

*Prefazione al volume, Partiti politici e democrazia, ed. Plus, Pisa, 2011*

di

EMANUELE ROSSI e LUCA GORI

*1. Una democrazia di partiti.*

Che i partiti siano strumenti indispensabili delle democrazie moderne è affermazione che può considerarsi sostanzialmente condivisa ed accettata. Negli ordinamenti moderni il tipo di democrazia che si è sviluppata è infatti, come noto, di tipo rappresentativo: in quanto tale, essa necessita di strumenti con cui i titolari della sovranità possano mantenere un collegamento stabile con le istituzioni rappresentative, oltre il momento del voto. Una democrazia in cui il popolo sia sovrano soltanto al momento del voto (come denunciava già J. J. Rousseau) è una democrazia fragile, poco rispondente al principio della sovranità popolare: i partiti sono in questo senso lo strumento mediante il quale i cittadini possono esprimere la loro volontà politica e tendere a che questa diventi, attraverso varie mediazioni, la volontà delle istituzioni rappresentative. Questa concezione ha consentito di ritenere lo Stato dei partiti alla stregua di “un surrogato della democrazia diretta” ovvero -addirittura- quale forma razionalizzata di “democrazia plebiscitaria” (si vedano su questi aspetti gli studi attenti di Paolo Ridola). La realizzazione di siffatta prospettiva è soggetta a diverse condizioni: tra esse, la capacità dei partiti di essere -insieme- “tra i cittadini” e “dentro le istituzioni”, in una posizione che richiede loro di assumere “un ruolo di intermediazione tra Stato-comunità e Stato-apparato, sull’incerta linea di confine che separa la forma di governo dalla forma di Stato” (Ridola).

Quanto al primo versante, ai partiti è richiesto di essere luogo di ascolto, di dibattito, di elaborazione di politiche, di ricerca di sintesi tra i diversi interessi che a ciascuno di essi fanno capo; per altro verso, i partiti devono poter influenzare le decisioni dei rappresentanti, devono essere in grado (e dotati di strumenti a ciò finalizzati) di condizionare le scelte e le posizioni di coloro che il partito stesso ha contribuito ad eleggere. Emerge, da queste prime e sommarie indicazioni, tutta la complessità del tema: perché l’assolvimento della prima funzione richiede ai partiti non soltanto di sviluppare una solida ed efficace democrazia interna, ma anche di mettere in campo una capacità di ascolto e di mediazione su una serie di scelte la cui soluzione richiede spesso tempi e modalità incompatibili con le esigenze di un adeguato dibattito interno.

E d’altro canto, con riguardo al secondo versante del tema, la capacità dei partiti di condizionare i rappresentanti si scontra con l’autonomia decisionale che deve essere riconosciuta e garantita agli stessi (si pensi, ad esempio, al principio del divieto di mandato imperativo), anche in ragione del mandato ricevuto, mediante il voto, dai cittadini elettori. Da qui una forse non solo apparente contraddizione: che tanto più la democrazia ha bisogno di partiti, quanto più ne deve limitare la funzione condizionante all’azione dei rappresentanti eletti. Tutto questo rileva in misura assi

differente a seconda, come è evidente, del tipo di sistema elettorale che viene utilizzato, ma che ancora preliminarmente varia a seconda del tipo di rappresentanza definito dall'ordinamento: ove infatti la rappresentanza sia di tipo territoriale o di categoria (ad esempio) il ruolo dei partiti sarà (almeno tendenzialmente) inesistente o fortemente ridotto. Allorché invece, come nella prevalenza dei sistemi moderni, la rappresentanza sia di tipo politico, il sistema elettorale può assumere un peso determinante in relazione al ragionamento svolto. Definire cosa sia la rappresentanza politica è problema –anche questo– assai complesso, ma in generale possiamo dire che essa fa sì che al momento del voto l'elettore scelga il proprio rappresentante sulla base di una certa affinità ideale o perlomeno programmatica (pur nell'assenza di strumenti giuridici che impediscono a ciascun elettore di scegliere a chi dare il proprio voto sulla base di criteri diversi ed anche del tutto soggettivi, quali ad esempio la fiducia verso un candidato, la speranza di essere maggiormente favorito nei propri interessi individuali o di gruppo, e così via): tale affinità, nelle democrazie di partiti, è riferita, più che al singolo candidato, al partito all'interno del quale (mediante le liste di derivazione partitica) il candidato si presenta; sì che per lo più l'elettore sceglie il partito cui delegare l'esercizio della sovranità, più che il singolo. Come si è detto, ciò tuttavia varia di molto in ragione del sistema elettorale prescelto: rimanendo su piani assai generali, possiamo dire che i due estremi al riguardo sono costituiti dal sistema elettorale di tipo maggioritario *plurality* (da un lato) e dal sistema elettorale vigente in Italia in forza della legge n. 270 del 2005, dall'altro. Con il primo, infatti, l'elettore vota il candidato, e chi risulta eletto è tale in forza di un mandato ricevuto direttamente e quasi esclusivamente (con tutti i distinguo del caso) dal corpo elettorale: pertanto, egli si sentirà libero di definire le linee della propria azione politica e ne risponderà al partito soltanto in quanto riterrà necessario ed opportuno (in ciò peraltro tenendo conto che quel partito lo ha candidato e che potrebbe ri-candidarlo o meno alle elezioni successive). Con la legge elettorale attualmente vigente in Italia, all'opposto, è il partito che seleziona la classe politica: all'elettore è possibile soltanto scegliere a quale partito (*rectius*: lista) attribuire il proprio voto, ma la selezione dei rappresentanti è effettuata (dal partito, e da chi lo governa in particolare) al momento della predisposizione delle liste. In questa ipotesi, è chiaro che il rappresentante sarà meno autonomo e più soggetto alle indicazioni del partito: un risultato quindi che valorizza al massimo il ruolo dei partiti.

Quanto appena detto, se pure a livello logico appare come un discorso coerente, deve misurarsi tuttavia con le specificità dei contesti sociali e istituzionali in cui i vari sistemi elettorali ricevono applicazione: così si scopre che nell'ordinamento inglese, ove come noto è adottato il sistema dei collegi uninominali a maggioranza semplice, l'influenza dei partiti sui parlamentari non è certo limitata, ed anzi la disciplina di partito opera in modo assai stringente e politicamente vincolante. Ma ciò non esclude il ragionamento logico appena svolto, e che nell'individuare i due sistemi estremi lascia immaginare la varietà delle possibili soluzioni intermedie e la collocazione di esse sulla linea segnata dai due estremi.

Tornando al discorso generale, possiamo riprendere il ragionamento sul duplice ruolo svolto dai partiti nella vita democratica approfondendo ancora due aspetti, funzionali al lavoro svolto nelle pagine che seguono di questo volume.

In primo luogo deve ricordarsi come la funzione che abbiamo chiamato di ascolto della società civile e di selezione degli interessi ha una dimensione complementare: il partito come guida e orientamento per il popolo (che da soggetto da ascoltare diventa quello che deve ascoltare), in un rapporto rovesciato rispetto a quanto si è detto. Tale aspetto del rapporto tra partito e popolo può essere letto in due dimensioni opposte: o come un fattore anti-democratico o, invece, come un fattore di integrazione e di sviluppo della democrazia. Sotto il primo aspetto emblematica è l'esperienza del Partito nazionale fascista, il cui scopo, come si evince dalla lettura dello statuto, non era quello di cui si è sin qui detto, ma al contrario di "educare le masse" (con le buone e con le cattive), in una concezione che individua nel partito lo strumento (ovvero la "cinghia di trasmissione") per guidare e educare le masse, in un movimento, quindi, dall'alto verso il basso. Già l'art. 1 dello statuto del PNF definiva infatti il partito come "una milizia civile volontaria agli ordini del Duce"; lo stesso Duce ne era il Capo e in quanto tale aveva il compito di "impartire gli ordini per l'azione da svolgere" e, quando lo riteneva necessario, poteva convocare "a Gran Rapporto le Gerarchie del P.N.F."; mentre i compiti del partito venivano individuati, oltre che nella difesa e nel potenziamento della Rivoluzione Fascista, nella "educazione politica degli Italiani". E' evidente che tale concezione è opposta a quella che si è detto sin qui: ed infatti essa risulta strumentale ad una forma di governo di tipo autoritario e dittatoriale, non certo democratico.

Ma ciò non esclude che, anche nei sistemi democratici, ai partiti possa essere attribuito (o comunque che essi esercitino) un ruolo inverso rispetto al recepimento e alla selezione delle istanze "dal basso": una funzione che a seconda delle condizioni e delle modalità di realizzazione potrà essere spostata più sul versante della composizione delle posizioni e degli interessi individuali ovvero su quello della "formazione" (ad esempio nei riguardi dei principi costituzionali), ma che comunque indica un ruolo mediante il quale la classe dirigente dei partiti indica l'"indirizzo politico" da seguire. Questo aspetto è assai delicato, e può dar luogo a realizzazioni assai diverse: si possono riscontrare infatti esperienze che tendono ad avvicinarsi molto all'esperienza del P.N.F. come sopra indicata da esperienze che invece risultano correttamente orientate a rispettare il primato della funzione *bottom-up* rispetto a quella *top-down*. Nel primo senso sono maggiormente orientati quei partiti che vengono definiti (o che si definiscono loro stessi) come "leaderistici" o "carismatici": ove la funzione del leader (ancor meglio se "carismatico") è quella di indicare la strada, più che quella di seguire la via segnata dalla "base". Tali partiti sono per lo più "inventati" e costituiti direttamente da un *leader*, che raccoglie intorno a sé propri collaboratori fidati, dettando la linea politica da seguire ed adottando altresì le decisioni fondamentali, senza forme effettive di dibattito politico interno e senza che da parte degli iscritti o dei partecipanti vengano rivendicate condizioni di democrazia interna. Tale tendenza, in atto da qualche anno nel nostro Paese, con il crescente diffondersi di partiti "personali", induce a ritenere che il

baricentro si sia molto spostato su questo punto, e che il ruolo che i partiti oggi svolgono nella vita democratica sia molto più orientato a convincere il popolo sulla bontà delle idee dei leader piuttosto che a far sì che i leader ascoltino e recepiscano le idee del popolo.

Tutto questo ha evidenti riflessi anche su un altro aspetto del tema dei partiti nell'assetto democratico, vale a dire la stretta connessione tra i due versanti del "diritto" dei partiti politici: quali strumento per la garanzia di un diritto individuale (il "diritto di associarsi in partiti", come sancisce la Costituzione), ed insieme strumento -come si è detto- per l'affermazione del sistema democratico. I giuristi parlano al riguardo di dimensione personale e di dimensione funzionale: la prima rivolta alla persona, la seconda allo Stato (meglio sarebbe dire "alla Repubblica", ovvero a tutti i livelli di governo istituzionale). E' evidente come queste due dimensioni debbano conciliarsi: per i singoli, il diritto ha senso se mediante esso si può influire sulle scelte politiche; per la politica, i partiti hanno valore se esprimono idee e posizioni socialmente diffuse. E tuttavia, in assenza di una qualsiasi disciplina legislativa sui partiti, anche tale conciliazione è, nell'esperienza italiana e diversamente da altri Paesi, interamente rimessa ai singoli partiti, mentre l'apporto che i partiti possono offrire alla vita istituzionale è determinato dal peso elettorale (e non solo: si pensi al potere che possono esercitare partiti con pochi voti all'interno delle coalizioni), coerentemente con la regola del "concorso" sancita dalla Costituzione.

Il rapporto tra partiti e democrazia è, dunque, assai complesso, e queste note hanno soltanto lo scopo di delinearne sommariamente alcuni tratti di interesse. A tal fine merita riflettere sul ruolo svolto dai partiti nelle due fondamentali funzioni mediante le quali essi contribuiscono alla vita democratica: la selezione della classe politica e la definizione dei contenuti della "politica nazionale".

## *2. Selezione delle candidature e programmi della "politica nazionale". Problemi emergenti per i nuovi partiti in Italia.*

Le due funzioni fondamentali dei partiti politici richiamate trovano una loro precisa collocazione e disciplina nell'ambito del testo costituzionale, all'articolo 49. Da quella disposizione possono ricavarsi almeno due indicazioni. Da un lato, si consacra il diritto di tutti i cittadini ad associarsi in partiti politici; dall'altro, invece, si afferma che tale diritto ha una finalizzazione ben precisa, il concorso alla determinazione della politica nazionale. Le due prospettive sono intimamente legate, come è ovvio: in tanto la determinazione della politica nazionale può avvenire in quanto sia assicurato ad ogni cittadino il diritto di associarsi liberamente in partiti politici; correlativamente, il diritto dei cittadini di associarsi assume particolare significato e protezione costituzionale nella misura in cui la dimensione associativa risulti strumentale al perseguimento del peculiare obiettivo di incidere, all'interno della cornice della Costituzione, sulle finalità dello Stato.

Sul piano concreto, ciò avviene essenzialmente in due momenti: l'individuazione delle persone che, nelle sedi istituzionali, andranno a ricoprire cariche ed a svolgere

funzioni tali da poter incidere sulle scelte politiche da compiere e la definizione dei temi e delle questioni da affrontare e delle relative soluzioni da proporre: la “politica nazionale”, appunto.

Ma cosa è la “politica nazionale”? Mortati la identificava con l’indirizzo politico, al punto da prefigurare una sorta di continuità tra volontà popolare espressa nelle elezioni, il partito risultato maggioritario nella consultazione elettorale e l’indirizzo politico di governo: si tratta di una ricostruzione che presuppone l'accoglimento di un modo di funzionamento delle istituzioni di tipo “maggioritario”, assai contestato, con la conseguente identificazione della volontà del popolo con quella dello Stato, tramite un rapporto di “collaborazione” (e non di identificazione) fra partito politico e istituzioni. La prassi e la dottrina prevalente ritengono l’espressione in discorso distinta da quella di “indirizzo politico”. La “politica nazionale” risulterebbe essere il tratto distintivo di ciascun singolo partito politico, un sistema di principi ed aspirazioni concernenti l’assetto della comunità statale – come scrive Paolo Ridola - ma non ancora “assunto a contenuto di volontà” ed “assegnato come compito da attuare” agli organi costituzionali. Molte sono le espressioni utilizzate per rendere questa idea: Enzo Cheli l’ha definito come «il *crogiuolo* dei possibili indirizzi politici» che potranno essere assunti in sede istituzionali oppure – sempre per dirla con Ridola - «la confluenza di tutto l’insieme delle domande politiche emergenti dalla società civile in una serie di scelte politiche globali» ovvero «il *plafond* dal quale, sulla base dei rapporti di forza fra i diversi partiti e delle loro alleanze, prenderà vita quell’ipotesi programmatica omogenea destinata ad ispirare un determinato indirizzo politico».

Come si è evoluta nel periodo recente la determinazione della politica nazionale? Rispondere a questa domanda, significa indagare il cuore pulsante della democrazia italiana e dei suoi enormi problemi. Per tale ragione, in questa sede, non ci potrà che limitare a tratteggiare qualche possibile orientamento di risposta.

La selezione delle candidature ha assunto una importanza centrale nella vita democratica del nostro Paese, al punto da dover essere anteposta all’altro corno della questione, quella dell’elaborazione dei programmi politici. Una siffatta importanza denuncia due limiti evidenti della democrazia italiana: in primo luogo, segnala un forte indebolimento della struttura partitica, la quale ha un bisogno vitale di individuare “figure forti” in grado di realizzare sintesi programmatiche e di sostenere il peso della rappresentanza; secondariamente, alla centralità assunta dai metodi di selezione delle candidature nel dibattito pubblico consegue una insufficiente presenza del diritto costituzionale e di una incapacità del diritto in generale nel “governare” questi fenomeni, che sono, ad oggi, nel complesso “sregolati”. In altri termini, l’incessante ritorno dell’opinione pubblica e dei protagonisti della vita politica sui temi della selezione delle candidature, a tutti i livelli e per tutte le cariche, con dibattiti spesso inconcludenti, è un indicatore preoccupante dell’instabilità e fluidità che connota questi procedimenti così vitali – come si è detto – per la vita democratica.

A conclusione dell’esperienza della c.d. Prima Repubblica, si è assistito ad un profondo e diffuso rifiuto delle modalità di selezione delle candidature alle cariche

pubbliche, specialmente per i parlamentari nazionali, affermatesi in un cinquantennio di vita repubblicana. Non si può procedere ad un approfondimento della questione, ma basti ricordare la vigorosa campagna che agli inizi degli anni '90 ha scardinato il sistema delle preferenze multiple (anche se sarebbe più corretto dire, delle preferenze *tout court*), nel loro perverso collegamento col sistema di finanziamento pubblico e con il loro effetto sulla qualità dell'azione politica ed amministrativa.

Quella campagna, che condusse all'approvazione delle nuove leggi elettorali per gli enti locali e poi alla nuova legge elettorale politica, non è riuscita però ad impiantare un nuovo sistema di selezione delle candidature più aperto e trasparente. L'accusa che si rivolgeva ai sistemi di selezione tradizionali era quella di legare l'elezione ad un sistema di clientela necessario ad ottenere appoggio all'interno del partito ed il voto di preferenza alle elezioni. Per reggersi in piedi, un siffatto sistema abbisogna di cospicue risorse economiche (dove, i fenomeni di c.d. finanziamento occulto) e della capacità di generare consenso tramite scelte politiche ed amministrative accondiscendenti con gli interessi dei propri sostenitori. A ciò si aggiunga, che quel sistema conteneva in sé stesso i germi della sua dissoluzione: i candidati in cerca di preferenze, infatti, si rivolgono usualmente all'elettorato più consolidato della propria area, aprendo faide feroci con il proprio compagno "lista" e sclerotizzando così la vita interna del partito.

Ma quella voglia di reazione, culminata nei movimenti di inizio anni '90, non è riuscita in pieno a compiere una "svolta".

Senza entrare nella specificità delle singole esperienze, il tratto che maggiormente connota questa stagione della rappresentanza politica (specialmente con l'attuale legge elettorale) è il rifiuto del riconoscimento del potere dell'elettore nella scelta del proprio candidato. A dispetto delle esperienze di successo negli enti locali ed a livello regionale, ove l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo ha conferito periodi di solida stabilità istituzionale, a livello nazionale vi è una sorta di timore paralizzante nei confronti degli strumenti di scelta diretta del personale politico. La "lista bloccata" prevista dalla legge vigente esercita un fascino irresistibile poiché ha condotto inevitabilmente ad un rafforzamento delle oligarchie interne ed alla possibilità di predeterminare, con ragionevole certezza, chi sarà eletto e chi, invece, in ragione della posizione nella lista, non lo sarà (ed in questo senso si è diffusa l'espressione *Parlamento di nominati*). E' sconcertante, eppur veritiero, legger quanto sostiene Augusto Barbera, secondo il quale, oggi, «i cittadini non sanno per quale candidato votano, e nella migliore delle ipotesi conoscono solo una parte dei candidati inseriti nella propria circoscrizione elettorale, talvolta così ampie da superare i confini di una regione. A ciò si aggiunga che i capilista, cui è concessa la facoltà di candidarsi in più circoscrizioni, hanno con le loro opzioni dopo il voto sconvolto la composizione stessa delle liste. Non è un paradosso dire che venti persone circa hanno "nominato" un intero parlamento».

In una situazione siffatta, è facile immaginare la quantità e la qualità di pressioni indebite che i titolari del potere di "scelta" dei candidati ricevono: in un contesto di sostanziale assenza della struttura partitica, tutto è determinato dalla «feudalizzazione» delle macchine politiche territoriali, con i "vertici" costretti ad

una faticosa compensazione e mediazione tra le esigenze di corrente, le cordate, le appartenenze e le fedeltà, ma anche la necessità di “accontentare”, o non inimicarsi, il “signorotto” locale, il possessore di una “rendita elettorale”» oppure fattori come denaro, prestigio sociale, notorietà, appartenenza allo star-system (così, efficacemente, Florida).

Non manca, però, qualche significativo segnale di novità che in questo volume si è voluto richiamare e sottolineare con forza. Dalla fine degli anni '90, con difficoltà vistose ma con forza crescente, si è andato affermando il sistema delle primarie per la selezione delle candidature alle cariche pubbliche. Le primarie, quale procedimento di selezione dei candidati a determinate cariche elettive mediante una consultazione elettorale collocata in un momento precedente rispetto alle elezioni “ufficiali”, hanno iniziato a farsi largo dapprima a livello locale e regionale e solo dopo a livello nazionale. Esse, in linea teorica, costituiscono uno strumento dalle enormi “potenzialità democratiche”: aprono il procedimento per la selezione delle candidature ad una platea assai ampia, coincidente quasi con l'intero corpo elettorale; consentono l'accesso alla competizione ad un numero elevato di cittadini nella veste di possibili candidati alle elezioni ufficiali; comportano una formalizzazione delle regole della competizione, che debbono essere chiare e trasparenti, a tutto detrimento degli arbitrii delle dirigenze partitiche.

Questi elementi sono alla base dell'affermazione, sull'onda di un forte movimento di opinione pubblica, delle primarie in America. La vicenda italiana, invece, è assai diversa. Le primarie sono state introdotte, in definitiva, per volontà dei partiti, o per dare una “copertura” popolare a scelte di candidati già effettuate (primarie ratifica) o per sciogliere nodi politici altrimenti irresolubili (si rammenta solamente in caso della candidatura alla carica di Presidente della Giunta regionale pugliese del 2005 nel centrosinistra). Nell'uno e nell'altro caso, sono i partiti i registi delle primarie e sono essi a definirne le regole.

Questo è il principale limite dell'esperienza italiana, che va subito richiamato: le primarie italiane sono primarie private, organizzate e gestite dai partiti nella solitudine del diritto comune delle associazioni non riconosciute, e sono primarie occasionali, le quali vengono tenute sulla base di scelte contingenti e con regole sempre diverse. Tali caratteristiche giuridiche sono funzionali, ovviamente, al perseguimento dell'obiettivo politico di cui si è detto, ovvero sia la garanzia che, in ogni caso, la regia complessiva dell'operazione “primaria” rimanga sempre nelle mani dei partiti politici.

Se questo è il dato di partenza, non mancano tuttavia segnali incoraggianti nel senso di una “pubblicizzazione” e di una “stabilità” nonché di una “reale competitività” delle primarie.

L'assenza di qualsiasi controllo pubblico sull'organizzazione, svolgimento ed esito delle primarie costituisce un fattore di significativa incrinatura del livello di credibilità delle stesse: per questo, Toscana e Calabria hanno approvato due leggi regionali che offrono una pur minima (e per molti versi criticabile) cornice giuridica giuspubblicistica al fenomeno; allo stesso tempo, quelle leggi regionali e talune previsioni contenute negli statuti dei partiti politici, sembrano conferire all'istituto

delle primarie quella stabilità necessaria affinché le stesse possano permeare in profondità nel tessuto politico ed istituzionale del nostro Paese; ancora, come alcune ricerche recenti dimostrano, la capacità di “controllo” dei partiti sull’esito delle primarie si va significativamente riducendo, sia nelle esperienze più locali e limitate sia in quelle di più ampio respiro regionale o nazionale.

Molto, però, rimane ancora da fare. Quello delle primarie è un cantiere aperto, rispetto al quale poco ci si è soffermati sugli effetti. Si ha la sensazione che, abbandonato il voto di preferenza, le primarie siano state abbracciate come un sucedaneo efficace, senza però che siano state adeguatamente indagate, né sotto un profilo giuridico-costituzionale né sotto quello politico ed istituzionale, gli effetti sui meccanismi della rappresentanza.

Ciò appare indispensabile ai fini di una “istituzionalizzazione” della primaria che appare, invero, assai lontana. Non si può dimenticare, infatti, che la primaria costituisce patrimonio effettivo di una sola parte del sistema partitico italiano, il centro-sinistra, ed è stato rifiutato da altre parti. Alcuni segnali, recentemente, sono provenuti da parte dello schieramento di centro-destra, nell’ambito del quale si è aperto un dibattito sull’opportunità di ricorrere alle elezioni primarie. Tale riflessione è culminata nella presentazione di un disegno di legge, che ha avuto vasta eco mediatica, da parte numerosi parlamentari del centro-destra, proprio in tema di elezioni primarie. Non vi sono, oltre questi elementi, sufficienti argomenti per sostenere che le elezioni primarie stiano divenendo patrimonio comune delle forze politiche italiane: come la rassegna degli statuti partitici che in questo volume si propone dimostra, le procedure di selezione delle candidature sono ancora affidate a meccanismi farraginosi ed oscuri che raramente prevedono la possibilità anche per gli iscritti di svolgere un ruolo efficace.

D’altro canto, trattandosi di una riflessione aperta, l’esito potrebbe essere quello anche di un “rifiuto” del sistema delle primarie che ha così innovato la vita politica italiana degli ultimi dieci anni. Non mancano voci, anzitutto, che hanno ritenuto che le primarie debbano essere radicalmente e profondamente ripensate, specialmente per quel che concerne l’apertura delle stesse a tutti gli elettori; altri, invece, hanno sostenuto l’esigenza di un ritorno al sistema classico delle preferenze, corredato da nuovi e più incisivi interventi normativi in materia di finanziamento pubblico e di vita interna dei partiti politici; ma vi è anche chi ha ritenuto che spetti alla responsabilità dei partiti e dei loro organi dirigenti individuare candidature che poi saranno gli elettori a valutare al momento del voto, secondo una dinamica “tradizionale” (per così dire) del rapporto fra elettori, iscritti, dirigenti, candidati. Il dibattito è in larga misura aperto, poiché troppo spesso si è accettata acriticamente l’impostazione delle primarie come *panacea di tutti i mali*: la realtà della vita politica italiana sta lì a richiamare, quotidianamente, che così non è e che occorrerebbe una riflessione più approfondita.

Queste osservazioni frammentarie in tema di selezione delle candidature si saldano con quelle relative alla capacità di determinare la “politica nazionale” del Paese da parte delle forze politiche.



Gli eventi delle ultime legislature dimostrano come la capacità di selezione delle priorità politiche da parte dei partiti sia in gran parte in balia degli eventi e delle contingenze politiche, con repentini e drastici cambiamenti che appaiono talora incredibili. Non è un caso che, accanto ai partiti, si stia sviluppando una serie multiforme di associazioni, movimenti, fondazioni, think tank che svolgono un ruolo suppletivo o di sprone rispetto ai partiti, ruolo che in precedenza era stato svolto dagli uffici studi dei partiti o, comunque, da strutture interne in grado di far filtrare nei partiti le esigenze ed i bisogni provenienti dal corpo elettorale. Non mancano anche manifestazioni fortemente oppositive rispetto ai partiti che si connotano per definire una “agenda” di priorità politiche almeno apparentemente in controtendenza o comunque estremamente polemica nei confronti del sistema politico (ad es., i c.d. *movimenti cinque stelle*, ma anche i movimenti locali No-Tav).

La capacità di lettura della società italiana appare offuscata, anche in ragione della perdita del radicamento territoriale e degli strumenti di partecipazione degli iscritti dei partiti politici, sempre più macrostrutture di livello nazionale e poco presenti sui territori con una autonoma capacità di proposta.

Come emerge dalla indagine condotta in questo volume a proposito della organizzazione territoriale dei partiti politici negli statuti, nonostante l'intendimento da tutti manifestato di attuare in forme sempre più incisive il Titolo V della Costituzione, nessuna forza politica è riuscita a darsi una veste autenticamente federale. Da un lato, una strutturazione in federazioni regionali riduce l'unitarietà del partito, come il caso americano dimostra; dall'altra, però, immette nel sistema politico una nuova capacità di lettura del proprio territorio di riferimento e, quindi, di elaborazione di proposte politiche. Nell'ordinamento italiano, invece, ad una massiccia devoluzione di competenze legislative ed amministrative realizzata sul finire degli anni '90 e agli inizi del nuovo secolo, non ha corrisposto lo sviluppo di un sistema politico regionalizzato ed ancora oggi le principali scelte politiche e programmatiche continuano ad essere gestite in forma centralizzata, con tutti gli effetti che ciò comporta sul livello di autonomia degli enti territoriali.

Ma anche un altro “decentramento” non ha funzionato efficacemente. Con l'entrata in vigore della legge elettorale maggioritaria (ed anche dopo la riforma del 2005) la competizione si è spostata dal terreno dei partiti a quello delle coalizioni, nuovi soggetti politici, privi di una definizione e di uno statuto giuridici, che hanno animato gli ultimi venti anni della storia repubblicana. Nelle aspirazioni, la coalizione avrebbe dovuto essere il nuovo centro propulsore della vita politica, ove si sarebbero raccolte le istanze provenienti dai singoli partiti componenti in una sintesi virtuosa e competitiva (in quanto avrebbe dovuto raccogliere vasti consensi, più ampi della sommatoria dei singoli partiti). In generale, però, la coalizione ha operato più come “cartello elettorale” che non come reale aggregazione con capacità unificanti: infatti, i partiti componenti la coalizione hanno proseguito ad esistere e ad avere una propria soggettività parlamentare; anzi, paradossalmente, hanno aumentato il loro potere di condizionamento, trasformando la loro piccolezza elettorale in un'arma di ricatto dei partiti maggiori nel contesto bipolare maggioritario. Non è un caso, infatti, che all'esito dei fatti che hanno visto la caduta del governo Prodi II nella XV legislatura,

lo schema coalizionale ampio ed inclusivo sia stato abbandonato, sostituito da struttura coalizione più contenuta a forte prevalenza di un solo partito che, tuttavia, non ha mostrato quello scarto qualitativo che ci si attendeva. Infatti, divergenze programmatiche e difficoltà nella gestione dei rapporti all'interno dell'esecutivo hanno continuato a permanere anche nel corso della XVI legislatura: il principale partito di maggioranza si è spaccato, con la necessità di una ricomposizione della maggioranza tramite l'ingresso di una nuova formazione politica composta in prevalenza da esponenti dell'opposizione.

E' questo forse il punto di maggiore sofferenza costituzionale del sistema partitico italiano: la vistosa incapacità di elaborare una piattaforma programmatica coerente che riesca a trovare, nel corso della legislatura, una concreta attuazione. Non si nasconde che tale difficoltà sia determinata anche dalle situazioni, sempre più imprevedibili, che si realizzano nell'ambito delle relazioni internazionali ed economiche: ma la previsione di momenti e procedure di elaborazione programmatica potrebbero essere utili strumenti per "riannodare", anche in presenza di circostanze eccezionali, i fili del legame fra corpo elettorale e forze politiche. L'assenza di tali momenti e procedure e l'obiettiva perdita di esperienza e di sensibilità da parte dei partiti politici rende ogni vicenda politico-istituzionale un momento drammatico ed incerto (si pensi al susseguirsi delle manovre finanziarie nell'estate del 2011 ed alla diversità di indirizzi perseguiti, mutati anche a distanza di poche ore). Eppure sembra esservi un ampio spazio per la sperimentazione di nuove forme di raccordo fra partito ed elettori o iscritti, che superi anche la tradizionale struttura congressuale: ad esempio, lo sviluppo delle nuove tecnologie potrebbe essere un campo fecondo nel quale svolgere qualche tentativo in tale direzione.

Dunque, il contributo che i partiti riescono oggi a portare alla vita democratica è chiaroscurale. Le molte ombre riguardano, in definitiva, l'incapacità dei partiti di rendersi autenticamente "cinghie di trasmissione" efficaci fra il corpo elettorale e le istituzioni.

La situazione attuale registra una significativa diminuzione del ruolo del partito nei territori, che non costituiscono più il fulcro di una partecipazione dal basso, a tutto favore delle strutture centrali le quali, paradossalmente, mentre si svuotano di competenze e di dirigenti e funzionari, assumono sempre maggiori poteri decisionali. In tal modo, si realizza un cambiamento epocale nella struttura partitica con una caduta netta della capacità di dibattito interno e di attuazione delle regole interne democratiche, mantenendosi in vita, però, la "Repubblica dei partiti" (secondo la nota espressione di Scoppola) in un contesto nel quale i partiti non hanno più le loro caratteristiche originali: in altri termini, alla crisi della rappresentanza non ha fatto seguito una riduzione dello spazio "controllato" dai partiti, spazio divenuto sempre più caotico, permeabile, fluido.

Gli squarci di luce provengono dalle nuove esperienze di selezione delle candidature e dai possibili riflessi che esse potranno avere, se adeguatamente ponderate, nel riavviare un meccanismo di partecipazione dei cittadini alla vita politica. La ponderazione non è un richiamo formale, accademico: ma è lo sforzo, cui anche questo libro intende dare un pur modesto contributo, per edificare su un

basamento solito l'architettura partitica della Repubblica, senza suggestioni esterofile o entusiasmi passeggeri.

### *3. Come la democrazia sostiene i partiti? Il finanziamento pubblico e la disciplina dell'informazione politica.*

Se dunque la vita democratica delle istituzioni ha bisogno dei partiti, è conseguenza diretta e quasi necessaria che essa ne favorisca il ruolo, attraverso misure che ne consentano l'azione e la presenza sulla scena sociale e politica. Sono due gli ambiti prioritari in questo questa funzione viene assolta dalle democrazie moderne, e che nel presente volume vengono analizzate dettagliatamente: il finanziamento pubblico e il coinvolgimento nella forme di comunicazione politica.

Il tema del finanziamento pubblico dei partiti politici è uno dei problemi più problematici e controversi della storia italiana dei partiti politici, oggetto di numerosi e ripetuti interventi normativi, di altrettanto numerosi referendum abrogativi e di polemiche ricorrenti nel dibattito culturale e politico. Esso è divenuto centrale da quando i partiti hanno accresciuto il loro peso nella vita istituzionale: ed infatti la partecipazione di massa dei cittadini e le consistenti strutture organizzative in grado di raccogliere le crescenti istanze popolari non potevano essere garantite con il solo contributo degli iscritti. Né, d'altro canto, si poteva lasciare alle forme di finanziamento privato le risorse necessarie per svolgere il loro compito: perché queste avrebbero potuto da un lato condizionare le scelte del partito stesso, e dall'altro perché questo avrebbe potuto favorire certi partiti a scapito di altri, sulla base della capacità di reperire risorse (con nocumento sia alla democraticità complessiva sia al principio di parità di *chances* dei partiti stessi).

E' peraltro significativo il fatto che la prima legge sul tema sia stata conseguenza di uno scandalo pubblico, quello relativo ai finanziamenti illeciti ottenuti dai partiti di Governo da parte dell'Unione petrolifera italiana: le indagini svolte in quella circostanza dalla magistratura portarono alla luce il pagamento di tangenti al PSI, DC, PSDI e PRI mediante le quali i petrolieri miravano ad ottenere un aumento del prezzo della benzina. A seguito di questa vicenda emerse la necessità di dettare una disciplina legislativa in materia, mediante una soluzione che cercasse di conciliare la necessaria sopravvivenza dei partiti con l'esigenza di garantire un eguale accesso alle decisioni collettive. Su tale base fu approvata la legge 2 maggio 1974, n. 195, significativamente intitolata "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", mediante la quale fu introdotto il principio del finanziamento pubblico degli stessi, allo scopo appunto di frenare la corruzione all'interno dei partiti politici. Il finanziamento previsto a favore dei partiti politici (e distribuito ai gruppi parlamentari collegati ai partiti, in misura sostanzialmente proporzionale rispetto alla loro consistenza) era di due tipi: gli aiuti che lo Stato versava a titolo di concorso nelle spese elettorali (art. 1) e quelli per l'esplicazione dei propri compiti e attività (art. 3). La stessa legge, tuttavia, non escluse il ricorso a forme di finanziamento privato, con la previsione di alcuni vincoli ad esso, senza tuttavia introdurre limiti quantitativi né

adeguate forme di conoscenza delle dichiarazioni finanziarie dei partiti. In particolare la legge proibiva solamente finanziamenti da parte di società con più del 20% di capitale pubblico ed imponeva l'obbligo per i partiti di dichiarare i contributi superiori al milione di lire nel loro bilancio annuale.

La soluzione del legislatore fu tuttavia attuata e seguita soltanto nella parte relativa all'erogazione da parte dello Stato di contributi ai partiti: non fu infatti dato sostanziale seguito né alla previsione di forme di controllo statale sull'utilizzo di tali contributi, né furono osservate le regole relative al finanziamento privato, la cui violazione costituì una delle più frequenti imputazioni nei processi di Tangentopoli all'inizio degli anni Novanta.

Le vicende che ne sono seguite vengono descritte nella parte relativa di questo volume.

Quello che può osservarsi in questa sede è come questa complessiva vicenda abbia svolto un ruolo determinante nella concezione complessiva del sistema dei partiti e nella crescente disaffezione dei cittadini verso di esso. E' cresciuta infatti nel Paese la convinzione che questi fondi costituissero una spesa eccessiva, finalizzata peraltro ad arricchire gruppi di potere e a consolidare una rete di privilegi non giustificabili con il ruolo svolto dai partiti (si pensi ad esempio al fatto che, in base alle previsioni legislative, alcuni partiti continuano a ricevere il finanziamento anche quando non siano più presenti in Parlamento o addirittura non esistano più!). Sono sintomo di questa tendenza i risultati dei vari referendum abrogativi che si sono succeduti sul tema e i ripetuti tentativi da parte del sistema politico (che, mediante le leggi dallo stesso approvate, definisce l'*an* ed il *quantum* di tali finanziamenti) di superare le decisioni del corpo elettorale, e che hanno portato ad accrescere la critica nei confronti della "partitocrazia" e, secondo una espressione coniata in un libro di successo, della "casta", per sfociare da ultimo in una critica a tutto campo nei confronti dei "costi della politica". A ciò si aggiungano le vicende giudiziarie che non si sono concluse con Tangentopoli ma che periodicamente riemergono, ad indicare una tensione mai sopita sul rapporto tra partiti, gruppi di potere, ed utilizzo delle risorse economiche.

In questo contesto ed alla luce di tali vicende, risulta sempre più difficile riportare il discorso su un piano di principi e di motivazioni ideali, ed anzi si corre il rischio da un lato di indicare una prospettiva che sia interpretata e utilizzata come giustificazione di un sistema sbagliato e corrotto; dall'altro di disperdere nel mare di una critica generale anche principi che devono essere salvaguardati per il corretto funzionamento del sistema democratico.

Non meno problematico, sebbene con diversi risvolti, è l'altro tema con cui i partiti vengono favoriti nello svolgimento della loro funzione: quello della comunicazione politica, che si articola in due ambiti principali, quello del sostegno economico all'editoria dei partiti e quello della disciplina della campagna elettorale.

Il primo, che riguarda ogni momento dell'attività dei partiti, è stato disciplinato per la prima volta dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67, mediante la quale venne attribuito un contributo "alle imprese editrici di quotidiani o periodici che attraverso esplicita

menzione riportata in testata risultino essere organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento".

La disciplina è cambiata nel corso degli anni: con la legge finanziaria del 2001, ad esempio, si è stabilito che i contributi fossero destinati esclusivamente agli organi di partito o di movimenti politici costituiti in cooperative, ed il cui oggetto sociale fosse costituito esclusivamente dalla edizione di quotidiani o periodici organi di movimenti politici, con alcune misure tendenti a garantire un minimo di diffusione ed il divieto della distribuzione degli utili. Tali contributi, tuttavia non sono considerati esclusivi: anzi si prevede la possibilità per gli stessi organi di partito di accedere anche ai contributi indiretti previsti per tutti gli altri giornali e periodici.

Si tratta, come è evidente, di un'ulteriore forma di finanziamento pubblico ai partiti, mediante la forma del finanziamento alle loro fonti di comunicazione che, tuttavia, risultano di diffusione assai limitata quando anche non chiaramente riconducibili a specifici partiti (o anche ad ipotesi in cui ad uno stesso partito fanno riferimento più testate: si pensi al caso dell'*Unità* e di *Europa* dopo la costituzione del Partito democratico e il conseguente scioglimento dei DS e della Margherita, cui facevano rispettivamente riferimento le due testate indicate). Si tratta oltretutto di cifre piuttosto consistenti: nel 2009 (ultimo dato disponibile) sono stati stanziati circa 160 milioni di euro come contributo diretto dal Dipartimento per l'Informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. A ciò si aggiunga che fino ad oggi l'entità del contributo non veniva determinata dal numero di copie vendute, ma da quello delle copie stampate e tirate, con possibilità quindi di aumentare tale numero al solo fine di raccogliere più fondi (soltanto recentemente tale regola è stata cambiata, e da ora i contributi saranno erogati in ragione delle copie effettivamente distribuite in edicola o in abbonamento postale). Anche per questa forma di sostegno ai partiti valgono le considerazioni sopra indicate.

L'altro aspetto della comunicazione politica e della relativa azione dello Stato tesa a favorire il ruolo dei partiti riguarda la disciplina della campagna elettorale, ovvero di quell'insieme di attività che i partiti, le liste ed i singoli candidati pongono in essere nel periodo immediatamente precedente le elezioni (sia quelle politiche che quelle europee o amministrative) per informare gli elettori sul proprio programma elettorale, sui propri orientamenti, sui candidati e su quant'altro ritengano opportuno far conoscere agli elettori al fine di ottenerne il voto. In questo caso le finalità che la legge si prefigge sono differenti e complementari: da un lato, consentire all'elettore di essere correttamente informato in relazione alle proposte delle formazioni politiche in lizza; dall'altro, di garantire alle liste (e quindi ai partiti, soprattutto) la possibilità di informare e di competere con le altre su un piano di effettiva parità di condizioni (si parla per tale ragione di regole di par condicio). Si tratta di una serie di previsioni che riguardano le varie forme di diffusione del pensiero, vale a dire le diverse tipologie di media: sebbene con un'attenzione specifica alle forme tradizionali (giornali, televisione, radio) e una disciplina assai meno vincolante, come i contributi di questo volume testimoniano, verso le nuove forme di comunicazione.

Dette misure sono ispirate, come si è detto, a garantire le diverse dimensioni del diritto, e tuttavia esse sono risultate poco funzionali sia al diritto ad essere informati

che a quello ad una corretta e paritaria informazione. Per questo secondo aspetto, infatti, si è assistito frequentemente ad un loro aggiramento da parte delle forze politiche, specie di quelle in grado di poter investire ingenti somme di denaro nella campagna elettorale (ad esempio invadendo le televisioni di spot elettorali prima dell'inizio ufficiale della campagna elettorale, periodo che non è sottoposto a regolamentazione), oppure in grado di utilizzare spazi comunicativi fuori dagli ambiti disciplinati dalla legge (si pensi ad esempio alle trasmissioni di intrattenimento e così via). Così che da un lato si è assistito ad una sempre maggiore definizione della normativa, che talvolta raggiunge livelli di specificazione difficilmente comprensibili e -soprattutto- difficilmente applicabili, cui corrisponde peraltro un risultato complessivamente insoddisfacente nel perseguimento degli obiettivi perseguiti. A ciò si aggiunga la difficoltà di regolamentare il principale settore della comunicazione (quella televisiva) retto, come noto, a livello nazionale da un sistema di sostanziale duopolio in cui una stessa persona è a capo del settore privato (in quanto privato cittadino) e responsabile ultimo di quello pubblico (come Presidente del consiglio), cui si aggiunge l'articolata rete di emittenti regionali e locali (spesso a loro volta condizionate o limitate dal ruolo dei partiti politici e dei loro esponenti, ad esempio mediante la gestione delle società pubblicitarie). Ma si consideri altresì la scarsa incisività delle forme di controllo e soprattutto di sanzioni previste, ed ancora più il fatto che la disciplina legislativa, come si è detto, opera soltanto nella fase ristretta della campagna elettorale, mentre nella restante parte della vita politica (quello che viene chiamato il periodo c.d. ordinario) la regolamentazione normativa è assai blanda, e pertanto la tutela delle posizioni sopra indicate è di fatto rimessa all'autoregolamentazione dei titolari dei mezzi di comunicazione.

Un insieme di circostanze (cui se ne aggiungono altre che non è il caso qui di indicare) che denotano una situazione complessiva nella quale risulta abbastanza evidente come le regole che dovrebbero essere ispirate a favorire in modo imparziale il ruolo dei partiti nella vita democratica si rivelino difficili da attuare in modo coerente alle loro finalità, anche in ragione della particolare situazione politica italiana ed all'azione degli stessi partiti.

#### *4. Come la democrazia limita i partiti? La prospettiva di una legge sui partiti politici.*

Nel corso di queste riflessioni introduttive si è affrontato il tema del contributo offerto dai partiti alla vita democratica della Repubblica e quello del supporto che le istituzioni repubblicane offrono ai partiti politici in relazione al ruolo da essi svolto.

Ma la democrazia ha bisogno di porre limiti all'azione dei partiti politici per sopravvivere e funzionare. Altrimenti – come si è detto – i partiti si impadroniscono della democrazia e la sfigurano, fino a renderla irriconoscibile, soffocando il diritto di partecipazione dei cittadini ed indirizzando l'attività delle istituzioni verso obiettivi in contrasto con la Carta costituzionale. Ed infatti l'articolo 49 della Costituzione ha utilizzato la nota espressione del “metodo democratico” quale prescrizione riferita al

*modo* col quale deve trovare realizzazione il concorso alla determinazione della politica nazionale mediante i partiti.

Le interpretazioni che la dottrina ha dato del “metodo democratico” sono ampiamente note. Si è sostenuto che l’espressione si riferisse esclusivamente all’obbligo di astenersi da azioni violente nei confronti dell’ordinamento democratico o nei confronti degli avversari politici; si è provato a sostenere che la disposizione dischiuda la possibilità per lo Stato di configurare forme di controllo sull’ideologia dei partiti politici, sanzionando quelli che perseguano finalità in contrasto con la forma repubblicana o con la Costituzione; infine – ed è questa la prospettiva più pregnante – si è affermato che la prescrizione si riferisca all’ordinamento interno dei partiti politici ed imponga il rispetto di particolari *standards* nella gestione del rapporto associativo, nelle procedure di deliberazione, nella tutela del dissenso e delle minoranze.

Lo “statuto giuridico” del partito politico oggi è frammentario e disorganico. Esso è governato dalle norme di diritto comune in tema di associazioni non riconosciute e da una serie di norme che affrontano singoli aspetti (finanziamento, accesso ai mezzi di comunicazione, presentazione delle candidature, ecc.), nessuno dei quali riguarda aspetti organizzativi o funzionali, derubricati ad *affari interni* da attribuire all’autonomia statutaria. I partiti hanno così vissuto – come sosteneva l’acuta ricerca di Ernesto Bettinelli a metà degli anni ’80 – quali contenitori in grado di approfittare di una serie di trattamenti giuridici vantaggiosi senza, correlativamente, dover soggiacere ad alcun onere organizzativo o tentativo di istituzionalizzazione. La ragione di tale situazione è da ricercare, almeno nelle sue origini, nella volontà di assicurare ai partiti politici una sfera di autonomia rispetto ai pubblici poteri.

A seguito del tracollo sistema politico degli anni ’90, le ragioni di quella tutela dell’autonomia dei partiti politici, spinta quasi al limite dell’intangibilità, ha perduto il suo fondamento giustificativo. I partiti “leggeri” della c.d. Seconda repubblica hanno mostrato delle carenze strutturali interne tali da mettere seriamente in crisi – come si è veduto in precedenza – la possibilità per i singoli di accedere in maniera effettiva, tramite i partiti, alla determinazione della politica nazionale. La “crisi” investe una molteplicità di aspetti: a partire dalla possibilità di accesso al partito politico, all’espulsione dallo stesso, alle modalità di accesso alle incarichi dirigenziali interni ed alle candidature alle cariche pubbliche; a ciò si aggiungano le crescenti difficoltà incontrate nella gestione dei flussi di finanziamento pubblico e nell’insufficienza dei controlli riferiti al finanziamento globalmente inteso.

E’ diffusa, insomma, la convinzione dell’opportunità di una definitiva rottura del paradigma civilistico: infatti, non risulta più accettabile l’impostazione per la quale la tutela di interessi patrimoniali dei singoli e la questione della rappresentanza in giudizio siano i problemi di maggior momento. E’, invece, il diritto del singolo a concorrere, in tutte le sue declinazioni possibili, che viene in evidenza: proprio le questioni di natura squisitamente patrimoniale nel rapporto fra socio e associazione o di rappresentanza processuale sembrano, per un momento almeno, poter rimanere indietro.

Il panorama dei tentativi pratici per una disciplina giuridica è abbastanza ampio, specialmente se si considerano i numerosi disegni di legge depositati in Parlamento nel corso delle legislature repubblicane. La maggiore difficoltà consiste nell'individuare le ricadute pratiche ed operative di questa scelta. Vi è chi ha visto spazio solo per una limitata disciplina pubblicistica, definita come leggere o soft, che fissi solo «standards e requisiti minimi di garanzia dei diritti e democraticità delle scelte, stabiliti con legge» (Pinelli). Si tratta, a ben vedere, di un *self restraint* dettato da considerazioni squisitamente costituzionali e, dunque, da valutare con particolare attenzione e delicatezza: per i profili che già si sono visti, l'esercizio più difficile per il legislatore è infatti quello di costruire un baricentro fra esigenze divergenti, non sacrificando inutilmente l'autonomia dei privati ed ancorando la disciplina pubblicistica a solidi valori di natura costituzionale e, specialmente, al nucleo duro del diritto del singolo cittadino. L'impostazione alternativa potrebbe essere quella della previsione di uno "statuto-tipo", che contenga una disciplina completa e puntuale di tutta o parte la vita interna del partito.

La dottrina, dunque, ha proposto una gamma piuttosto ampia ed eterogenea di soluzioni, segno che la maturazione scientifica del tema è ancora *in fieri*. Qualsiasi classificazione può risultare sempre parziale e suscettibile di essere riveduta e corretta alla luce della concreta esperienza pratica che mette in luce sempre nuovi aspetti e profili problematici: in tal senso, ad esempio, l'esperienza del terzo settore e della legislazione che ha prescritto per particolari associazioni l'onere dell'organizzazione secondo una struttura democratica è eloquente delle difficoltà e delle potenzialità insite in tale prescrizione.

Provando ad individuare una sorta di minimo comune denominatore fra le varie prospettive dottrinali, potrebbero individuarsi quattro momenti *tematici*: l'iscrizione del cittadino al partito politico, l'espulsione del cittadino iscritto dal partito, la partecipazione alle procedure di selezione delle candidature per le elezioni a cariche pubbliche, la della partecipazione alle procedure di selezione della dirigenza interna al partito politico. A ciò si aggiunga anche la disciplina del finanziamento pubblico, quale strumento democratico essenziale per l'esistenza del partito politico. Ma al di là dell'individuazione degli oggetti concreti, essenziale è cogliere la dimensione metodologica: occorre una disciplina che tenga insieme i diversi angoli visuali, al fine di dare compiuta attuazione al testo costituzionale e sancire l'esistenza di limiti all'autonomia organizzativa e funzionale dei partiti, limiti *ragionevoli* e *proporzionali* rispetto alla tutela del diritto individuale di partecipazione ed alla libertà collettiva di associazione in partiti politici.

La rassegna degli statuti che in questo volume si propone aiuta a mettere in evidenza, in forma assai chiara, quanti siano gli spazi vuoti o caratterizzati da una insufficiente regolamentazione lasciati dall'autonomia statutaria dei partiti.

Non può negarsi la presenza, nel dibattito politico, di tesi – per così dire – “astensioniste”: l'art. 49 Cost. non necessiterebbe di alcuna attuazione legislativa o, addirittura, impedirebbe esso stesso qualsiasi possibile sviluppo per via legislativa (non essendo richiamata nella disposizione la necessità di una legge). La disciplina giuridica del partito politico sarebbe da rimettere all'autonomia statutaria dei partiti



partitici che risentirebbe, immediatamente, dei vincoli segnati dall'articolo 49 Cost. Se tale prospettiva fosse accolta, dovrebbe però ammettersi la possibilità di un ampio intervento del giudice al fine di ripristinare il corretto rapporto fra la dimensione dell'autonomia associativa e la natura direttamente precettiva della disposizione costituzionale. Il giudice diverrebbe così arbitro della vita del partito politico.

Tale teorizzazione riposa su uno sforzo interpretativo dell'art. 49 Cost. estremamente approfondito, che tenta di prenderne in esame tutte le conseguenze di carattere civilistico; tuttavia, la rimessione al sindacato del giudice di elementi cardine della vita interna del partito, in assenza di indici di diritto positivo tali da orientare l'intervento giurisdizionale finisce per ingenerare numerose perplessità: esso, infatti, potrebbe essere o troppo ristretto (per le ragioni precedentemente esposte relativamente alla "sensibilità" politica ed ideologica delle questioni trattate) oppure troppo ampio, ma in questo caso condizionando (*rectius*, dilagando nella) la libera determinazione dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ideologia del partito politico.

Sul punto dell'attuazione legislativa si sono levate voci contrarie anche nel campo della dottrina pubblicistica. La più autorevole di cui si deve dar conto è quella di Paolo Barile, per il quale, il carattere "ambiguo" dei partiti politici, espressioni della società civile e cinghie di trasmissione della volontà statale, imporrebbe la loro non-regolamentazione per legge, perché essi hanno bisogno di elasticità e di capacità di continuo adattamento.

Di recente è stata avanzata l'ipotesi (Ruggeri) di elevare il grado della fonte a livello costituzionale, affrontando, dunque, esplicitamente il nodo della disciplina della vita interna del partito politico con una revisione dell'art. 49 che stabilisca alcuni principi fondamentali, limitando così lo spazio normativo a disposizione del legislatore ordinario. La proposta mirerebbe, oltre che ad apportare un elemento di chiarezza, a dar corpo ad una (eventuale) spinta del sistema politico verso una piena attuazione del metodo democratico: ciò potrebbe avvenire in ragione del fatto che, occorrendo amplissimi consensi parlamentari per l'approvazione di una legge di revisione costituzionale, tutti gli attori politici avrebbero garanzie che l'innovazione normativa non avvantaggi alcuno o danneggi tutti nello stesso modo. La tesi è molto affascinante e la sua applicazione contribuirebbe forse a portare al rango costituzionale quella limpidezza sulle finalità e sui limiti dell'intervento nella vita interna dei partiti che, ad oggi, si sta affermando solo come frutto della riflessione dottrinale. Sia consentito, tuttavia, dubitare della sua praticabilità, atteso che di tale esigenza condivisa non si vede, ad oggi, alcun segno incoraggiante.

##### 5. *Dunque, perché questo lavoro?*

Si è detto che i partiti sono la *modalità organizzativa* della democrazia. Si sono, pur sinteticamente, individuate le funzioni che i partiti svolgono a supporto della democrazia. Si è provato ad individuare i limiti che la democrazia esige che siano

posti a garanzia del rispetto dei diritti di partecipazione politica del singolo e della libertà collettiva di associazione in partiti.

Tuttavia, per svolgere una riflessione giuridica accurata intorno ai partiti politici, occorre che quest'ultimi siano *conosciuti* e *studiati* in una prospettiva giuridica.

Nel corso dell'anno accademico 2009/2010, nell'ambito del corso di diritto costituzionale, si è chiesto agli studenti del primo e secondo anno dei settori di Giurisprudenza e di Scienze politiche della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa di "studiare" i documenti fondamentali che regolano la vita interna dei partiti politici, gli statuti nazionali. Sin dai primi momenti, si è tenuto sempre presente un fondamentale avvertimento metodologico: il possibile iato esistente fra la prassi associativa e la disciplina statutaria può essere assai ampio, e può giungere sino al punto di rendere la seconda del tutto priva di applicazione.

Ciononostante, lo statuto mantiene il suo valore di *carta di identità* dei partiti politici e lo studio degli stessi non è inutile. Infatti, lo studio degli statuti – campo ampiamente trascurato dagli studi giuridico-costituzionalistici – consente di rendersi pienamente conto di quali siano gli orientamenti fondamentali cui i partiti dichiarano di ispirarsi o cui vogliono tendere e di individuare, con maggiore sensibilità ed attenzione, le violazioni e le obliterazioni della disciplina statutaria che nella prassi si realizzano.

Il volume, però, presenta un valore aggiunto. Lo studio degli statuti è stato affidato all'occhio attento di giovani studenti che vi si sono accostati con l'armamentario concettuale "fresco" (di studio) del diritto civile e del diritto costituzionale: cosicché la sensibilità che essi hanno manifestato è quella genuina di chi è ai primi passi nella vita pubblica e politica. L'accuratezza dello studio – che ha pochi precedenti nella letteratura giuridica italiana, specialmente per partiti più piccoli come l'Italia dei Valori, la Lega Nord o Futuro e Libertà per l'Italia – ha suggerito di mettere a disposizione della comunità scientifica i risultati di questa indagine seminariale, con la convinzione che essa offra un contributo utile a definire i contorni delle luci e delle ombre che riguardano, in questo nostro tempo, i partiti politici.

Ulteriore aspetto di interesse di questa rassegna è costituito dalla sua "orizzontalità": gli statuti dei partiti non vengono presentati, di volta in volta, nella loro completezza, ma per *temi*. In tal modo, è possibile per il lettore realizzare un confronto immediato fra le varie soluzioni normative che i diversi partiti hanno dato a questioni assai delicate come iscrizione ed espulsione, organizzazione territoriale, revisione statutaria, ecc.

Ma gli autori dei presenti contributi hanno mostrato una significativa sensibilità nei confronti della legislazione riguardante il finanziamento pubblico, l'accesso ai mezzi di comunicazione, la proiezione a livello europeo dei partiti nazionali. Gli Autori hanno approfondito questi aspetti sforzandosi di cogliere la connessione esistente fra la dimensione organizzativa interna e la disciplina pubblicistica di sostegno e promozione dei partiti politici. Al di là della ricostruzione normativa che viene opportunamente realizzata in questa, vi è un elemento che spicca con particolare evidenza dai saggi: l'imprescindibilità di tali discipline al fine di un corretto ed equilibrato funzionamento della democrazia. In particolare, gli Autori hanno saputo

tenere ben salda la “barra del timone”, non lasciandosi sedurre da una facile retorica che nel colpire quelli che genericamente vengono chiamati *costi della politica*, mira a ridurre anche costi “essenziali” del funzionamento delle istituzioni democratiche; allo stesso tempo, si sono sforzati di inquadrare il peculiare valore di una disciplina, come quella sulla *par condicio* che, pur essendo perfettibile e migliorabile, appare coesistente rispetto al corretto sviluppo della dialettica democratica.

La proiezione europea dei partiti politici fa da conclusione e da sfondo a tutto il volume. E’ l’orizzonte ancora non ben definito verso il quale ci si va incamminando. Le vicende di questi tempi dimostrano come gran parte delle scelte fondamentali del nostro ordinamento subiscano condizionamenti, più o meno visibili, da parte delle istituzioni europee e la “strutturazione” di un sistema politico e partitico europeo appare essere più una esigenza che non una scelta, al fine di raccordare pienamente il livello europeo al circuito democratico.

In definitiva, come esprime il titolo del volume *Partiti politici e democrazia*, si è voluto tenere insieme l’approccio giuridico nello studio del tema, senza perdere di vista però la cornice complessiva della “democrazia italiana”. L’uno (l’approccio giuridico) senza l’altra (la considerazione complessiva dello stato di salute e delle prospettive del sistema democratico) avrebbero reso l’analisi sterile o eccessivamente astratta.

Non manca, infine, anche una dimensione propositiva. Gli autori-studenti, interrogandosi sui temi analizzati, hanno maturato giudizi e convincimenti in ordine alle possibili riforme da apportare all’ordinamento italiano: da essi traspare la chiara consapevolezza delle difficoltà che il sistema dei partiti affronta e, ad un tempo, una ragionata assenza di rassegnazione e, anzi, una credibile espressione di fiducia: molte attese convergono ovviamente sulle novità più significative e, in particolare, sulle elezioni primarie.

Anche questo è un elemento importante che – sia consentito dirlo, in conclusione – suscita qualche speranza per il futuro del nostro Paese.