, o quantomeno di una loro

³⁷ V. le schede all'indirizzo <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/07/oggi-e-domani-si-vota-la-nuova-organizzazione-del-movimento-5-stelle.html>.

³⁸ Il riferimento è alle recenti consultazioni online relative all'alleanza tra M5S e PD in occasione delle elezioni in Umbria, con esito positivo rispetto ai *desiderata* dei vertici nazionali del M5S e a quelle, di esito opposto, in ordine alla presentazione della lista del Movimento per le elezioni da svolgersi in Calabria e in Emilia Romagna.

trasformazione generalizzata in meri terminali con funzioni serventi rispetto al *party in central office*, quasi delle agenzie locali di comunicazione e organizzazione eventi.

Non possono non considerarsi ancora una volta i citati fenomeni – che quasi si presuppongono e si sovrappongono – della selezione del ceto parlamentare a mezzo di liste bloccate e della traslazione della informazione e della propaganda politica dal piano, per così dire, personale e dialogico sui territori ad opera di *leader* ed esponenti locali, a quello meramente virtuale delle reti televisive nazionali e dei *social network*, con l'accentuazione del ruolo carismatico dei leader nazionali nei cui confronti lo stesso meccanismo elettorale si trasforma in – o comunque assume le vesti di – uno strumento di adesione/dissenso secondo dinamiche che assumono carattere quasi plebiscitario³⁹.

2. L'organizzazione territoriale dei partiti e i «livelli essenziali di democrazia» interna ex art. 49 Cost. Cosa dice la Costituzione, cosa può il legislatore

Tali trasformazioni del processo democratico, frutto e concausa di una siffatta evoluzione del fenomeno partitico, inducono a riconsiderare la compatibilità degli ultimi approdi organizzativi dei partiti con il dettato costituzionale. Se è ormai opinione diffusa che il «*metodo democratico*» previsto dall'art. 49 Cost. come regola per il concorso dei cittadini alle decisioni politiche, non riguarda solo la proiezione esterna dell'attività dei partiti, ma inerisce anche alla dimensione interna degli stessi; è altrettanto noto che nello stato costituzionale e pluralista la democrazia non si riduce al momento elettorale⁴⁰, ma si determina anche grazie a un sistema di regole che garantisce la libertà, l'inclusione della persona, la sua possibilità di accesso ai luoghi del potere e, quindi, l'effettività della sua partecipazione alla vita pubblica.

A tal proposito è stato rilevato di recente – proprio con riferimento al contesto partitico – che «*il diritto di voto dei membri per scegliere leader e candidati non è una condizione sufficiente per la democrazia nel partito*», che invece richiede «*il coinvolgimento degli attori e delle strutture del partito nell'elaborazione politica*», «*la garanzia di diritti di minoranza all'interno del partito, assicurando il pluralismo*» e anche «*la diffusione orizzontale e verticale del potere decisionale fra differenti livelli e attori intrapartito*»⁴¹.

È evidente che tali criteri ricalcano ed esprimono valori intessuti nella nostra Carta – e, più in generale, nel costituzionalismo europeo – e che delineano l'identità costituzionale del principio democratico: il principio personalista (art. 2 Cost.), quello autonomista (art. 5 Cost. e artt. 2-4 CEAL) e quello di sussidiarietà (art. 118. Cost e art. 5 TUE), quello di uguaglianza e parità di *chances* nell'accesso alle cariche pubbliche (artt. 3 e 51 Cost.) e quello pluralista (art. 21 Cost.).

Il rispetto di tali principi deve essere garantito anche nell'organizzazione partitica: i valori che essi esprimono peraltro, sono indisponibili ai partiti – financo in sede di revisione costituzionale – cosicché non è possibile che forze politiche che si muovono entro il perimetro tracciato dalla Carta perseguano opzioni ideologiche confliggenti con gli stessi.

³⁹ V. da ultimo M. CALISE – F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Roma-Bari, 2019, spec. 77 ss.

⁴⁰ V. per tutti S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

⁴¹ Così P. IGNAZI, *Partito e democrazia*, cit., 330.

In ragione di tali principi, all'interno dei partiti il cittadino (*rectius*, l'iscritto e/o il militante) non può essere ridotto a numero e spersonificato, ovvero astratto dalla sua dimensione territoriale e dall'insieme di relazioni che concorre a determinare la sua l'identità, ma deve essere considerato come «*homme situé*»⁴².

Ciò richiede la garanzia della dimensione territoriale della partecipazione politica – anche a tutela della prossimità tra rappresentanti e rappresentati – all'interno di strutture che rispettino il principio autonomistico, come espressione politica della libertà personale⁴³, e quello di sussidiarietà, declinazione del primato della persona⁴⁴. D'altronde, il fatto che l'art. 2 della Carta Europea delle Autonomie Locali preveda espressamente l'elezione diretta degli organi di governo delle autonomie – svolgendo una dimensione essenziale del principio autonomista – presuppone, appunto, che a livello locale si svolgano processi di decisione politica, in ordine ai quali i partiti insediati sul territorio sono di necessità i protagonisti. Ancora una volta, l'articolazione dei partiti su base territoriale e/o la presenza di formazioni politiche territoriali danno sostanza alla democrazia rappresentativa.

Sotto altro profilo, sono gli stessi artt. 56 e 57 Cost. che presuppongono e stabiliscono che la rappresentanza politica – e quindi i partiti che concorrono a determinarla – debba sempre essere ancorata al territorio: è sufficiente ricordare che l'elezione del Senato della Repubblica deve avvenire «su base regionale», che per l'elezione dei componenti della Camera dei Deputati, l'art. 56, comma 3, dà per scontata – e comunque richiede – la necessaria suddivisione del territorio della Repubblica in una pluralità di circoscrizioni, appunto per garantire il rapporto tra eletti e territorio.

Nella logica della Costituzione, insomma, rappresentanza territoriale e nazionale non sono affatto concetti antitetici, ma costituiscono al contrario dimensioni inscindibili di un unico fenomeno, come a dire che la prima è componente, forma e strumento di costruzione della seconda⁴⁵. Infatti, così come l'unità nazionale non si costruisce *per saltus* ma prende corpo

⁴² L'espressione è di G. BURDEAU, *Traité de science politique*, VII, *La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, Parigi, 1973, 37 ss.

⁴³ Sul principio autonomista, in una sterminata bibliografia, v. almeno C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 81; G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Bologna, 1975, 278; G. C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984, 51; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 2006, 132 ss.; G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2008, 44; B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in www.gruppodipisa.it; S. STAIANO, *Costituzione Italiana: art. 5*, cit., 11 ss.

⁴⁴ La dimensione territoriale dell'organizzazione partitica come garanzia del principio di sussidiarietà è stata già da tempo rilevata da L. VIOLINI, *La crisi della politica e dei partiti: è sufficiente una legge?* In *Iustitia*, n. 4, 2012, 496. In generale, sul principio di sussidiarietà v. almeno A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, 13 ss.; ID., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 1997, 603 ss.; F. LEOTTA, *Possiamo fare a meno della sussidiarietà "verticale" nel riparto di competenze legislative delineato nel titolo V della seconda parte della Costituzione? Osservazioni a margine del d.d. l. cost. 2. 1429-D*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016; L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, 2011, 249; E. DE MARCO (a cura di) *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 173 ss.

⁴⁵ V. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010, *passim*, ma spec. 78. Sul rapporto tra rappresentanza politica e territorio v. anche M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, in *Giur. cost.*, n. 3/2011, 2576; A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017; e P. MEZZANOTTE, *Base regionale e rappresentanza territoriale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2019.

attraverso il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia⁴⁶, allo stesso modo la rappresentanza nazionale – intesa non come garanzia all'arbitrio dei decisori politici, ma come capacità di adottare decisioni di sintesi rispetto ai diversi interessi in gioco – riposa sull'effettività della rappresentanza territoriale, ovvero sull'effettiva considerazione delle ragioni e delle identità locali all'interno delle assemblee rappresentative.

L'effettività della rappresentanza territoriale, com'è evidente, non dipende esclusivamente dalla legislazione elettorale, su cui si dirà più avanti, ma anche dall'organizzazione dei partiti politici.

Allo stesso qual modo, sono le soluzioni organizzative adottate dai partiti politici a garantire l'effettiva partecipazione dei territori all'elaborazione della proposta politica, così come ad assicurare la biunivocità del flusso (di ceto politico, idee, risorse) dalla periferia verso il centro.

È evidente, allora, che l'articolazione su base territoriale dei partiti politici e l'adozione da parte di questi ultimi di regole che garantiscano l'autonomia delle loro sezioni locali (e la loro effettiva partecipazione ai processi decisionali, anche a livello centrale) riguardano sicuramente i «livelli essenziali» di democrazia interna ai partiti che devono essere garantiti, in attuazione dell'art. 49 Cost., ovvero costituiscono una condizione necessaria – ancorché, naturalmente, non sufficiente – affinché l'organizzazione dei partiti possa dirsi effettivamente conforme al precetto costituzionale.

Si è già detto, infatti, che tale disposizione deve essere letta all'interno del sistema di regole che definisce la vita democratica del nostro ordinamento e che fa del pluralismo – anche territoriale – uno dei suoi tratti distintivi ex art. 114 Cost.

Il «metodo democratico» cui si riferisce l'art. 49 Cost., allora, deve di necessità presupporre che l'attività di sintesi degli interessi particolari, anche di carattere territoriale, che è tipica del partito politico debba necessariamente svolgersi secondo i medesimi canoni e principi che informano il rapporto tra centro e periferia nell'ordinamento repubblicano e che esigono la costruzione dell'unità attraverso l'autonomia.

Anche tale aspetto della vita partitica, quindi, può essere regolato dal legislatore – lasciando adeguati spazi ai poteri di autonormazione dei partiti – senza che ciò si traduca in un irragionevole limite all'autonomia di tali formazioni sociali anfibia, la cui attività è funzionale alla democrazia⁴⁷.

3. Riformare il potere, e le strade per accedervi, per riformare i partiti. I limiti della via politica, i percorsi della via giurisdizionale

L'adozione di una regolazione legislativa dei «livelli essenziali» di democrazia nei partiti che contenga anche delle regole-cornice in ordine all'organizzazione territoriale degli stessi non è l'unica strada a disposizione del legislatore per invertire il processo di deterritorializzazione dei partiti politici descritto nelle pagine precedenti e – come si è rilevato – contrario al disegno costituzionale.

⁴⁶ V. A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Federalismi.it*, n. 24/2005.

⁴⁷ Sul punto v. L. GORI, *L'attuazione dell'art. 49 Cost.: un difficile esercizio. Problemi di metodo e di contenuto*, in *www.spaziofilosofico.it*, 2013 che evidenzia la "natura anfibia del partito, quale soggetto dotato di pubbliche funzioni e associazione privata". In senso analogo, se si vuole, A.G. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali*, cit., 18.

È evidente, infatti, che – proprio per la strumentalità dei partiti alla conquista del potere – un processo di (auto)riforma dei partiti politici, nell’ottica di un rafforzamento della loro dimensione territoriale potrebbe essere incentivato dal legislatore anche con la riforma delle leggi che regolano l’accesso al potere centrale nonché di quelle che disciplinano la distribuzione del potere sui diversi livelli territoriali.

Il riferimento è innanzitutto ad interventi sulla legislazione elettorale proprio per la relazione biunivoca che la lega al sistema partitico⁴⁸.

Sotto tale profilo, è stata già rimarcata la necessità di intervenire sulla legge elettorale per rafforzare il rapporto tra partiti e territori⁴⁹, con l’introduzione del voto di preferenza o di collegi uninominali di dimensioni ridotte. Entrambe le soluzioni richiederebbero ai partiti candidature forti, espressione delle articolazioni territoriali o, quantomeno, non sgradite alle stesse, con conseguente diminuzione dei candidati calati dall’alto ed imposti ai territori.

Nella stessa ottica, si dovrebbero eliminare dalla legislazione vigente quantomeno le pluricandidature, in quanto idonee a «spezzare – *rectius eludere* – il rapporto tra eletto e territori»⁵⁰, e si dovrebbe porre fine al fenomeno dei candidati paracadutati da un territorio all’altro per agevolarne l’elezione. A tal fine, si potrebbe persino indicare la residenza sul territorio tra i requisiti per la candidatura nel relativo collegio: una regola che negli Stati Uniti assume addirittura dignità costituzionale⁵¹.

Sotto altro profilo, avrebbero senz’altro delle ricadute positive in termini di decentramento interno ai partiti politici degli interventi volti a rafforzare le autonomie locali e regionali, sia sotto il profilo delle risorse e delle competenze, sia in termini di ripristino degli spazi di democrazia locale compressi dalla legislazione della crisi⁵².

Tutti i superiori interventi, ascrivibili alla sfera della decisione politica, appaiono tuttavia di improbabile realizzazione, al pari dell’auspicata regolazione dei «livelli essenziali» di democrazia nei partiti politici. Questi, infatti, al pari di ogni intervento di autoriforma della politica in una direzione di maggiore apertura si scontrano con la logica di autoconservazione propria di ogni potere.

È evidente, infatti, che tutte le misure sopra elencate – sia quelle che richiedono l’intervento del legislatore, sia quelle di autoregolazione dei partiti – dipendono dalla volontà degli attuali decisori politici e, in ultimo, da quella degli attuali *leader* di partito.

Questi ultimi, com’è evidente, non hanno interesse ad avviare (o incentivare) alcun processo di riforma dei partiti un verso modello decentrato, pluralista e contendibile, e quindi, a mettere in discussione se stessi. È una considerazione piuttosto scontata, infatti, che nessun potere si autolimita potendo essere arginato solo da altri poteri pluralisticamente concorrenti con esso.

D’altra parte non è ragionevole attendersi un orientamento diverso – e in aperto conflitto con i vertici – dalla gran parte dell’attuale ceto parlamentare che è stato eletto attraverso una legislazione elettorale improntata alla logica della cooptazione, è tendenzialmente privo di un proprio seguito sul

⁴⁸ Cfr., da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *Sistema partitico e regole elettorali*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3/2019, 55 ss.

⁴⁹ La tesi è già esposta in A.G. LANZAFAME, *La vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Torino, 2019, 300-303.

⁵⁰ A. CARIOLA, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017, 8.

⁵¹ Cfr. art. 1, sez. II, comma 2, e sez III, comma 3, Cost. Usa. Sul tema, cfr. R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le Regioni*, n. 4/2013, 659 ss.

⁵² A tal proposito, se si vuole, v. A.G. LANZAFAME, *La democrazia locale in Italia e in Spagna alla prova delle riforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 maggio 2017.

territorio e non ha alcun interesse né a rendere maggiormente aperta e contendibile l'organizzazione partitica, né a rafforzare il ceto politico territoriale⁵³.

A fronte dell'esistenza di tali diaframmi alla soluzione politica si deve considerare che la sede giurisdizionale è sempre quella a cui si rivolgono le *issues* che non trovano espressione in altri procedimenti. Invero, l'autorità giurisdizionale risulta sempre più spesso interrogata dai cittadini avverso atti e decisioni dei partiti politici a garanzia del proprio diritto di concorrere alla definizione della politica nazionale e di quella della propria comunità locale⁵⁴.

Il riferimento è innanzitutto all'autorità giudiziaria ordinaria. La giurisprudenza, infatti, per un verso ha già valorizzato l'organizzazione su base territoriale come elemento tipico del partito, inquadrando entro il perimetro dell'associazione partitica ogni «*associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale*»⁵⁵; per altro verso non ha esitato a censurare regole e modelli che comprimono l'autonomia dei centri decisionali territoriali sulle vicende locali: si pensi all'ordinanza Tribunale Genova, 10 aprile 2017 sul caso Cassimatis⁵⁶.

Non è da escludere quindi, che proprio il giudice ordinario – che è il garante ultimo di tutti i diritti fondamentali del cittadino, ivi compresi quelli connessi alla sua effettiva partecipazione alla vita democratica – riconosca una (*rectius*, ampli la) dimensione immediatamente giustiziabile dell'art. 49 Cost. legandolo di volta in volta ai diversi principi e valori costituzionali (autonomia, sussidiarietà, etc.) che concorrono a definirne i contenuti essenziali e a dargli sostanza.

In quest'ottica, su sollecitazione degli iscritti – o persino di ogni cittadino elettore, in una sorta di *actio popularis* di chi almeno dimostri una certa “appartenenza” all'area politica sulla scorta di un criterio di *vicinitas*⁵⁷ – l'autorità giurisdizionale potrebbe essere chiamata a censurare atti interni dei partiti politici (ad es. la designazione di un candidato alla carica di Sindaco e/o di Presidente di Regione) e persino le soluzioni organizzative adottate da ogni partito quando queste comportano un'inaccettabile compressione del diritto delle comunità locali (e, di conseguenza, delle articolazioni territoriali di partito) di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico, locale e nazionale.

Ancora, potrebbe/dovrebbe ammettersi l'interesse del singolo cittadino a ricorrere innanzi al giudice amministrativo avverso la delibera di ammissione di un partito al registro di cui all'art. 3,

⁵³ A riprova di ciò, è sufficiente evidenziare che la proposta di legge elettorale attualmente in discussione presso la Camera dei Deputati, A.C. 2329, cd. *Germanicum*, non affronta in alcun modo la questione del legame tra candidati e territori, ma anzi conferma l'istituto delle pluricandidature e non prevede il voto di preferenza (ponendosi in continuità con la logica della cooptazione di cui alla l. n. 270/2005, mai del tutto abbandonata dal legislatore).

⁵⁴ A tal proposito v. da ultimo N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 84 ss. e M.R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente dei partiti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2019.

⁵⁵ Così Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, I, 1337 ss

⁵⁶ Su cui, per tutti, v. G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle*, in *Diritti Comparati*, n. 3/2019, 57 ss.

⁵⁷ Deve necessariamente considerarsi, infatti, che sempre più spesso il cittadino/elettore – anche se non iscritto – partecipa alle attività del partito politico (e all'assunzione delle decisioni interne allo stesso) in una posizione di terzietà qualificata: si pensi alla partecipazione dei cittadini alle elezioni primarie aperte, utilizzate – come si è visto – da diversi partiti per l'individuazione della leadership interna, e per la designazione di candidati alle cariche pubbliche. Non può tacersi, allora, che anche tale cittadino terzo – che solitamente in occasione delle elezioni primarie ha sottoscritto una dichiarazione di “simpatia” verso il partito – è titolare di un interesse proprio affinché le attività del partito (così come la sua organizzazione e le sue regole) si svolgano entro il perimetro tracciato dalla Carta.

d.l. n. 149/2013⁵⁸, nel caso in cui lo statuto di tale forza politica contenga regole in contrasto con i valori espressi congiuntamente dagli artt. 5, 21, 49, 56, 57 e 118 Cost.

Sotto altro profilo, sempre i giudici potrebbero incoraggiare la Corte costituzionale a esprimersi nuovamente sulla legislazione che ha favorito i processi di accentramento dentro (e fuori) i partiti, *in primis* quella elettorale.

Sono note, infatti, le diverse azioni intraprese dai cittadini contro le normative elettorali: si pensi al giudizio avente ad oggetto la legittimità della l. n. 270/2005 che – anche per la coraggiosa posizione espressa da Cass. civ., I, 17 maggio 2013, n. 12060 – ha condotto all’adozione della sentenza n. 1/2014 sul cd. *Porcellum*; alle azioni che sono state intraprese innanzi ai Tribunali di Messina, Torino, Perugia, Trieste e Genova con riferimento alla l. n. 52/2015 e che hanno dato luogo alla sentenza n. 35/2017 sul cd. *Italicum*; ancora oggi, poi, è pendente innanzi al Tribunale di Messina un ricorso per porre al vaglio della Consulta alcuni profili di legittimità del cd. *Rosatellumbis*⁵⁹.

Non è da escludersi, allora, che si intentino azioni di identico tenore, proprio per l’impossibilità di perorare le suindicate istanze di riforma attraverso la via politica.

Il moltiplicarsi delle istanze giudiziali, in uno con il protrarsi dell’inerzia legislativa, potrebbe certamente indurre i giudici costituzionali a prendere ancora nuovamente posizione – con maggiore forza e chiarezza rispetto a quanto già fatto con le sentenze nn. 1/2014 e 35/2017 – sui principi fondamentali che devono necessariamente orientare la discrezionalità del legislatore nella materia elettorale, ivi compresa la necessità di garantire un adeguato rapporto tra eletti e territorio, sia a tutela del principio di rappresentanza territoriale, sia a garanzia della corretto orientamento dei meccanismi di selezione del ceto politico (e quindi di costruzione della rappresentanza) – dal basso verso l’altro, dai territori verso il livello centrale – fuori e dentro i partiti politici.

Se, infatti, la stessa Corte costituzionale ha recentemente confermato – in sede di ammissibilità di un referendum abrogativo⁶⁰ – un atteggiamento oltremodo prudente nei confronti della legislazione elettorale, quasi ad affermare la sussistenza di un vero e proprio *domaine réservé* del Parlamento in materia, ciò non significa che sia precluso per sempre al giudice costituzionale tracciare i confini entro cui può (e deve) intervenire il legislatore, nonché addirittura proporre soluzioni⁶¹. Ciò sia attraverso pronunce forti, per censurare regole incompatibili con il dettato

⁵⁸ Ai sensi dell’art. 13-bis, comma 1, d.l. n. 149/2013, infatti, “*la tutela in giudizio nelle controversie concernenti l’applicazione delle disposizioni del presente decreto è rimessa alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*”.

⁵⁹ Invero, il summenzionato ricorso iscritto innanzi al Tribunale di Messina, r.g. n. 5721/2018 – a tutt’oggi in attesa di definizione – è solo l’ultimo di una serie di azioni intraprese avverso la legge elettorale vigente. A tal proposito v. A. CHIUSOLO, *Il Rosatellum “sotto attacco”: nuove azioni di accertamento del diritto di voto “contro” la legge elettorale nazionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 settembre 2018.

⁶⁰ Il riferimento è alla recente sentenza Corte costituzionale, 31 gennaio 2020, n. 10 che ha dichiarato inammissibile il quesito referendario proposto da cinque consigli regionali per abrogare la quota proporzionale del cd. *Rosatellum*, poiché «*eccessivamente manipolativo*». A tal proposito v. N. LUPU, *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella stretta tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 febbraio 2020. Sull’ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale v., per tutti, A. CIANCIO, *A proposito dell’ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2010, II, 723 ss.

⁶¹ È la stessa Corte costituzionale, peraltro, a lasciare intendere di non volersi sottrarre del tutto a tale compito. In tal senso, vale la pena evidenziare che proprio nella recente sentenza n.10/2020 la Consulta ha specificato che “*non spetta invece a questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, «favorire un potenziamento del ruolo dell’elettore nella scelta degli eletti» al fine di «consentire che il [Parlamento] rifiorisca», come chiedono i promotori del referendum*”, quasi ad ammettere invece che in altra sede – ovvero in sede di giudizio di legittimità o nel giudizio sui conflitti tra poteri – la stessa Corte ben potrebbe intervenire in una siffatta direzione.

costituzionale, sia con pronunce meno invasive – di principio, interlocutorie, monito, etc. – per evidenziare le criticità esistenti nella legislazione vigente e sollecitare il mutamento.

Anzi, considerata la progressiva e sistematica erosione dei confini delle «*political questions*»⁶² – e il venir meno della discrezionalità del legislatore come argine all’attivismo delle giurisdizioni⁶³ – appare naturale che la Consulta non esiti a intervenire in maniera incisiva proprio sulle questioni che riguardano la definizione delle regole per la rappresentanza politica, ovvero il terreno entro cui devono svolgersi e comporsi i conflitti tra idee e valori nella democrazia costituzionale.

Non sfuggono i limiti di una supplenza giudiziaria rispetto al *proprium* della politica: l’attività creativa degli interpreti è sempre in tensione con i principi e le regole del governo rappresentativo⁶⁴, giacché dovrebbe essere competenza esclusiva del decisore politico la definizione degli interessi pubblici, così come la risoluzione dei conflitti. Non può tacersi, però, che le stesse giurisdizioni – ordinaria e costituzionale – sono strutturalmente inserite nel sistema di *government by discussion* proprio della democrazia costituzionale e partecipano attivamente al processo di (ri)scrittura delle regole⁶⁵, fermo restando il diritto – più teorico che reale – del legislatore «all’ultima parola»⁶⁶. Le stesse, infatti, oltre ad agire come *veto players*⁶⁷ – ovvero come freno alle innovazioni legislative in contrasto con i valori costituzionali – devono di necessità operare anche in una logica propulsiva e innovativa, poiché intercettano domande sociali sempre nuove e le devono continuamente svolgere e risolvere in un ragionevole bilanciamento di valori, contribuendo così non solo alla (ri)definizione dell’ordinamento, ma anche all’attuazione della Costituzione.

È evidente, allora, che il prospettato attivismo delle giurisdizioni sarebbe (e invero, per molti profili, già è) solo l’ultima naturale espressione di un’istanza sociale – diffusa nella cultura del tempo ma inascoltata dai decisori politici – che muove a dare sostanza alla rappresentanza politica, sino a ricercare le sedi più diverse compresa, appunto, quella giurisdizionale.

⁶² Sul tema, v. almeno C. DRIGO, *Giustizia costituzionale e political question doctrine: paradigma statunitense e spunti comparatistici*, Bologna, 2012.

⁶³ Sul punto v. da ultimo A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in *Giustizia Insieme*, 24 novembre 2019. In generale sull’orientamento della Corte costituzionale rispetto al limite della discrezionalità legislativa tracciato dall’art. 28, l. n. 87/1953, v. innanzitutto F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, e G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, entrambi in P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1988, 19 e 103. Sullo stesso tema, inoltre, v. anche i contributi raccolti in M. SCUDIERO – S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, Napoli, 1999. Sempre sul (fragile) limite della discrezionalità del legislatore v. anche L. ARCIDIACONO, *Discrezionalità legislativa e giurisprudenza della Corte a confronto in tre recenti decisioni*, in A. CIANCIO, *Persona e “Demos”. Studi sull’integrazione politica in Italia e in Europa*, Torino, 2010, 1 ss. e E. ROSSI, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – J. LUTHER (a cura di), *La giustizia costituzionale vent’anni dopo la svolta. Atti del Seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, 2011. Con particolare riferimento agli orientamenti della Consulta in materia elettorale, v. A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2017, 216 ss.

⁶⁴ Sulle criticità connesse alla figura del giudice legislatore v. S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 17/2018 e M. LUCIANI, *Dal Cháos all’ordine e ritorno*, in *Liber Amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell’età della globalizzazione*, I, Napoli, 2019, 262.

⁶⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e “Stato giurisdizionale” (nota minima su un’annosa e irrisolta questione)*, n. 23/2018 e G. LA NEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Rivista Aic*, n. 4/2018.

⁶⁶ G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti: la Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, 125.

⁶⁷ Secondo l’accezione di G. TSEBELIS, *Veto Players. How political institutions work*, 2002, trad. it. *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche*, a cura di D. GIANNETTI, Bologna, 2004, *passim*, spec. 353 ss.

Vale, allora, la regola dei vasi comunicanti⁶⁸: poiché legislazione e giurisdizione si integrano vicendevolmente nell'innovare l'ordinamento e nel dare risposte alle istanze di attuazione della Carta fondamentale, se si vuole evitare che i giudici si facciano integralmente carico dell'enunciata domanda di riforma delle regole della politica è sufficiente che questa sia raccolta per tempo dagli stessi partiti.

⁶⁸ V. A. CIANCIO, *Electoral laws, judicial review and the principle of “communicating vessels”*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2017, 4.