Quaderni del Gruppo di Pisa

CONVEGNI

Partiti politici e dinamiche della forma di Governo

a cura di

Sandro Staiano, Gennaro Ferraiuolo e Alfonso Vuolo

Convegno annuale del Gruppo di Pisa

Napoli, 14-15 giugno 2019

EDITORIALE SCIENTIFICA

Questo volume è stato pubblicato con il contributo finanziario
dell'associazione Gruppo di Pisa e del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Napoli Federico II

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-773-5

SOMMARIO

Presentazione 7

RELAZIONE INTRODUTTIVA

LA REPUBBLICA PARLAMENTARE ITALIANA E IL SUO SISTEMA DEI PARTITI
Sandro Staiano 11

PARTE I
LA FORMA DI GOVERNO

FORMA DI GOVERNO, CONVENZIONI COSTITUZIONALI E MUTAMENTO DEL QUADRO POLITICO
Giorgio Grasso 45

L'ESPERIENZA DEL "CONTRATTO DI GOVERNO"
Tatiana Guarnier 85

PARTITI POLITICI, GRUPPI PARLAMENTARI E ART. 67 DELLA COSTITUZIONE
Eleonora Rinaldi 123

RELAZIONE DI SINTESI
LA FORMA DI GOVERNO ITALIANA, QUELLA EUROPEA
E IL LORO STRETTO INTRECCIO NELLA COSTITUZIONE "COMPOSITA"
Nicola Lupo 161

PARTE II
I PARTITI POLITICI

ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DEI PARTITI: QUALE DEMOCRAZIA INTERNA?
Irene Pellizzone 191

LA SELEZIONE DELLE CANDIDATURE: REGOLAZIONE GIURIDICA E DINAMICHE PARTITICHE
Umberto Ronga 231

LA GIUSTIZIABILITÀ DEGLI ATTI DEI PARTITI POLITICI
TRA AUTONOMIA PRIVATA ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE
Nicola Pignatelli 265

RELAZIONE DI SINTESI
I PARTITI POLITICI
Antonio Saitta 315

INTERVENTI

CONSUETUDINI, CONVENZIONI E PRASSI COSTITUZIONALI INTORNO
AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA FORMAZIONE DEL GOVERNO
E NEL FUNZIONAMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA
Paolo Bonetti 331

LA DEMOCRAZIA INTERNA AI PARTITI:
UN EMBLEMATICO ESEMPIO DI PROGRESSO APPARENTE?
Giacomo Canale 349

TEMPI DELLA CRISI E DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE
CON LE TRASFORMAZIONI DEI PARTITI POLITICI
Enrico Cuccodoro 359

LA DEMOCRAZIA DIRETTA AI TEMPI DEL COSTITUZIONALISMO INTERLIVELLO
Luigi D'Andrea 371

L'ORGANIZZAZIONE STATUTARIA DEI PARTITI POLITICI
PREVISTA DALLA NORMATIVA PRIMARIA: ALCUNE CRITICITÀ
Matilde Filippi 377

L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEI PARTITI:
PRASSI, REGOLE E DOVER ESSERE COSTITUZIONALE
Agatino Giuseppe Lanzafame 389

LA FIGURA DEL VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI NELL'ESPERIENZA GOVERNATIVA RECENTE
Alfonso Maresca 405

LE CONVENZIONI COSTITUZIONALI:
REGOLE DELLA POLITICA IN VIA DI ESTINZIONE?
Antonio Ruggeri 423

RELAZIONE CONCLUSIVA

PARTITI POLITICI, INFORMAZIONE E DISINTERMEDIAZIONE
DEI PROCESSI DI FORMAZIONE DEL CONSENSO NELLA PROBLEMATICA PROSPETTIVA
DELLA "DEMOCRAZIA DELLA COMUNICAZIONE"
Anna Papa 439

Notizie sugli autori 459

PRESENTAZIONE

Il convegno annuale del Gruppo di Pisa è tornato a Napoli a distanza di quasi venti anni, con un confronto - di cui il presente volume raccoglie le risultanze scientifiche - su un tema classico (e tra i più dibattuti) degli studi costituzionalistici: "Partiti politici e dinamiche delle forma di governo". Un tema di cui si rinnova costantemente l'attualità, per effetto delle trasformazioni che interessano il sistema partitico e dei loro riflessi sul funzionamento (e fino ad attingere la struttura) delle relazioni istituzionali.

Vi è, da questo punto di vista, un filo rosso con la riflessione che ebbe luogo, sempre nella (allora denominata) Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo federiciano su "I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale". Un'occasione nella quale fu sperimentata, per la prima volta nell'esperienza dell'Associazione, la formula degli "atelier", poi conservata, con alcune messe a punto, nei decenni successivi.

Proprio nel 2000, una delle relazioni fu affidata a colei che è di recente divenuta la prima donna nella storia repubblicana a presiedere la Corte costituzionale. Del resto, sfogliando gli atti delle precedenti edizioni ci si accorge di come i relatori del convegno annuale siano stati spesso destinati a brillanti percorsi scientifici e istituzionali.

Come nella tradizione del Gruppo di Pisa, dunque, anche nel 2019 a confrontarsi con il complesso tema del rapporto tra partiti e forma di governo sono stati i giovani relatori di base, che hanno potuto condividere e dibattere gli esiti della loro ricerca con la comunità di studiosi che gravita attorno all'associazione. A loro, insieme ai *discussant*, va rivolto il principale ringraziamento per il modo in cui hanno fatto fronte all'impegno.

Un ringraziamento va indirizzato anche al Direttivo presieduto da Paolo Carnevale, che con la preparazione scientifica del convegno napoletano ha concluso il proprio mandato triennale.

Se antico e fecondo è il legame che unisce l'Università Federico II e il Gruppo di Pisa, preme ricordare che il convegno del 2019 è stato possibile grazie anche all'apporto organizzativo dell'Università Parthenope di Napoli: ad Anna Papa e a Paola Mazzina va in particolare la nostra riconoscenza per quanto hanno fatto per la riuscita dell'iniziativa.

I curatori

RELAZIONE INTRODUTTIVA

LA REPUBBLICA PARLAMENTARE ITALIANA E IL SUO SISTEMA DEI PARTITI*

di Sandro Staiano

Sommario: 1. Forma di governo e sistema dei partiti: un dibattito lungo cinquant'anni. – 2. Formante partitico e convenzioni costituzionali. – 3. Il formante giurisprudenziale. – 4. Mutamenti del formante partitico: partiti tradizionali e partiti personali. – 5. Permanenza e declino delle regole convenzionali. – 6. Disfunzioni della forma di governo e sorte della forma di Stato.

1. Forma di governo e sistema dei partiti: un dibattito lungo cinquant'anni

Il perdurare, tra i costituzionalisti, del dibattito sul ruolo da riconoscere al fattore partitico nell'ambito delle ricostruzioni della forma di governo italiana rivela talvolta linee di riflessione eccentriche al disporsi dell'esperienza, la quale si è incaricata di dare in proposito il suo responso, rendendosi incomprensibile a chi fermi l'oggetto dello studio del giurista al quadro delle complesse relazioni formali tra organi supremi come ricavabile dalle sole disposizioni costituzionali, e, al più, dalle influenze rimarcate su di esse dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Invero, non è attualizzabile, appartenendo senza residui ad altro tempo, la vecchia critica a Leopoldo Elia, quando egli indicava nei partiti e nella loro connessione in sistema, da una parte, e nella produzione di norme che da essi procede, dall'altra, condizioni di fatto «di immediata rilevanza giuridica» nella determinazione della forma di governo[1]. Critica a supporto della quale veniva chiamato un presunto ripensamento dello stesso Elia, consegnato a uno studio, successivo di oltre trentacinque anni alla voce di enciclopedia del 1970, nel quale l'autore aveva preferito «parlare, a scanso di equivoci, di situazioni condizionanti anziché di elementi costitutivi»[2]: anche per Elia – si

* La relazione riprende – pressoché integralmente per la parte teorica, con aggiornamenti e integrazioni nella parte applicativa – le tesi contenute nel saggio *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna 2019.

[1] L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 638.

[2] Id., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, p. 2600.

assume – i partiti si collocherebbero, rispetto alla forma di governo, in una dimensione esterna, meramente descrittiva, comunque estranea al piano normativo-prescrittivo. Ma una simile interpretazione non trova fondamento in una lettura compiuta e organica del saggio più recente. Invero, quando chiama in causa i «problemi di metodo» intorno ai quali si è affaticata la dottrina negli studi intesi alla costruzione di una tipologia delle forme di governo con «procedimenti di generalizzazione e di comparazione», per stabilire il «valore descrittivo o prescrittivo delle tipizzazioni»[3], Elia mantiene fermi i capisaldi della sua precedente riflessione: lo scritto del 2006 qualifica ancora la disciplina costituzionale della forma di governo a *fattispecie aperta*, nel senso che «il funzionamento dipende oltre che da norme costituzionali o consuetudinarie, anche da convenzioni integrative (o secondo costituzione)»[4]. E della forma di governo parlamentare ancora distingue tre «varianti […]: a bipartitismo rigido; a multipartitismo temperato; a multipartitismo esasperato», considerando come «il contesto del sistema politico può dar luogo a situazioni di preminenza governativa o parlamentare o di equivalenza funzionale tra i due organi»[5]. Il contesto partitico continua a fornire elementi di fatto *di immediata rilevanza giuridica*; tali elementi assumono connotazioni normative e sono necessari a definire la forma di governo; da essi è possibile trarre la qualificazione dommatica di una determinata forma di governo su base comparativa. Oltre il tono conciliante adoperato nei confronti dei suoi critici, Elia mantiene fermi metodo e merito: « … e pur si muove», per dirla col Galileo che conferma la sua cosmografia nell'ambito di un dibattito difficile.

E, del resto, sul piano teorico e dommatico, rimangono resistibili tutte le obiezioni mosse nel tempo alla concezione qui accolta e portata ai suoi esiti odierni.

Anzitutto, l'opzione definitoria che si richiama al contesto partitico non può ritenersi preclusa per il fatto che, nell'ordinamento italiano, i partiti non sono stati concepiti come organi o poteri dello Stato, in questo incorporati. Ciò che rileva, invece, è che i partiti siano i formanti normativi della forma di governo; e lo sono in quanto produttori di norme convenzionali che integrano la fattispecie costituzionale *aperta*: le convenzioni costituzionali sono il veicolo che trasporta la fattualità delle dinamiche partitiche nella sfera della rilevanza giuridica. Che poi i partiti, oltre che formanti (soggettivi) – in quanto contribuiscono a determinare la regola convenzionale (formante fonte) – siano anche formati – in quanto a tale regola si debbano conformare – non è sorprendente, poiché deriva dalla natura stessa della fonte convenzione costituzionale.

[3] *Ibidem.*
[4] Ivi, p. 2601.
[5] *Ibidem.*

Per converso, la pretesa di pervenire a una definizione dommaticamente fondata della forma di governo, facendo affidamento unicamente sulle disposizioni costituzionali, non solo non potrebbe che condurre a risultati fuorvianti (quasi tutta l'esperienza, specie nella più recente vicenda della Repubblica, dovrebbe essere considerata *praeter* se non *contra Constitutionem*), ma sarebbe in contrasto con il sistema e con l'ispirazione delle disposizioni costituzionali stesse, le quali sono state concepite come implicanti la necessità dell'integrazione, e in una complessa vicenda di integrazione hanno visto svilupparsi la propria messa in opera. Che di tale integrazione debbano essere attori dominanti i partiti è carattere originario dell'assetto costituzionale italiano: nella fase costituente, i partiti, mentre definivano le norme sulla forma di governo modellandole sulla propria struttura organizzativa (allora sostanzialmente omogenea) e sulle proprie relazioni allora in atto, imprimevano a quelle stesse norme una elasticità tanto elevata da consentire che il mutamento futuro in tale struttura e in tali relazioni potesse poi sempre determinare le dinamiche della forma di governo, con il solo invalicabile vincolo a conservare a essa natura parlamentare.

Anche dell'ordine del giorno Perassi, presentato il 4 settembre 1946 e approvato il giorno successivo dalla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, si può fare una lettura congruente con tale ricostruzione: di esso, invero, si può mettere in luce – è stato soprattutto messo in luce – il destino di auspicio debole e disatteso nella normazione costituzionale e legislativa ordinaria (sicché se ne apprezza soltanto la virtù tattica, valendo esso a chiudere il dibattito e a sbloccare le determinazioni costituenti sulla forma di governo). Ne va però altresì rilevata, anche in considerazione del consenso pressoché generalizzato che esso riscosse, la natura di *pactum de modo* tra i partiti alla Costituente: saranno i partiti a definire e a rendere operanti i «dispositivi» necessari a stabilizzare l'azione di governo e a «evitare le degenerazioni del parlamentarismo». E non lo faranno attraverso ulteriori norme di rango costituzionale. Lo faranno con la legislazione elettorale, e soprattutto con norme convenzionali intese a conformare, in concreto, i tratti della *fattispecie a formazione progressiva* prefigurata dagli artt. 92 ss. della Costituzione.

Tuttavia, l'approccio secondo il quale il contesto partitico è fattore propulsivo e normativo della forma di governo – nell'originaria restituzione teorica di Leopoldo Elia, rimasta per alcuni aspetti incompiuta, forse per l'andamento del dibattito da essa suscitato, orientato in prevalenza a negarne apoditticamente il fondamento, piuttosto che discutere ponendosi dal suo punto di vista – ha lasciato aperte questioni ben evidenziate dalla dottrina nel corso del tempo: conviene esaminarle; e in ragione dell'esame di esse, valga anticiparlo, la perdurante validità di quella posizione teorica risulterà confermata.

La prima è quella della riconoscibilità della natura di fonte normativa alle convenzioni costituzionali. Questione dirimente, poiché, se si negasse tale natura, verrebbe meno la possibilità stessa di individuare il punto di passaggio

dal fatto – ciò che si produce nel contesto partitico – alla norma regolatrice della forma di governo; e, dunque, di attribuire *rilevanza giuridica* a quella *condizione di fatto*: il rapporto tra forma di governo e fattore partitico resterebbe in una sfera di nebulosa commistione tra elementi appartenenti al campo della scienza giuridica ed elementi appartenenti al campo della scienza politica.

Un nodo da sciogliere, senza però attenuarne una problematicità non riducibile attraverso eleganze formulari che spostano, o negano, la questione. Così, ad esempio, non sembra risolutivo sostituire alla formula «situazioni di fatto di immediata rilevanza giuridica» la formula «situazioni materiali condizionanti»[6]: procedendo in tal senso, si presenterebbe immediatamente la necessità di qualificare quel «condizionamento», di stabilire come esso avvenga, se si compia o non si compia mediante un meccanismo di produzione normativa.

Alle convenzioni costituzionali come fonti sono stati mossi due ordini di critiche: uno di tipo latamente assiologico; l'altro presentato come di tipo dommatico, ma in realtà innervato di elementi di teoria generale.

La critica "assiologica" dà risalto alle implicazioni sistemiche – ritenute non desiderabili – derivanti dall'assunzione a parametro delle convenzioni costituzionali: è presa a bersaglio polemico l'analisi storico-comparativa «per modellini» e si chiama in causa una «lettura realistica, più politologica, delle istituzioni», alla quale si riconosce utilità al più quando essa resta «sul piano della descrizione degli eventi», ma si ritiene non possa essere tenuta in pregio quando «si inabissa e riemerge in figure carsiche come la costituzione materiale […], le convenzioni […] o […] le consuetudini costituzionali»[7]. Il richiamo a queste ultime come parametro oggettivo condurrebbe a «deresponsabilizzare l'interprete», mentre «le "lacune" ed i "*penombral cases*", il *casus omissus* e il *casus dubius*» andrebbero «risolti […] con gli strumenti della costruzione teorica, della cui coerenza interna e congruità con i dati positivi l'unico responsabile è l'interprete»[8]. Su tutto intero questo approccio è espresso un giudizio, che induce a compierne il radicale rifiuto in nome della massima valorizzazione dell'interpretazione, dell'interpretazione giudiziale in ispecie. Non sembra che a una tale serie di assunti si possa opporre una "difesa" della convenzione costituzionale come fonte da un punto di vista dommatico; poiché per essi non viene ricercato alcun fondamento nell'ordinamento dato. Al più si potrebbe opporre un diverso giudizio di valore circa il rapporto tra interpretazione e produzione di parametri "oggettivi". Come in effetti è stato fatto: laddove la «deresponsabilizzazione dell'interprete» è stata vista come disvalore, si è ritenuto, all'opposto, che l'uso della conven-

[6] G. Zagrebelsky, *Introduzione*, in L. Elia, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Milano, 2005, p. XXX s.

[7] R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 57 s.

[8] Ivi, p. 53.

zione sia un utile «criterio di giustificazione», strumento attraverso il quale la Corte potrebbe sostenere un ruolo sostanzialmente arbitrale[9]: giudizio valoriale sistemico *versus* giudizio valoriale sistemico.

Sul piano più strettamente teorico e sul piano dommatico, invece, le principali obiezioni alla qualificazione delle convenzioni costituzionali come norme giuridiche muovono dall'assunto dell'appartenenza di esse alla categoria delle regole *autonome*, cioè delle regole che, sebbene non create dal soggetto a se stesso (nel qual caso sarebbe in radice escluso il carattere della giuridicità), possano da questo essere liberamente disattese: ciò che non può invece avvenire per la regola giuridica, sottratta al libero mutamento, poiché l'inosservanza di essa provoca una sanzione «assistita dalla forza»[10]. Quanto poi alla sanzione, essa viene intesa da questa dottrina esclusivamente come inflizione di una misura indesiderata, o, ancora più restrittivamente, come inflizione di un «castigo» da parte di un «terzo imparziale», di un giudice «autorità superiore ai soggetti implicati dalla regola»[11], essendo la giustiziabilità altra connotazione imprescindibile della norma giuridica.

Perciò una fonte fatto, quale la consuetudine, può ben essere ascritta al mondo delle regole giuridiche, ma in quanto uno dei suoi elementi costitutivi, l'*opinio iuris seu necessitatis*, «non è la convinzione dottrinaria che la regola è giuridica, ma la convinzione ben più concreta che quella regola è degna di essere coercita […] che non solo bisogna seguire quella regola (convinzione che si rinviene rispetto a tutte le regole sociali, anche non giuridiche), ma che dalla violazione di tale regola deve seguire necessariamente un castigo, inflitto se necessario mediante la forza»[12]. Così non accade per le convenzioni costituzionali: queste, in quanto regole autonome, non sono norme giuridiche; in caso di loro violazione, non sarà applicabile alcuna sanzione in giudizio. Se nel corso di un giudizio dovessero essere richiamate, lo sarebbero solo come elementi di fatto[13].

[9] M. Midiri, *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, p. 468.

[10] G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 109 ss.; ritiene, invece, che si abbia giuridicità in tutti i casi di eteronomia L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 679.

[11] G.U. Rescigno, *op. ult. cit.*, p. 115, nota 6.

[12] Ivi, p. 112 s.

[13] «Se in un processo penale per ricostruire la intenzione dell'imputato è utile o necessario ricostruire se esso ha rispettato o violato una regola convenzionale, il giudice ovviamente conoscerà di questa convenzione, esattamente come deve conoscere di ogni fatto utile o necessario per ricostruire i fatti. Ma altro è conoscere una convenzione e ricostruire comportamenti conformi o difformi da una convenzione, altro è porre una regola convenzionale a fondamento di decisioni giuridicamente vincolanti. Se una regola fonda una decisione giuridicamente vincolante, non è una convenzione» (G.U. Rescigno, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1997, p. 514).

Le convenzioni, dunque, non hanno alcunché della giuridicità: non l'essere poste «da un'autorità abilitata dal sistema giuridico ad introdurre regole giuridiche secondo forme determinate»; non l'essere a «fondamento di conseguenze di ordine giuridico». Pertanto, «nessun atto o fatto giuridico produttivo di effetti giuridici ha come fondamento convenzioni, oppure, detto all'inverso, se un atto o fatto produce conseguenze giuridiche, la regola su cui esso atto o fatto si fonda non è convenzione, ma appunto regola giuridica»[14].

Mai fonte del diritto, dunque; semmai canone interpretativo: alle convenzioni della Costituzione può essere riconosciuta «una qualche prescrittività», una «valenza normativa, ma tutta particolare e comunque indiretta», come «funzione direttiva», di orientamento delle «scelte che l'interprete è chiamato a fare all'interno delle potenzialità linguistiche delle singole disposizioni», e solo a fini ermeneutici e non con riferimento ai processi di produzione normativa si è potuto farne «uso anche al di fuori dell'ordinamento di cui parevano essere caratteristica esclusiva ed essenziale»[15].

Simili obiezioni possono però essere discusse e disattese.

Che sia giuridica solo la regola giustiziabile, in quanto applicata da un giudice, è assioma traente radice da una concezione di stampo austiniano «difficilmente accettabile […] e […] sottoposta a critiche piuttosto imbarazzanti»[16]. A esso si potrebbe opporre la tesi che nel sistema sono rinvenibili norme non sanzionate, non essendo la coercibilità un carattere necessario della norma giuridica[17].

Ma non occorre ingaggiarsi nell'antica controversia sulle norme "imperfette" (i cui esempi, peraltro, appartengono al campo del diritto da fonte atto), essendo più produttivo rilevare che il concetto di sanzione come fatto positivo dell'inflizione di una misura indesiderata (concetto in tutta evidenza conformato avendo mente soprattutto al diritto penale nel suo modo d'essere primigenio) è troppo ristretto: è sanzione anche la preclusione a ottenere un vantaggio, a conseguire un risultato; è sanzione l'annullamento di un atto;

[14] Ivi, p. 77.

[15] In tal senso S. Bartole, *Le convenzioni della costituzione tra storia e scienza politica*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, tomo I, Milano, 1987, p. 65 ss. Coerentemente, l'Autore ripropone ancor oggi una ricostruzione della forma di governo italiana del tutto avulsa dal contesto partitico (cfr. S. Bartole, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018). Allo stesso modo, il dato partitico è pretermesso quando, per la ricostruzione della forma di governo negli istituti che la connotano, si muove alla ricerca delle «sole *regole costituzionali* […] sperando così di isolarle da tutto ciò che è spurio rispetto a quanto può correttamente trarsi dalla lettera e dallo spirito del dettato costituzionale»: così O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, p. 5.

[16] Lo rilevava N. Bobbio, *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, 1961, p. 443 s.

[17] Cfr. C. Esposito, *Lineamenti di una dottrina del diritto*, Fabriano, 1930, p. 71 ss.

è sanzione lo scioglimento di un organo[18]. Se queste non fossero anch'esse sanzioni, si dovrebbe ritenere non sanzionata – e quindi non giuridica – gran parte delle norme costituzionali derivanti da diritto scritto, per come esse sono conformate.

Né siffatte sanzioni sono necessariamente poste in atto attraverso l'applicazione della forza da parte di un giudice: affinché si abbia norma, occorre che vi sia una sanzione istituzionalizzata, non sempre affidata alla sede giurisdizionale, che si rinviene nel sistema in cui le norme si compongono. Quando ciò avviene, la regola – sia essa legislativa o consuetudinaria – è giuridica. La distinzione tra tipi di regole non si compie nell'opposizione giuridicità/non giuridicità, bensì in ragione della funzione da ciascuna regola svolta, beninteso sempre nella sfera della giuridicità.

Nell'ambito delle norme giuridiche consuetudinarie è poi dato distinguere le convenzioni costituzionali, come norme prodotte in forza di un comportamento, ripetuto in modo uniforme e costante nel tempo, sorretto dalla *opinio iuris seu necessitatis*, che regolano la struttura e il funzionamento di organi costituzionali e le relazioni tra essi. La distinzione tra consuetudine e convenzione costituzionale può essere in tal modo ritenuta come tra *genus* e *species*, tanto più se si pervenga a una certa accezione di *animus*, per la quale questo «non deve già sussistere in ogni puntuale ripetizione del comportamento, né necessariamente nel momento iniziale di esso, e neppure consistere in una psicologica convinzione circa l'obbligatorietà del comportamento […] ma deve presiedere complessivamente al processo di formazione della consuetudine e non essere, se non per modo di dire, una mera risultante della ripetizione […] Ne deriva che la rilevanza del cosiddetto convincimento diffuso della normatività del comportamento risulterà *a posteriori*, rispetto a una consuetudine già formatasi, ma pure che tale rilevazione non è altro che il riconoscimento di una decisione impersonale e non psicologica che sussisteva già prima e nel corso della ripetizione […] e che ha permesso al fatto di porsi come propriamente normativo»[19]. Si può in altri termini ritenere che convenzioni costituzionali e consuetudini – tutte identificate per il ricorrere di un elemento materiale, *diuturnitas*, e dell'*animus*, nel senso appena accolto, e per l'applicabilità di una sanzione nei casi di inosservanza – appartengano alla medesima categoria dommatica.

In merito – ancora – alla giustiziabiltà, non sembra si possa sostenere che mancherebbe sempre qualsiasi istanza giurisdizionale a garanzia dell'osservanza delle convenzioni costituzionali, poiché queste chiamerebbero in causa esclusivamente rapporti di forza di tipo politico, sicché, se un giudice

[18] In tema cfr. F. Modugno, *Norma (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, Milano, 1978, p. 346 ss.

[19] Ivi, p. 361 s.

interferisse, si farebbe esso stesso soggetto politico[20]. Si ammette, certo, che a tanto potrebbe attendere la Corte costituzionale, per quella particolare "politicità" che ne connota la posizione nel sistema, ma – con una considerazione di mera plausibilità in astratto – si afferma che essa non vorrebbe mai «entrare nel vivo della lotta politica», né gli altri soggetti glielo consentirebbero, preferendo «cercare un accomodamento sulla base della rispettiva forza, piuttosto che investire del loro conflitto la Corte»[21]. Si tratta di una prospettiva largamente smentita nell'esperienza: la Corte ha assunto, sempre più nettamente nel tempo, la funzione di arbitro del conflitto politico, anche al prezzo di travalicare i confini sistemici della propria giurisdizione. Dunque, la circostanza che non sia stata *di fatto* mai imposta in sede giurisdizionale l'osservanza di una convenzione costituzionale, non vuol dire affatto che manchi la possibilità che ciò avvenga – per tutte le sanzioni, l'applicazione giudiziale è sempre, sotto diversi profili, eventuale – né tantomeno che manchi un'istanza in cui ciò possa avvenire[22].

Vi è anche un argomento di tipo culturale, fondato sull'analisi comparativa dei sistemi parlamentari, avanzato contro la tesi della natura giuridica della convenzione costituzionale: questa si afferma nel contesto costituzionale britannico, con caratteri tanto poco generalizzabili che la pretesa di trasporre l'istituto in area continentale si fonderebbe su un errore di sopravvalutazione degli elementi di affinità, in larga parte apparenti, e di sottovalutazione delle diversità non riducibili[23]. Dall'errore – metodologico e maggiore – per traslazione impropria, deriverebbe un errore per travisamento. Sull'istituto britannico, riguardato da una prospettiva interna agli ordinamenti di *civil law*, verrebbe proiettata una qualificazione che esso in realtà non possiede

[20] Così G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, cit., p. 127.

[21] *Ibidem*.

[22] Peraltro, la possibilità di utilizzare la consuetudine costituzionale, oltre che come elemento fattuale comparativo nella sequenza argomentativa, come elemento normativo che entri a comporre il parametro si è affacciata nella giurisprudenza costituzionale: cfr. sentt. 22 ottobre 1975, n. 231; 24 giugno-10 luglio 1981, n. 129; 6 dicembre 1995-18 gennaio 1996, n. 7; 3 maggio-18 maggio 2006, n. 200; 4 dicembre 2012-15 gennaio 2013, n. 1. Sul punto, da differenti prospettive e con varietà di posizioni, cfr. A. Simoncini, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, p. 581 ss.; P. Carnevale, *A Corte… così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2014; A. Morrone, *Fonti normative*, Bologna, 2018, p. 246 ss.

[23] Mancherebbe, nell'esperienza italiana, «il culto del "precedente", così spiccato nei Paesi di diritto comune. Come i giudici inferiori si allontanano liberamente dalle decisioni della Corte suprema e questa muta avviso senza difficoltà, così neppure gli uomini di Stato si sentono troppo legati ad un comportamento precedente proprio o altrui […]. Al posto delle convenzioni si insinuano facilmente i princìpi meno rigorosi e più vaghi della correttezza costituzionale» (così G. Treves, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, p. 527).

nel luogo natale: il «valore giuridico». Laddove, nelle terre della *common law*, vale invece un decisivo «elemento spirituale», consistente nella «credenza […] di non avere […] a che fare con un obbligo giuridico»[24]. Dunque, la convenzione costituzionale potrebbe diventare fonte solo se mutasse natura, cioè solo se assumesse caratteri tali da farla ritenere una consuetudine.

Ma forse a non dover essere sopravvalutata è l'influenza che il modello britannico può avere rimarcato sull'elaborazione riferita all'ordinamento italiano. Se si considerano i fenomeni di produzione normativa nella concretezza del loro disporsi, assumendo un punto di vista più strettamente e coerentemente dommatico, si può convenire sull'impossibilità di distinguere le convenzioni costituzionali dalle consuetudini, trattandosi «in entrambi i casi […] di norme che vengono applicate in ragione del loro contenuto anziché dei loro caratteri formali», le quali «determinano o possono determinare precedenti impegnativi in avvenire, che sono vincolanti fino a quando il loro rispettivo ambiente politico-sociale consente ad osservarle e a farle valere»[25]. Allora, è certo possibile una distinzione tra convenzioni costituzionali e consuetudini, ma essa non attiene alla natura di fonte, da riconoscere in entrambe, quanto semmai alle circostanze fattuali della formazione, che per la convenzione costituzionale è un comportamento tacitamente concordato tra soggetti incardinati in poteri costituzionali[26].

Tali argomenti non fanno breccia nella dottrina intesa a negare, irriducibilmente, la giuridicità delle convenzioni costituzionali, ma che riconosce natura di fonte alle «consuetudini costituzionali». Ma è rimarchevole che proprio tale dottrina, benché riproponga tenacemente la distinzione tra convenzioni (non giustiziabili, e dunque non qualificabili come normative) e consuetudini (giustiziabili, e alle quali quindi si attaglia tale qualificazione), lasci trascolorare tuttavia il requisito della giustiziabilità quando passa a descrivere la forma di governo italiana nell'esperienza. E – partendo da un'avvertita osservazione delle vicende repubblicane e del consolidarsi dei modi della produzione normativa riferita ai «rapporti tra soggetti incardinati in poteri costituzionali» – fa giustizia, con riferimento alla disciplina del

[24] *Ibidem*.

[25] L. Paladin, *op. cit.*, p. 678.

[26] Ivi, p. 679, nota 8: «la tradizionale contrapposizione tra le convenzioni e le consuetudini costituzionali finisce per essere molto sfumata, ed anzi si risolve, sotto un certo aspetto, in una questione di linguaggio più che di sostanza. Da un lato, in verità, il termine "convenzione" si presta a indicare quelle fonti-fatto che abbiano la loro prima origine in un comportamento concordato tra i titolari di vari uffici costituzionali, e quindi ripetuto ad opera dei titolari successivi; dall'altro lato il termine "consuetudine" si addice piuttosto a quei fatti normativi che non si fondino su precedenti ben definiti e vicini nel tempo […]. Ne segue che le convenzioni tendono tutte a trasformarsi in consuetudini, mediante la ripetizione costante di un certo comportamento; mentre, per converso, non tutte le consuetudini costituzionali traggono origine dalle convenzioni».

procedimento di formazione del governo (in particolare alla fase delle consultazioni presidenziali), di certe varianti lessicali tendenti a presentarsi come distinzioni concettuali "a capello d'angelo", ponendo in luce che si sono formate «prassi costant[i] fin dall'inizio della vita della Costituzione repubblicana, e che nessuno dubita della loro liceità (prevale anzi a livello di opinione pubblica che esse sono non soltanto opportune ma addirittura necessarie). Anziché "prassi" possiamo dire "regolarità" (un solo caso o più casi del tutto slegati non costituiscono una prassi o pratica), per ricavare subito dopo la parola "regole": se vi sono regolarità (che sono fatti; naturalmente presupponiamo regolarità nei comportamenti umani) è segno che vi sono regole che vengono seguite; non si tratta di un fatto fisico, ma di comportamenti umani che manifestandosi in modo regolare automaticamente rinviano a regole che le regolarità, le prassi manifestano»[27].

Quale altro senso attribuire a questa sequenza argomentativa, se non quello di descrizione del processo di formazione di una fonte fatto di tipo costituzionale? Che poi la si denomini «consuetudine» piuttosto che «convenzione» è, seguendo Paladin, questione di secondario rilievo: vi può essere fonte in senso giuridico, anche quando non vi sia giustiziabilità.

Insomma, se si discende dalla sfera dei *noumena*, della mera pensabilità in termini di teoria generale, sul terreno della forma di governo come *fenomeno* analizzabile in termini dommatici, ci si avvede che il requisito della giustiziabilità non è necessario a qualificare la norma giuridica, se, atteso che la logica giuridica è logica del dover essere, si perviene a ritenere che la sanzione non è necessariamente quella applicata in un procedimento innanzi a un giudice: l'equazione descrittiva delle regole giuridiche sulla forma di governo può (deve) fare a meno della variabile «giustiziabilità».

Resta da considerare la questione del campo di estensione delle convenzioni costituzionali, poiché si è dubitato che in esse possano essere ricompresi «gli accordi più o meno espliciti di inclusione o esclusione di partiti politici dalle maggioranze parlamentari e dalle coalizioni di governo», ritenendo che essi si collochino «puramente e semplicemente sul terreno, sempre necessariamente instabile, della lotta politica contingente e quindi reversibile», al di fuori di «un legame con istituti e poteri di significato ordinamentale»[28]. Non sembra, in proposito, che il riconoscimento in un comportamento dei tratti della convenzione costituzionale possa essere determinato dal suo oggetto. Affinché vi sia convenzione è soltanto necessario che ricorrano continuità e stabilità del comportamento, e che sia identificabile un campo normativo

[27] G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2, 2018, p. 2.

[28] G. Zagrebelsky, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IX, 1988, p. 7.

non esaurito da disposizioni costituzionali; il che pure sembra ben presente ove si rileva che «due presupposti soltanto appaiono necessari: la continuità e la stabilità nei rapporti costituzionali e la presenza di una pluralità di forze politico-costituzionali tra le quali si possa formare un equilibrio non preventivamente fissato in modo rigido da regole costituzionali formali»[29]. Che le convenzioni intervengano negli ambiti lasciati aperti dalle disposizioni costituzionali – dunque, per ciò che qui più rileva, dalle fattispecie "a formazione progressiva" – è peraltro assunto consolidatissimo, «universale avviso»[30].

2. Formante partitico e convenzioni costituzionali

Consolidati i capisaldi teorici, le relazioni organizzative fondamentali in cui la forma di governo consiste possono essere (e non possono non essere) ricostruite nel quadro dei mutamenti (molto rilevanti, talvolta tumultuosi e instabili) in atto nel sistema dei partiti e nella struttura e nel funzionamento dei singoli partiti, guardando precipuamente ai formanti convenzionali.

Nella fase in cui la teoria della immediata rilevanza giuridica del formante partitico viene proposta in Italia, i partiti presentano una struttura sostanzialmente omogenea: dimensione nazionale e una certa concentrazione del potere di direzione e di decisione "di ultima istanza" in gruppi ristretti, formati per cooptazione. Si possono riscontrare differenze quanto al carattere più o meno virtuoso dei criteri di selezione della classe dirigente: scelte "premiali", orientate dall'efficienza del rapporto dei singoli con gli elettorati locali, in un *cursus honorum* tipizzato; oppure prevalenza dei rapporti di fedeltà-protezione con singole personalità o frazioni dei gruppi dirigenti nazionali. Si tratta di diversità che, in stagioni più risalenti nel tempo, valgono a differenziare piuttosto stabilmente un partito dall'altro, ma che presto trascolorano, per la circolazione delle forme organizzative tra le diverse forze e la non resistibile tendenza all'omogeneizzazione. Altre diversità tra i partiti maggiori sono nel grado di accentramento dei poteri, nella unidimensionalità più o meno accentuata del comando politico, nell'articolazione (manifesta o criptica) in correnti, nelle modalità e nelle fonti di finanziamento. Tuttavia, questi partiti hanno molto simili la struttura profonda e il modo di funzionamento tipico, dando luogo a un assetto rigido[31]: l'organizzazione ispirata a principio oligarchico; l'investitura non affidata a forme universalistiche determinate dalla volontà degli iscritti; il centro di comando dislocato saldamente nei partiti quanto ai rapporti con le sedi della rappresentanza politica.

[29] Ivi, p. 6.
[30] L. Paladin, *op. cit.*, p. 679.
[31] L. Morlino, *Le tre fasi dei partiti italiani*, in L. Morlino e M. Tarchi (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, 2006, p. 105.

Tale sistema si consolida in vigenza di un formante legislativo che improntà la formula elettorale a spiccato proporzionalismo, e che è prodotto del suo tempo: sotto il *velo di ignoranza* circa i rapporti di forza che si sarebbero palesati nelle elezioni del 1948, reciprocamente timorosi, i partiti protagonisti della stagione costituente vogliono impedire il dominio assoluto o troppo consolidato della forza vincente, quale che essa sia. E, infatti, in vista delle elezioni del 1953, di quella formula lo schieramento parlamentare raccolto intorno ai vincitori nella precedente tornata compie la correzione in senso maggioritario (blandamente maggioritario, considerando quanto messo in atto nell'esperienza più recente: per ottenere il sessantacinque per cento dei seggi sarebbe occorso ottenere comunque la maggioranza dei voti validi). La legge "maggioritaria" non produrrà gli effetti desiderati, per il mancato raggiungimento della soglia necessaria, e sarà abrogata nel 1954: gli orientamenti elettorali consolidano il multipartitismo, tendenzialmente «estremo»[32]; di essi nel sistema partitico-parlamentare si prende atto.

In questo assetto "originario", destinato a perdurare nelle sue linee di fondo per un quarantennio, la prima necessità, per rendere efficiente in misura accettabile la relazione fiduciaria, è l'individuazione di una regola sulla delimitazione delle coalizioni: tale regola è la *conventio ad excludendum*, attraverso cui dalle forze di governo sono sempre esclusi i partiti collocati sui versanti estremi, sinistro e destro, dello schieramento parlamentare (anche se, in uno scenario che vede una forza centrista dominare largamente, per consistenza elettorale, l'area di governo, e una forza di sinistra dominare largamente l'area di opposizione, si tratta di una regola in concreto ostativa solo nei confronti di quest'ultima).

Nella medesima temperie maturano però anche altre convenzioni in riferimento alla formazione e alla composizione dell'Esecutivo; e tutte manifestano la presa partitica sulle dinamiche della forma di governo, al cospetto dei poteri degli organi costituzionali, del Presidente della Repubblica anzitutto: non è consentita a questo la compartecipazione alla scelta dei Ministri a pari titolo con il Presidente del Consiglio, spettando ai partiti il potere sostanziale di designazione (salvo, in determinate condizioni, impedire la nomina di un ministro); si preclude lo scioglimento anticipato delle Camere, quando dai partiti provenga la disponibilità a formare una maggioranza parlamentare alternativa; si impedisce al Presidente della Repubblica di provocare la formazione di un Governo avverso alla maggioranza parlamentare, col fine di ottenere che esso, non ottenendo la fiducia iniziale e sciolte conseguentemente le Camere, rimanga in carica fino allo svolgimento di nuove elezioni, che poi dal Presidente della Repubblica risulterebbero orientate oltre misura (oltre la misura consentita nella democrazia, e nel parlamentarismo, dei partiti).

[32] Cfr. L. Elia, *Governo*, cit., p. 654 ss.

La fase appena descritta si caratterizza per l'accentuata stabilità delle regole convenzionali, in corrispondenza con la staticità del sistema dei partiti, fermo nei suoi tratti fondamentali nonostante le tensioni e i fattori di crisi che su di esso premono, e che mettono a dura prova l'efficienza della forma di governo e, in ultima istanza, della forma di Stato.

Seguendo una scansione temporale che guardi unicamente a struttura e funzionamento della forma di governo nel contesto partitico, possono distinguersi due ulteriori fasi: una prima, in cui, alla trasformazione dei partiti, e al mutamento del formante della legge elettorale, fa riscontro la creazione di nuove regole convenzionali, che rideterminano, secondo un nuovo ordine, la relazione fiduciaria; una seconda in cui la crisi di sistema è tale da rendere difficile la formazione stessa di nuove regole convenzionali.

La prima procede dalla grande crisi del sistema partitico tra lo scorcio degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo trascorso ed è segnata dalla irruzione, poi dalla espansione fino a divenire forma preponderante, del «partito personale»: del partito dominato dal suo *leader*, del quale cioè il *leader* è la forma stessa[33]. Le tradizionali macchine organizzative sono ridotte in funzione servente, sono uno degli strumenti in una più complessa catena di trasmissione del comando politico. Il *leader* è al centro di una "rete" autonoma di relazioni, nell'ambito della quale drena e distribuisce risorse, decide sulle candidature per il Parlamento, e dunque determina gli eletti, dei quali poi stabilisce la permanenza nella posizione di *back bancher* o la promozione in ruoli di direzione. Se è capo del Governo, il *leader* assegna e revoca gli incarichi ministeriali, per comando politico monocratico; se, pur non essendo personalmente impegnato, designa un altro come Presidente del Consiglio, lo orienta puntualmente e può metterlo facilmente sotto scacco nei casi di "dissociazione".

L'affermazione del partito personale nel sistema italiano è stata dapprima oggetto di letture contrastanti: considerata come espressione di una "nuova modernità", al cospetto del «tramonto dei dinosauri», dei vecchi partiti novecenteschi[34]; o, al contrario, come prodotto e fattore di regressione, di compromissione del circuito della rappresentanza. Poi la nuova forma partito, introdotta sul versante di centro-destra degli schieramenti politici, e coesistita per un tratto con i partiti tradizionali, ha mostrato una tale preminenza competitiva da essere divenuta largamente dominante: gli attori partitici rilevanti quanto alla determinazione della forma di governo hanno assunto tutti la medesima struttura personale; questa si è bensì differenziata per sottotipi, ma si è, nei tratti principali, omologata.

Una prima diversità – genetica – riguardava il tipo di apparato messo in campo: il primo partito personale costituito in Italia, sul versante del cen-

[33] M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, p. 47.
[34] Ivi, p. 11.

tro-destra, fu organizzato sull'impalcatura della struttura aziendale del suo *leader*. Mentre, più tardi, il partito personale costituito nell'area del centro-sinistra a partire dall'assoggettamento maggioritario dell'apparato al *leader*, si è strutturato nel *network* "territoriale" di cui lo stesso *leader* è lo snodo.

Altra diversità è stata quella del partito personale macro-regionale, con connotazioni carismatiche della *leadership*, che è nato e si è consolidato nell'ambiente istituzionale regionale[35]: qui la torsione monocratica della forma di governo nelle Regioni – che si è determinata e consolidata assai prima di quanto non sia avvenuto a livello nazionale, offrendo anzi il paradigma poi a tale livello esteso – ha favorito e reso più intensa la personalizzazione partitica. Successivamente però tale forza politica è stata interessata da una radicale trasformazione, perdendo la sua connotazione territoriale e transitando anch'esso verso la struttura di partito personale nazionale.

Ora, quanto alla determinazione della forma di governo, nei tratti strutturali e funzionali, si possono identificare fattori di incidenza comuni, pur in presenza delle segnalate diversità; che valgono a differenziare fortemente lo stato delle cose da quello pregresso.

In periodo di coesistenza competitiva tra partito personale e partito "tradizionale", il formante legislativo è in formule elettorali prevalentemente maggioritarie, introdotte dopo l'esito positivo di un referendum abrogativo a carattere fortemente manipolativo, ritenuto ammissibile dalla Corte costituzionale: le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277 sono la risposta normativa "obbligata" di un sistema partitico fatto oggetto di discredito diffuso, ridefinito negli attori, e sospinto dal bisogno di dare dimostrazione di voler correggere le "storture" che ne avevano determinato la crisi. L'obiettivo di quelle leggi è l'attenuazione della frammentazione tipica del multipartitismo italiano attraverso il massimo *favor* per l'aggregazione delle liste elettorali in coalizioni, nella prospettiva di far corrispondere la coalizione di governo a quella prevalente nella competizione.

Quella formula elettorale crea condizioni competitive equilibrate, nelle quali entrambi i tipi di partito (personale, in ascesa, e tradizionale, in declino) possono concorrere con equivalenti *chance* di vittoria. Diversa sarà certo la struttura della coalizione presentata agli elettori: quanto alle aggregazioni intorno al partito personale, posizione dominante dell'unico partito personale presente nella coalizione ovvero condivisione paritaria del dominio con altro partito personale, con potere di coalizione molto più che proporzionale alla consistenza elettorale da parte del partito numericamente minore, e posizione gregaria di altre forze; quanto alle aggregazioni intorno al partito «tradizionale», carattere tendenzialmente paritario delle *partnership*, dunque dispropor-

[35] Per una ricostruzione della genesi e delle vicende della Lega Nord, cfr. A. Curcio – L. Perini (a cura di), *Attraverso la Lega. La costruzione del consenso sul territorio e le trasformazioni della società italiana*, Bologna, 2014.

zione elevata a favore delle componenti di minore consistenza, il cui potere di coalizione è meno moderabile di quanto non possa avvenire al cospetto del monolitismo di un partito personale. Ma entrambi i tipi mostrano identica capacità di affermazione: nell'esperienza, infatti, si alternano in posizione di governo.

Le coalizioni si formano in vista della scadenza elettorale, sulla base della negoziazione tra i *partner* sulla distribuzione delle *chance* di vittoria: essendo noti, grazie a sondaggi sempre più attendibili, gli orientamenti nei singoli collegi uninominali (mediante i quali viene attribuito circa il settantacinque per cento dei seggi), le trattative possono svolgersi con pressoché piena cognizione di causa. E anche le scelte relative alla collocazione dei candidati nelle liste sul canale proporzionale – candidature plurime, cioè sia in un collegio uninominale sia in una o più liste, per dare maggiori o minori possibilità di "ripescaggio" – possono essere contrattate nella stessa logica e sulla base degli stessi dati.

La regola convenzionale corrispondente al contesto partitico, che si afferma in tale fase, è quella che vincola il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico, in prima istanza, al *leader* della coalizione vincente: l'assetto partitico è mutato, e vede ora la dislocazione largamente prevalente dei partiti in due poli, alternativi; la convenzione conforma le decisioni degli attori istituzionali in modo da far corrispondere coalizione elettorale e coalizione di governo, restringendo il libero dispiegarsi delle combinazioni parlamentari non responsive agli esiti elettorali.

Ancora in epoca di coesistenza tra partito personale e partito «tradizionale», il formante legislativo viene sottoposto di nuovo a revisione: è introdotto un sistema asseritamente proporzionale, con soglie di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi per le coalizioni, per i partiti non coalizzati e per i partiti coalizzati, e con premio di maggioranza senza soglia minima (legge 21 dicembre 2005, n. 270). A volere la modificazione, introdotta a ridosso delle elezioni politiche generali, è il partito personale al governo: vedendo profilarsi la propria sconfitta, esso ritiene di poterla impedire per via di tempestivo mutamento della formula[36]. In subordine, l'obiettivo è impedire, o dimidiare, la vittoria del competitore: obiettivo conseguibile rendendo disfunzionale la formula. E la disfunzione è introdotta: il premio di maggioranza viene previsto su base nazionale per la Camera, e su base regionale per il Senato. Le forti asimmetrie territoriali nella dislocazione del consenso elettorale precludono, per la seconda Camera, l'effetto ipermaggioritario che si realizza invece per la prima. In un sistema bicamerale simmetrico ciò impedisce che la coalizione più votata possa autonomamente sostenere un Governo, tanto più perché il sistema delle liste bloccate, introdotto dalla stessa legge n. 270 del 2005, rende

[36] Prospettiva invero illusoria, in forza della "legge bronzea del revisore sconfitto": sempre e ovunque, non solo in Italia, chi mette mano con questo fine alla legge elettorale è destinato inesorabilmente a perdere le elezioni

improbabili, almeno con immediatezza, fenomeni di transfughismo, essendo i candidati con maggiori *chance*, e dunque la massima parte degli eletti, scelti sulla base del rapporto di fedeltà con il *leader* del partito maggiore della coalizione sconfitta o comunque sottoposti al suo vaglio[37]. La formazione del Governo risulterà perciò affidata a complesse mediazioni parlamentari.

Pur nelle assai mutate condizioni, conserva efficacia la convenzione maturata in vigenza delle leggi elettorali precedenti: dopo le elezioni del 2006, il Presidente della Repubblica non ritiene di potersi sottrarre al vincolo di dare l'incarico (benché, sembrerebbe, nella specie di mandato esplorativo) al *leader* della coalizione maggioritaria (di maggioranza assoluta, grazie al premio su base nazionale, alla Camera; in ipotesi di sola maggioranza relativa, per l'assai esile effetto maggioritario complessivo, in ragione del premio su base regionale, al Senato). Solo dopo aver consumato senza esito questo passaggio, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico ad altri. E la regola conserva natura convenzionale, benché la legge n. 270 del 2005 ne abbia recato il tentativo di codificazione, stabilendo che i partiti o i gruppi politici organizzati «che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica», ovvero «quando collegati in coalizione […] il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione» (art. 1, c. 5, modificativo dell'art. 14, DPR n. 361 del 1957), ritenendo forse di dare una sorta di legittimazione diretta al capo della coalizione vincente per l'investitura nella posizione di Presidente del Consiglio. La medesima disposizione lascia però ferme le «prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione»: il Presidente, dunque, non sarà orientato a incaricare il capo della coalizione vincente dalla norma legislativa, ma si determinerà in forza della regola convenzionale.

Una variante della medesima regola avrebbe trovato probabilmente campo anche nel quadro della legge 6 maggio 2015, n. 52, se questa avesse mai avuto applicazione. Essa, infatti, riferita alla sola Camera dei deputati[38], prevedeva che risultasse necessariamente un unico partito vincente in virtù del premio di maggioranza: destinato a scattare o per il raggiungimento della soglia del quaranta per cento, o per avere prevalso nel successivo turno di ballottaggio tra i due partiti più votati. Anche quella legge elettorale non avrebbe avuto di per sé forza conformativa delle decisioni del Presidente del-

[37] La previsione delle liste bloccate è soprattutto nella logica del partito personale, benché non sembri sgradita – nonostante le dichiarazioni in senso contrario – alle segreterie dei partiti tradizionali, in crisi di egemonia.

[38] La prospettiva, perseguita mediante legge di revisione costituzionale, era quella di abolire l'elezione diretta del Senato e di estrometterlo dal circuito fiduciario; risultato questo da realizzare, negli auspici del riformatore, anteriormente alla prima applicazione della legge n. 52 del 2015.

la Repubblica quanto all'incarico per la formazione del Governo, e dunque si sarebbe dovuta formare una regola convenzionale attinente al rapporto tra forma di governo e contesto partitico, adatta ai caratteri assunti dalle *leadership* in esso operanti (personalizzate, concentrate, capaci di dominare i gruppi parlamentari).

3. Il formante giurisprudenziale

La vicenda elettorale e i suoi esiti nell'applicazione della legge 270 del 2005 e i fatti che seguono l'approvazione della legge n. 52 del 2015 producono una cesura profonda nella linea di evoluzione delle regole convenzionali sulla forma di governo.

Un nuovo formante irrompe tra quelli prodotti dagli attori che determinano la «formazione progressiva» della fattispecie disegnata dagli artt. 92 ss. della Costituzione: il formante giurisprudenziale. La Corte costituzionale giunge per due volte – con le sentenze 4 dicembre 2013-13 gennaio 2014, n. 1 e 25 gennaio-9 febbraio 2017, n. 35 – a ridisegnare la legge elettorale, allontanandola di molto dai modelli provenienti dal contesto partitico. Per farlo, deve travalicare i confini nei quali sono contenuti i suoi poteri in un sistema di giurisdizione costituzionale improntato all'incidentalità. In tal modo restringe il campo dei soggetti per l'innanzi dominanti – i partiti – e il loro modo di produzione normativa: laddove v'era stato modellamento esclusivamente legislativo e convenzionale della forma di governo, v'è ora modellamento giurisdizionale.

Quella che ne deriva non è solo una «catastrofe politica»[39], scaturente dal fatto che, in arco di tempo relativamente ristretto, due leggi elettorali vengano dichiarate costituzionalmente illegittime; è soprattutto un sommovimento profondo nel consolidato sistema degli organi, degli atti e dei fatti che determinano la struttura e il funzionamento della forma di governo: anche la Corte costituzionale entra nella struttura facendosi produttrice della legge elettorale[40].

La mutazione viene in abbagliante evidenza, se si pone mente al fatto che la disciplina del sistema elettorale è originariamente pensata, e si consolida nell'attuazione, avendo riferimento a un assetto della giustizia costituzionale incentrato e saldamente ancorato all'incidentalità: sono soltanto le Camere a poter compiere la «verifica dei poteri», cioè a poter decidere sulla regolarità delle operazioni elettorali e sui «titoli di legittimazione» degli eletti, alla luce della legge, con esclusione di qualsiasi istanza a esse esterna, dunque taglian-

[39] M. Luciani, Bis in idem. *La nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 3.

[40] Struttura dalla quale era ritenuta, senza soverchi dubbi, esclusa: in tal senso v. M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali III*, Milano, 2010, p. 570.

do fuori i giudici in posizione eteronoma; e se non v'è alcun giudice comune competente a decidere, manca in radice la possibilità che la legge elettorale giunga davanti alla Corte costituzionale, poiché solo per eccezione sollevata nel corso di un giudizio comune ciò potrebbe avvenire[41].

La Corte costituzionale deve aver ritenuto di essere chiamata *vi fatali cui resisti non potest* – si potrebbe dire, per missione storica – a razionalizzare la forma di governo rimodellando una formula elettorale ritenuta disfunzionale e costituzionalmente illegittima. E questo obiettivo – nella propensione "sostanzialista" a conseguirlo – ha fatto aggio sulle esigenze di adeguata costruzione logica e dommatica, alle quali pure molta dottrina si è richiamata, e ha reso poco nitida la prefigurazione degli effetti di disarticolazione del sistema e di accentuazione della sua crisi.

Sul piano dommatico, la Corte mette invero da parte un consolidato teorico, costruito nel tempo, e divenuto saldo nella stessa giurisprudenza costituzionale: per aversi incidentalità occorre che vi sia l'indissolubile concomitanza della distinzione tra il *petitum* innanzi alla Corte costituzionale e il *petitum* innanzi al giudice comune, e dell'«autonomo svolgimento» del giudizio innanzi a quest'ultimo una volta che il processo sia stato in tale sede riassunto o sia comunque ripreso. Già nella sentenza n. 1 del 2014 (poi, per tralatizia riproduzione, nella sentenza n. 35 del 2017), la Corte occulta sotto una fitta cortina di inferenze imperfette e qualche paralogismo il dato – innegabile – della carenza di entrambi i necessari elementi. Si ammette infatti che la questione possa venire da un giudizio di accertamento della lesione di un diritto costituzionalmente protetto innanzi al giudice comune: quanto si chiede a questo è esattamente quanto si chiede alla Corte. Nessuna incidentalità, dunque, ma un passaggio strumentale innanzi al giudice comune, adoperato come veicolo per un accesso sostanzialmente diretto alla Corte costituzionale.

Tale disancoraggio dagli approdi dommatici[42], per affrontare una naviga-

[41] Salvo ritenere che gli organi parlamentari preposti a pronunciarsi sui titoli di legittimazione degli eletti possano ritenersi essi stessi giudici, anche «ai soli fini» dell'accesso alla Corte: ma, in tal caso, la partita sarebbe pur sempre giocata sul terreno delle relazioni nelle sedi della rappresentanza politica; e sarebbe puramente ipotetico il caso di una Giunta per le elezioni che sollevasse una questione di legittimità costituzionale sulla legge elettorale.

[42] Disancoraggio del quale la Corte sembra ben consapevole. Infatti, in decisione successiva, in materia di elezioni europee, e richiamando la propria «costante giurisprudenza», conferma che connotati dell'incidentalità sono la diversità del *petitum* nel giudizio principale e in quello di costituzionalità e l'autonomo svolgimento del giudizio *a quo* dopo la eventuale decisione di accoglimento, laddove, mentre afferma che sono « […] ammissibili le questioni sollevate in giudizi promossi contro atti amministrativi, anche se essi sono stati contestati solo per l'illegittimità costituzionale della legge applicata […]», ammette l'accesso sul presupposto che « […] un'eventuale decisione di accoglimento non sarebbe idonea "*ad esaurire la tutela richiesta*", in quanto il giudice amministrativo [remittente] dovrebbe poi comunque annullare […] l'atto di proclamazione degli eletti […]» e riassegnare i seggi: sent. 25 ottobre-21 dicembre 2018, n. 239, par. 2.2.1 delle motivazioni. Ma, nella specie, non essendovi a giudizio

zione perigliosa verso territori concettuali che si riveleranno tutt'altro che corrispondenti alle fiduciose attese dei razionalizzatori, ha come riferimento sistemico l'esigenza, dichiarata dalla Corte, di eliminare le «zone franche» dal giudizio di legittimità costituzionale: programma che non può non essere condiviso da chi ritenga dover riaffermare il principio di legittimità costituzionale in tempi in cui da esso, per molti versi, la decisione politica si discosta.

Ma in proposito una precisazione concettuale è necessaria.

Corrisponde sicuramente alla funzione data alla Corte nel sistema costituzionale l'orientamento a prendere le armi della giustizia contro i casi di elusione impropria del controllo di legittimità sulla legge (e sugli atti a essa equiparati): e se le armi prendesse per tale cimento, la Corte stessa potrebbe uscire dalla posizione di *self-restraint*, che talvolta appunto «zona franca» produce[43]. Altra qualificazione va data invece agli ambiti che sono collocati – per disciplina costituzionale e legislativa ordinaria – oltre i confini della competenza della Corte: quelli non sono «zone franche» da riconquistare alla giurisdizione, ma aree dell'ordinamento precluse ad essa. Se la Corte volesse espandersi in quegli ambiti, lo farebbe decidendo essa stessa sui propri poteri, dilatandoli per determinazione autonoma.

Ora, l'incidentalità pone la legge elettorale per le Camere oltre quel confine. Attraendola nel suo sindacato, la Corte produce una rottura nel modello dell'accesso, per come questo è normativamente definito.

Dal che si potrebbero trarre, e sono state in effetti tratte, non ragioni di apprensione, ma solo conferma di un mutamento di funzione della giustizia costituzionale, ormai consumato: da garanzia dei valori affermati nel patto originario, in tensione con le sedi dell'indirizzo politico, a garanzia dei diritti fondamentali come fine ultimo[44]. Un mutamento di funzione che vedrebbe in tali diritti il fondamento stesso di legittimazione della Corte e del suo giudizio. E poiché l'incidentalità si rivela modo di accesso troppo ristretto per consentire il pieno dispiegarsi della tutela dei diritti fondamentali, di essa possono travalicarsi i confini, essendo la Corte, in forza di questa sua nuova legittimazione, in posizione di potersi sottrarre alle regole eteronome sul processo.

Non può non condividersi la necessità di una nuova ricostruzione del quadro ordinamentale in cui si colloca la Corte, tenendo in conto la maggiore complessità dei modi in cui possono garantirsi le ragioni del pluralismo di

della Corte alcuna «zona franca», non si sente premere la necessità di forzare i confini della giurisdizione costituzionale.

[43] È il caso della – sempre – negata sindacabilità dei regolamenti parlamentari, da ultimo ribadita con la sent. 5 maggio-9 maggio 2014, n. 120, con cui, disperando la Corte di poter rendere giustizia attraverso il giudizio incidentale, suggerisce la via del conflitto di attribuzione.

[44] In tema, si vedano gli ampi riferimenti teorici di G. Repetto, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017, p. 325 ss.

fronte alla drammatica caduta di responsività nelle sedi della rappresentanza politica. Talune di queste costruzioni si incentrano però sull'assunto della fine della democrazia dei partiti, con l'avvenuta «morte» di questi ultimi. Ma, a quanto è dato constatare, tali eventi non si sono prodotti, ché, se si fossero prodotti, sicuramente non sarebbero sfuggiti all'osservazione: essendo la democrazia, nell'esperienza storica della terza modernità, democrazia rappresentativa dei partiti, la fine di questi avrebbe condotto alla fine della democrazia *tout court*, e al passaggio a una non-democrazia, un evento troppo grande per essere oggetto di sfocamento[45]. E, anzi, l'eccesso di ruolo della Corte costituzionale, lungi dall'essere espressione di una «nuova democrazia», innervata dal discorso sui diritti fondamentali, manifesta semmai la disfunzione della democrazia che conosciamo, e malauguratamente l'accentua (beninteso, con le migliori intenzioni).

Quanto poi all'interferenza nella forma di governo, la Corte, nella produzione della legge elettorale, non può che valersi dei propri strumenti, i quali non le consentono di dettare un testo in luogo di quello approvato dal Parlamento. Essa può, invece, secondo tecnica sperimentata, manipolare il testo della legge parlamentare con dichiarazioni di illegittimità parziale, facendo conseguire dal ritaglio il mutamento radicale del significato complessivo della legge.

Il risultato che ne consegue è piuttosto casuale. Il testo manipolato deve consistere in una normativa «applicabile». Ma, per quanto ciò avvenga in astratto, talvolta con qualche aggiustamento (ritenuto) «marginale» dettato dalla Corte al legislatore politico, le disposizioni di risulta difficilmente potrebbero dar luogo a una tessitura armonica, non consentendo la tecnica del ritaglio mirato particolari "finezze". Soprattutto, la legge che ne risulta è, quasi per sua natura, estranea al contesto partitico. È perciò inevitabile che da questo provenga una nuova legge elettorale, per impedire che sia messa in opera la normativa prodotta dalla Corte (e in effetti così è avvenuto nei due casi qui in discorso). Ma, a sua volta, il legislatore politico, già per proprio conto spesso poco virtuoso, si vede indotto a soluzioni non efficienti, sospeso com'è tra la necessità di adeguarsi agli orientamenti della Corte, temendone un nuovo intervento (rotto ormai l'argine alla sindacabilità delle leggi elettorali) e la pulsione a eluderli, modellando la "sua" legge sulle esigenze contingenti degli attori partitici. Ne risultano – ne sono in effetti risultate – leggi di bassa qualità e tali da indurre elementi di forte disfunzionalità nella relazione fiduciaria.

L'irruzione della Corte costituzionale nella struttura della forma di governo, e la bassa qualità della legge elettorale, causa di quell'irruzione ma

[45] Altra questione è quella di identificare strumenti idonei a integrare il circuito della rappresentanza, stimolandone il migliore funzionamento, strumenti anche di tipo giurisdizionale: ma tale discorso, come evidente, è interno alla logica della democrazia rappresentativa dei partiti.

anche conseguenza ultima di essa, ha coinciso con un nuovo mutamento profondo nel contesto partitico, paragonabile, per dimensione, a quello che si produsse all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso.

Assurgono al governo partiti personali di diverso tipo, che convivono con i partiti personali di governo di prima e seconda generazione, in questa fase messi in posizione di svantaggio competitivo.

I tratti connotativi di tali nuovi attori di governo (i partiti personali di terza generazione) sono precipuamente riconducibili alla categoria del «populismo», per quanto sia nota la difficoltà, forse l'impossibilità, di dare del «populismo» una definizione scientifica conclusiva e accettata[46] e per quanto incerti siano sempre risultati i tentativi di ricondurre esperienze politiche concrete ai modelli teorici che si è ritenuto di poter proporre[47]. Nonostante tali difficoltà e incertezze – che hanno condotto, nella rigogliosa selva concettuale in cui il lemma si è intricato, a rinvenire «parsimoniosamente» una definizione di «populismo» come «mentalità»[48], che sorregge esperienze politiche, tra loro diverse per tratti non secondari – il punto di osservazione rimane utile. Vi sono, infatti, connotazioni dei partiti ispirati a «mentalità populista», e «concezioni generali» di cui sono portatori[49], che fanno luce sulle modalità e sulle ragioni della loro azione come formanti della forma di

[46] M. Tarchi, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015, p. 19.

[47] Isaiah Berlin, in proposito, ha ascritto agli studiosi che si erano cimentati con la nozione di populismo il «complesso di Cenerentola»: esistendo una scarpa – la parola «populismo» – che si adatterà a un piede – un'esperienza di «populismo puro» esistente da qualche parte – il principe – lo studioso, a vario titolo, di fenomeni politici – è destinato a vagare senza fine tra esperienze che *quasi* corrispondono a quel modello, a trovare solo piedi che *quasi* entrano in quella scarpa. La formula «complesso di Cenerentola», che segnalava nel modo più efficace l'ambiguità del lemma in questione e una certa disutilità euristica dei concetti a esso fatti corrispondere, pronunciata nel corso di una conferenza presso la London School of Economics nel 1967, è riportata da J.B. Allcock, «*Populism*»: A Brief *Biography*, in *Sociology*, V, 3, 1971, p. 385; e più di recente, da M. Tarchi, *op. cit.*, p. 27.

[48] Ivi, p. 77.

[49] Non si ritiene in questo caso appropriato, anche perché spesso fonte di equivoci, il concetto di «ideologia». Tale lemma, e il concetto corrispondente, possono essere invece utilmente adoperati per designare un'altra connotazione di questi partiti, che si affianca alla «mentalità populista»: l'essere forze «antisistema», cioè rappresentare una «controideologia che rifiuta l'ideologia prevalente», sicché «la loro esistenza indica un massimo di distanza ideologica» (così G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano 1982, p. 83). I partiti italiani di «mentalità populista» della terza generazione dichiarano tale «antisistematicità ideologica» come rifiuto della democrazia esistente: cfr. G. Capoccia, *Anti-System Parties: A Conceptual Reassessment*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 1, 2002, p. 24: «a party's *ideological antisystemness*, on the other hand, consists in the incompatibility of its ideological referents, and therefore its political goals, with democracy». In ciò si distinguono dai partiti di «mentalità populista» di prima e di seconda generazione, le cui retoriche, pur nelle non secondarie diversità, sono tuttavia accomunate dalla critica ai limiti della democrazia esistente, e dall'impegno programmatico a rivitalizzarla.

governo: l'idea del popolo come entità indifferenziata, da unificare intorno a valori comuni appannati, e alla quale restituire il potere, tutto il potere, attraverso istituti di democrazia diretta[50]; la logica amico-nemico utilizzata contro le élite culturali e quello che è genericamente denominato *establishment* – i «vecchi partiti», i poteri economici, i corpi intermedi –, rappresentati come il nemico, *moralmente* esecrabile, con cui non è possibile venire a compromessi[51]; il rifiuto della complessità, ritenuta escogitazione fuorviante dei gruppi dominanti, utile a conservare posizioni di privilegio, mentre per assumere decisioni di governo non occorrono alte conoscenze, ma è sufficiente l'esperienza comune; la chiusura del popolo entro i suoi confini, fisici, culturali, tradizionali, in quanto ogni alterità, messa in contatto con il popolo di cui si persegue la restituzione all'unità organica, è potenzialmente contaminante e dissolutiva.

4. Mutamenti del formante partitico: partiti tradizionali e partiti personali

Siffatta «mentalità» era già presente nei partiti personali di prima e seconda generazione, ma si dispiega nella misura più piena nei due nuovi partiti personali di terza generazione.

Peraltro, a quella comune «mentalità», si affiancano anche rilevanti distinzioni: nella variante di essa che trova campo in ciascuna delle due forze; nel come e nel quando essa si è in ciascuna affermata; nel come viene adoperata quale strumento di controllo del consenso. Tutte diversità che incidono sulla funzionalità della forma di governo.

Il partito con più lunga storia è quello che trae la radice più lontana dal partito macroregionale, a insediamento pressoché esclusivamente settentrionale, un partito personale di prima generazione. Esso conosce una crisi significativa – anche per la forza dissolutiva delle iniziative giudiziarie intese a reprimere malversazioni e illeciti contabili consumati dal *leader* e dal gruppo di funzionari con lui in più stretto legame, oltre che per il fallimento dell'obiettivo di imprimere all'Italia un assetto «federale» per via di revisione costituzionale – giungendo alle soglie dell'irrilevanza nella competizione politica. Cambiato il *leader*, il partito si trasforma, piuttosto repentinamente, in partito di dimensione nazionale, abbandonando la strategia «federalista» e la retorica «secessionista», e assumendo come dominanti i toni e le *issue* delle formazioni

[50] Si tratta di un concetto non sovrapponibile, e anzi assai distante, da quello giuridico-costituzionale di popolo inteso come titolare della sovranità, esercitata nei modi della rappresentanza politica secondo principio di maggioranza, e limitato nei suoi poteri.

[51] Anche in ciò v'è estraneità al contesto costituzionale e alla logica stessa della Costituzione, la quale è invece sempre compromesso, originario tra le forze fondative e poi rinnovato nella composizione-competizione pluralista.

estremiste della destra radicale europea: sono presentati come «emergenze» alle quali fare argine i fenomeni migratori (soprattutto quando i migranti siano di fede islamica, e identificando islamismo e terrorismo) e la criminalità comune, della quale si assume la crescita oltre il tollerabile; si denuncia come lesivo di una sovranità da riconquistare e difendere il processo di integrazione europea, narrato come sotto il dominio delle burocrazie europee, sorde ai bisogni dei «popoli» degli Stati nazionali. Il nuovo *leader* accentua ulteriormente i tratti di concentrazione e unidimensionalità del potere, che avevano caratterizzato già in ampia misura, in altre stagioni, il partito personale di cui ha assunto il governo. E si rapporta, anche impiegando in modo particolarmente intenso la comunicazione in rete, in via molto diretta sia con i militanti del suo partito sia con gli elettori potenziali, nelle modalità tipiche del plebiscitarismo.

Tuttavia, in tale soggetto permane un nucleo "tradizionale" di organizzazione, intorno al gruppo dirigente di più antica appartenenza, nelle aree settentrionali del Paese, specie quando la *leadership* partitica coincida con la posizione di Presidente della Regione: si potrebbe parlare, per il grado di autonomia che li caratterizza, di partiti personali regionali. Si tratta di *leader* e di organizzazioni in forte rapporto con il contesto economico-produttivo, le ragioni del quale, nella captazione del consenso, valgono assai più della «mentalità» populista sulla quale fa leva il *leader* nazionale; e costituiscono un contropotere rilevante nei confronti di questo: sono un fattore di stabilità, al cospetto di *leadership* nazionali fluttuanti, la cui legittimazione plebiscitaria è assai mobile e sempre esposta alla rapida dissoluzione.

L'altro partito di mentalità populista, di più recente affermazione, è egualmente definibile come partito personale, ma ha un assetto molto diverso, nel quale sono del tutto assenti nuclei territoriali fisicamente identificabili e partecipanti come tali: il *leader* è piuttosto lo snodo maggiore di una rete di connessioni telematiche governata da una struttura "di servizio", non legittimata se non dall'investitura del *leader* medesimo (tale al tempo in cui l'investitura si compie), e interamente opaca, in quanto per proprio statuto non responsiva. Questa stessa struttura ha poteri di controllo e di orientamento dei gruppi parlamentari.

Occorre, peraltro, considerare che la configurazione di tale partito si è mostrata, in notevole misura, allo stato fluido, esposta a revisioni non marginali, poiché esso ha inteso far coincidere il compimento del suo processo di istituzionalizzazione con l'ingresso nell'area di governo[52]. Alla luce di questa scelta di fondo debbono essere considerati il rifiuto di ogni alleanza attuale e la dichiarazione di volerne rifiutare per il futuro (cui ha fatto poi riscontro,

[52] In coerenza con siffatto approccio – o almeno in coerenza fino a una certa fase di quel processo di istituzionalizzazione, dopo la quale la questione del nome è entrata nella pura narrazione del mito fondativo – la forza politica ha preferito, alla denominazione "partito", quella di "movimento".

all'opposto, l'accettazione di ogni alleanza consentisse il conseguimento della maggioranza numerica in Parlamento, senza distinzioni o preclusioni su base ideologica o di schieramento politico); il rifiuto di regole interne effettivamente conformative e dunque tali da vincolare i gruppi dirigenti e garantire gli iscritti (quando si è trattato di dotarsi di una normazione organizzativa, la si è denominata Non-Statuto, ma poi, all'atto dell'ingresso nel Governo, si è perseguito il più forte controllo normativo sui gruppi parlamentari, dando corso a severe misure disciplinari, e adombrando il superamento del divieto costituzionale di mandato imperativo); un sistema di reclutamento, attraverso procedure in internet, dei candidati per le varie sedi istituzionali, sistema facilmente manipolabile ad opera degli stessi aspiranti mediante il controllo di quote relativamente ristrette di partecipanti-internauti, e comunque esposto a esiti casuali (ma, giunti in vista di una competizione dalla quale sarebbe potuta scaturire la conquista di posizioni di governo – com'è poi in effetti avvenuto –, la scelta delle candidature è stata accentrata nel *Capo Politico*, com'è denominato in quella formazione il *leader*)[53].

Si poteva ragionevolmente attendere, dunque, che il modello organizzativo cui ascrivere questo partito si rendesse visibile dopo un certo consolidamento dell'esperienza di governo.

È, invece, accaduto che – in ragione degli esiti delle dinamiche competitive tra essi intercorrenti, e della percezione del possibile rimarchevole ridislocarsi del consenso – si è prodotta la rottura della compresenza "contrattata" al governo dei richiamati partiti a mentalità populista: uno dei quali, impedendo l'interruzione anticipata della legislatura ed elezioni dall'esito per esso prevedibilmente infausto, è entrato a far parte di una diversa compagine fondata sull'alleanza con un partito collocato sul versante sinistro dello schieramento parlamentare. Quest'ultimo, a sua volta, aveva riacquistato (almeno provvisoriamente) i tratti di partito "tradizionale", perdendo quelli di partito personale di "terza generazione", in conseguenza della sconfitta del *leader* che ne aveva indotto e guidato la trasformazione (da questi eventi è poi derivata una scissione di tale partito "neo-tradizionale").

Si è così prodotta una crisi organizzativa e di *leadership* di quel partito, che rende oggi nebulosa la prospettiva del suo riassetto.

5. Permanenza e declino delle regole convenzionali

Mutano, dunque, i formanti soggettivi della forma di governo: sul versante della determinazione della legge elettorale, con l'integrazione competitiva

[53] Fin dalle prime esperienze di "primarie *on-line*", tenute in sede locale, era peraltro parso evidente che i risultati non graditi potevano essere cancellati, in perfetto arbitrio, dal *Capo Politico*: cfr. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, p. 211 ss.

tra formante Corte costituzionale e formante partiti politici-Parlamento; sul versante della determinazione delle regole convenzionali, con i descritti esiti trasformativi nel sistema partitico. Così, nello scenario che si produce nella XVIII legislatura repubblicana, si riscontrano l'incertezza di alcune regole e l'assoluta mancanza di altre.

La partita istituzionale della formazione (e poi della permanenza in carica) del Governo Conte I si gioca sulle convenzioni, sull'assenza di esse, sull'opportunità di statuirne di nuove[54].

Quanto alle regole in stato di incertezza, alcune si sono dissolte, poiché non compatibili con la natura personale-populista dei nuovi formanti partitici.

Tra queste, quella che prevedeva che l'incarico potesse essere conferito solo a una persona «eletta in Parlamento», regola che si era estesa anche al caso dei cosiddetti Governi "tecnici" quando, nella più recente esperienza di questo tipo, il Presidente della Repubblica aveva nominato senatore a vita il Presidente del Consiglio incaricato, in modo da attrarlo nell'alveo parlamentare.

Altra regola travolta è quella secondo la quale, nella formazione del Governo, l'investitura rappresentativa si considera avvenuta con l'esaurimento della sequenza elettorale, e l'investitura fiduciaria del Governo, riferita ai ministri e al programma, avviene in rapporto esclusivo con il Parlamento. Tale regola si è dissolta quando il Presidente ha atteso che partiti «contrapposti alle elezioni» sottoponessero un «accordo di programma» alle «rispettive basi militanti», cioè surrogassero il rapporto rappresentativo-elettorale con il "rispecchiamento" plebiscitario dei propri sostenitori.

Hanno invece resistito due regole convenzionali, sulle quali si è incentrata la possibile, residua, razionalizzazione del rapporto fiduciario.

La prima è quella per la quale il Presidente della Repubblica non può provocare la formazione di un Governo ostile alle forze parlamentari risultate prevalenti (per quanto in misura ristretta) alle elezioni, per creare in Parlamento dinamiche di disarticolazione degli schieramenti e ottenere il sostegno per una compagine a lui rispondente, o, in ultima istanza, per pervenire allo scioglimento anticipato delle Camere, affidando il procedimento elettorale a un siffatto Governo. Tale convenzione si deve ritenere salda, benché taluno tra gli osservatori ne abbia intravisto la possibile rottura laddove il Presidente della Repubblica ha adombrato la costituzione di un Governo «neutrale e di servizio» (comunicato del 7 maggio 2018) che avrebbe dovuto prendere decisioni incombenti non rinviabili e cessare a una "data certa" molto ravvicinata[55]. Vero è, infatti, che si sarebbe trattato di un'esperienza del tutto

[54] Rivelatore, in questo senso, il comunicato del Presidente della Repubblica del 28 maggio 2018, che di talune di queste regole convenzionali compie la ricognizione.

[55] Ai componenti di questo ipotetico Esecutivo si chiedeva l'impegno a non candidarsi alle successive elezioni, in modo da non suscitare allarme nelle forze parlamentari circa sviluppi politici a esse avversi.

inedita, non corrispondente a tipi noti, e loro ibridazioni: «Governo tecnico» o «Governo del Presidente», entrambi caratterizzati da relativa debolezza del contesto parlamentare, essendo le Camere ridotte al ruolo di dare l'investitura e di ratificare le decisioni del Governo, nel primo caso in ragione del profilo personale – competenza tecnica senza legittimazione elettorale – del Presidente del Consiglio e dei ministri; nel secondo per la preminenza del Presidente della Repubblica nella composizione personale del Governo, e, in congruenza con tale composizione, nel determinare gli obiettivi di programma. Ma il solo carattere "nuovo" di una tale esperienza non può fondare la tesi del superamento della convenzione in discorso, perché non si sarebbe data vita a un Governo investito della fiducia parlamentare in senso proprio, la quale è rapporto di «emanazione permanente», secondo l'insegnamento di Leopoldo Elia[56], e non si può parlare di permanenza laddove vi sia una tal sorta di apoptosi dell'Esecutivo (questa sarebbe stata la "novità"), una tal sorta di Governo non destinato a governare[57].

La seconda convenzione che resiste per l'insistito e non superabile richiamo a essa di uno dei suoi formanti soggettivi è quella secondo cui al Presidente della Repubblica non è bensì consentita la compartecipazione alla scelta dei ministri a pari titolo con il Presidente del Consiglio (più esattamente, nella maggior parte dei casi: con i partiti che esercitano il potere sostanziale di designazione), ma è consentito impedire la nomina di un ministro, non solo quando vi sia una ragione ostativa personale (un impedimento giuridico o un'indegnità), ma anche quando rilevino esigenze diverse, di integrità del sistema dei valori costituzionali e di coerenza e adeguatezza a essi delle politiche costituzionali, per come egli li considera nella posizione di rappresentante e di garante dell'unità nazionale. Che in proposito si sia formata una solida convenzione non sembra dubitabile. Sono stati, invero, frequenti, nell'esperienza repubblicana, casi in cui il Presidente della Repubblica ha rifiutato la nomina di singoli ministri, ottenendo designazioni alternative. Lo narrano cronache coeve o anche molto successive ai fatti, sempre tenuti dagli attori istituzionali e partitici dietro una cortina più o meno fitta di riservatezza. Se, nel caso più recente, tale costume di discrezione è stato dismesso, è perché i partiti aspiranti a dar vita al Governo hanno ritenuto di disattendere la convenzione nel disaccordo dell'altro formante e, per farlo, hanno tentato di forzarne la volontà, qualificando, con la massima pubblicità, il suo comportamento come un abuso spinto oltre la soglia dell'eversione. Tuttavia, quando hanno compreso (piuttosto rapidamente, per vero, anche per la fermezza del formante soggettivo istituzionale, il Presidente della Repubblica)

[56] L. Elia, *Governo*, cit., p. 642.

[57] «Sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude senza neppure essere avviata. La prima volta che il voto popolare non viene utilizzato e non produce alcun effetto»: così il comunicato del 7 maggio 2018.

che la violazione della regola avrebbe comportato una sanzione a loro carico – il mancato conseguimento di un risultato: formare il Governo – si sono acconciati a osservarla.

Queste due regole convenzionali resistono, in un quadro complessivo di arretramento e rimodulazione derivante dalla trasformazione dei partiti: la prima perché non proviene dal contesto partitico; la seconda perché incrocia il contesto partitico ma è garantita dalla posizione preminente dell'attore istituzionale Presidente della Repubblica.

Si dissolve, invece, ogni regola convenzionale precipuamente ascrivibile al contesto partitico concernente l'identificazione delle forze da comprendere nel Governo, e, in connessione, la scelta della persona cui conferire l'incarico. È l'effetto della nuova legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165, della quale si è qui descritta la complessa vicenda formativa, dipanatasi tra Corte costituzionale e decisori politici.

La nuova legge, proporzionalistica nell'ispirazione di fondo[58], anche per l'assenza di un premio di maggioranza in seggi, ha indotto le forze in competizione a puntare su un premio "occulto", conseguibile al raggiungimento di una soglia stimata intorno al quaranta per cento. In vista di quest'obiettivo, esse (tutte tranne una, il partito che risulterà poi di maggioranza relativa, per impedimento mitopoietico) si sono indotte a costituire cartelli elettorali. Cartelli elettorali, non coalizioni. I cartelli elettorali hanno coesione programmatica debole; non sono costituiti in vista di un'alleanza di governo, ma solo per dare vantaggio da "massa critica" alla forza maggiore, e "veicolazione" organizzativa e trascinamento elettorale alle forze minori: nella specie, rapporto simbiotico occasionale, sul versante del centro-sinistra, tra il partito personale di seconda generazione e forze minori che, fuori cartello, non avrebbero ottenuto seggi, e forse neppure sarebbero riuscite ad assolvere agli adempimenti necessari a presentare le liste e le candidature; rapporto cleptoparassitario, sul versante del centro-destra, tra il partito personale di prima generazione e il partito personale a mentalità populista e – oramai – a vocazione nazionale, dunque orientato programmaticamente a erodere del primo la base di consenso. Svolte le elezioni – anche in ragione degli esiti disfunzionali della nuova legge elettorale, non essendo nessun competitore, cartello o forza singola, riuscito a conseguire la maggioranza assoluta dei seggi nelle due Camere – ogni partito è andato per suo conto, e si è assistito al rimescolamento governativo tra forze appartenute a cartelli contrapposti, com'era nelle premesse.

Ne risulta la bassa efficienza della relazione fiduciaria, dunque la disfunzionalità strutturale della forma di governo, essendosi dissolta la regola con-

[58] La legge prevede l'attribuzione del sessantatré per cento di seggi sul canale proporzionale, incluso il due per cento riservato agli elettori italiani residenti all'estero, e del trentasette per cento sul canale maggioritario.

venzionale razionalizzatrice che identificava e delimitava il campo della coalizione al governo. Essa vincolava il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico, in prima istanza, al capo della coalizione vincente (o almeno non sconfitta: come pure è avvenuto). Ma poiché non ci sono coalizioni prefigurate da alleanze elettorali, ma solo cartelli, l'appartenenza ai quali è stata dismessa subito dopo il voto, la regola convenzionale ha perso il suo oggetto.

E, invero, innanzi al Presidente della Repubblica si sono prospettate, guardando al contesto partitico, due soluzioni pressoché equivalenti quanto a consistenza della base parlamentare. La scelta tra le opzioni disponibili non è avvenuta in forza di una regola convenzionale di identificazione e delimitazione, ma in ragione degli orientamenti contingenti degli attori partitici. Contingenti e, dunque, reversibili, come l'esperienza si è rapidamente incaricata di mostrare, quando – come si rilevava – a un primo governo fondato sulla compresenza contrattata dei due partiti a mentalità populista è seguito, perdurando la legislatura, un nuovo Governo sostenuto da uno soltanto di essi e dal partito "neo-tradizionale", in precedenza relegato all'opposizione, mentre non è mutata la persona del Presidente del Consiglio.

Ne discende un assetto di governo per sua natura instabile, restando le combinazioni parlamentari tutte equivalenti, e tutte praticabili in alternativa nel corso della legislatura.

Questo dato – instabilità e disfunzionalità della forma di Governo – resta fermo, come derivante dal vuoto normativo-convenzionale, anche innanzi ai tentativi di razionalizzazione "per altra via". L'altra via è stata la stipula di un contratto di diritto privato tra i partiti dell'aggregazione governativa (il *Contratto per il Governo del cambiamento*).

Lo schema è questo: due soggetti partitici non possono dare vita a una coalizione in senso proprio saldata da un programma politico (così dichiarano: ma le esigenze comunicative degli attori partitici non debbono fuorviare le categorie analitiche), contraggono, come soggetti di diritto privato (tali sono i partiti per il diritto civile; altra questione – del tutto ignorata o comunque pretermessa dai "contraenti" – è che essi hanno una funzione definita dall'art. 49 Cost.), attraverso i loro legali rappresentanti, obblighi reciproci in vista dell'attività di governo. I contenuti negoziali vengono trasfusi tal quali nel programma di governo, cioè composti in indirizzo politico, in fini da perseguire e in strumenti per conseguirli. Dunque, l'azione di governo dovrebbe ritenersi vincolata dal negozio privatistico. Ma valga osservare che non è ben chiaro – il *Contratto* tace in proposito – quali sarebbero le sanzioni in caso di inosservanza da parte dei contraenti, e in presenza di quali circostanze si potrebbe ritenere consumato l'inadempimento[59].

[59] È peraltro molto difficile immaginare quale tipo di sanzioni si potrebbero escogitare, per la natura indefinita di uno strumento privatistico che intenda produrre obblighi politici.

Il mutamento di contesto – dal privato al pubblico-costituzionale, dallo studio notarile alle aule parlamentari – pone quei contenuti, benché coincidenti, in una rete di relazioni, e in un quadro di attività, di vincoli e di sanzioni, del tutto incomunicanti con gli omologhi privatistico-contrattuali. Né la circostanza che il Presidente del Consiglio abbia fatto richiamo ai contenuti del contratto nel corso delle dichiarazioni programmatiche assume alcuna utilità giuridica: nel rapporto Governo-Parlamento, i contenuti del programma assumono rilevanza in quanto, e solo in quanto, presentati in tale atto, approvato dalla maggioranza con la concessione della fiducia, quale che sia la provenienza e l'attività politica preparatoria. Dunque, le dinamiche che si produrranno nella relazione Governo-Parlamento, il contemperamento delle posizioni, la prevalenza di alcune istanze e la pretermissione di altre, la regolazione del conflitto, tutto avverrà nel quadro del programma presentato alle Camere. E la sanzione per l'inosservanza (ammesso che il programma, per la genericità che lo caratterizza lasci riconoscere casi di inadempimento, e che la maggioranza voglia denunciarli), la crisi di governo, si genererà all'interno del contesto parlamentare, non certo nell'ambito della relazione privatistica del *Contratto*. Neppure la circostanza che questo sia stato sottoposto all'approvazione dei gruppi parlamentari assume rilevanza giuridica: si tratta di una forma di adesione politica su richiesta, ottenuta senza ammettere gli aderenti a concorrere a determinare i contenuti, e di un "impegno d'onore", la cui sorte è affidata alle oscillazioni individuali e collettive nelle consuete dinamiche in atto nelle Camere.

La denominazione *Contratto* è di certo evocativa: fa pensare a impegni dettagliati e puntuali, a clausole stringenti, ad acribie notarili. Ed è appunto questa l'immagine che i partiti contraenti hanno inteso proiettare della loro opera di mediazione e di composizione, pur nella diversità dell'insediamento elettorale e degli obiettivi generali da ciascuno perseguiti (e, si potrebbe soggiungere, nella serrata competizione cui li conduce inevitabilmente la comune natura di partiti personali ispirati a mentalità populista), e assumendo dichiaratamente di non poter concludere, in ragione di tali irriducibili diversità, un vero e proprio accordo politico: *solo* un *Contratto*, dunque, cioè un atto molto conformativo e limitato a quelle *issue* che consentono soluzioni conciliabili.

Ma, in realtà, il testo è fatto di formule generali, di compromessi puramente verbali, e anche quando vengono adoperati lemmi tratti dal linguaggio della scienza delle finanze e della sociologia – quali *flat tax* e «reddito di cittadinanza» – la lettura delle scarne specificazioni a essi riferite ne rivela un impiego atecnico, mettendo in luce un quadro concettuale incerto e indistinto.

Sotto il profilo programmatico, il Governo costituito nel vuoto convenzionale non presenta tratti peculiari, se non una genericità maggiore del consueto. Anche la previsione di un Comitato di conciliazione, preposto a dirimere le controversie interpretative delle clausole del *Contratto* o a integrarne

i contenuti nel corso del tempo al cospetto di situazioni non previste, non sembra innovazione di rilievo. Un tale organismo obbedisce a logica contrattuale privatistica. Ma, una volta traslato il contenuto del *Contratto* nel programma di governo, con le descritte implicazioni di contesto, le tensioni interne all'Esecutivo saranno risolte lungo la linea di continuità partiti-gruppi parlamentari, sotto il dominio delle *leadership* personali. Di un Comitato di conciliazione non vi sarà alcun bisogno, se non come un'altra sede di ratifica, in cui agire sotto dettatura, quando a ciò conducano esigenze comunicative.

L'assenza di regole convenzionali sulla identificazione e delimitazione delle coalizioni ha condotto – nella fase del *Contratto* – a un mutamento profondo della posizione del Presidente del Consiglio nel Governo.

Invero, le convenzioni con quell'oggetto si incentravano sui vincoli a carico del Presidente della Repubblica quanto alla scelta della persona da incardinare in tale funzione, scelta che doveva essere congruente con la coalizione da costituire. Ora, se non vi è più coalizione, ma compresenza nel Governo di due partiti personali disomogenei e in competizione permanente, il vertice dell'Esecutivo diviene un "consolato", da monocratico qual era: a capo dell'Esecutivo sono, a pari titolo, i *leader* dei due partiti, non un soggetto "terzo", e i *leader* assumono significativamente la posizione gemellare di Vicepresidenti del Consiglio. Il Presidente del Consiglio – il cui peso è risultato sempre variabile nella vicenda repubblicana, in ragione dei variabili connotati del contesto partitico, senza poter mai essere stabilmente qualificato, neppure con la sia pur poco connotativa locuzione *primus inter pares* – assume adesso ruolo minore come mai per l'innanzi. Egli è un esecutore in senso stretto dei dettami del consolato (formalmente) vicepresidenziale, con funzioni talvolta di "facilitatore" delle mediazioni tra le due componenti della diarchia. Assume altresì, quando premono le circostanze, la posizione di terminale di traslazioni di responsabilità, allorché il Governo sia chiamato ad assumere decisioni necessarie, ma tali da non potere essere comprese nel rapporto di "rispecchiamento" con il "popolo" tenuto dai *leader*. L'assetto del sistema riecheggia, in certa misura, quanto avviene in Francia nel rapporto tra Primo Ministro e Presidente della Repubblica, da considerare capo effettivo dell'Esecutivo, specie dopo che i casi di *cohabitation*, cioè di dislocazione bicefala del potere per il diverso orientamento o anche il diverso colore politico delle persone rispettivamente incardinate nei due organi, sono divenuti difficili a verificarsi, grazie alla riduzione a cinque anni della durata della carica presidenziale, parificata a quella parlamentare, e alla sostanziale simultaneità dell'elezione in essa con le elezioni all'Assemblea Nazionale[60]. Anche lì il Primo Ministro è destinato – oltre la lettera della Costituzione e

[60] Tale simultaneità è stata ottenuta con la proroga del collegio in carica nel 2001, stabilita con la legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 e la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001.

in forza di regole convenzionali – a fare da scudo al vero detentore del potere di governo, nei momenti di crisi istituzionale o di lacerazione politica. Ma lì la forma di governo è a componenti presidenziali e parlamentari, e un assetto quale quello descritto è congruente con i tratti di fondo di essa; in Italia, l'adozione di analogo modulo politico-organizzativo potrà risultare soltanto da una distorsione della forma di governo che resta parlamentare: in cui dunque i "Consoli" non sono direttamente eletti in quella carica, "intermediata" dalla fiducia parlamentare, e non sono di conseguenza dotati di quel sovrappiù di legittimazione che invece caratterizza il Presidente della Repubblica francese.

Esaurita ora la fase del *Contratto*, cessato il "Consolato", e tornata la strumentazione regolativa anche al *nomen* Programma di governo, la figura del Presidente del Consiglio potrebbe sembrare di nuovo nella posizione – di variabile peso – che lo ha, in prevalenza, a lungo connotato nella vicenda repubblicana. Anzi, la restituzione mediatica tende ad accreditare l'idea di un suo rimarchevole, inedito rilievo, in funzione baricentrica tra gli alleati della coalizione di governo, che gli affidano la difficile mediazione delle loro posizioni su temi dirimenti. Ma, guardando oltre le apparenze, al Presidente del Consiglio va, al più, riconosciuto un ruolo di "facilitatore procedurale" del confronto, mentre la soluzione delle controversie sull'indirizzo politico spetta alle forze della coalizione – tra le quali le due maggiori, sia pure per cause e in forme diverse, rimaste prive di un centro personalizzato di comando – e delle soluzioni escogitate egli è il dichiaratore. L'assetto di governo appare, allo stato, improntato a una sorta di nuova "direzione plurima", frammentata e messa in permanenza alla prova di difficili mediazioni. A questo stato delle cose, in caso di fallimento di mediazioni di particolare rilievo, e innanzi alla necessità di conservare in vita la legislatura nell'attesa che si consumi il consenso per il *leader* del partito personale di opposizione, può essere risolutiva una crisi di governo che abbia esito nella sostituzione del Presidente del Consiglio, di nuovo fatto terminale di traslazioni di responsabilità.

Conclusivamente: alla lacerazione del tessuto convenzionale ha fatto riscontro il tentativo di introdurre un nuovo tipo di regole sulla identificazione e delimitazione delle coalizioni e sul loro funzionamento. Tentativo che non sembra riuscito, accrescendo instabilità e disfunzionalità della relazione fiduciaria.

6. Disfunzioni della forma di governo e sorte della forma di Stato

Chi voglia disegnare i tratti della forma di governo italiana, anche nei suoi più recenti sviluppi, con la strumentazione adatta allo scopo, deve constatare che il riferimento al sistema dei partiti e al veicolo attraverso il quale i fatti in esso verificati assumono «immediata rilevanza giuridica» – le convenzioni costituzionali – risulta ancora irrinunciabile, e consente di vedere il mondo

com'è e non come si potrebbe presumere sia sulla base di letture dell'art. 92 ss. Cost. destinate a essere in astratto tutte plausibili, ma di fatto puramente ipotetiche, poiché esse non contemplano il dato della processualità della messa in opera di queste norme, «a fattispecie aperta» e «a formazione progressiva». E, non contemplandolo, incorrono in un vizio di metodo che sfoca la visione dei fenomeni. Sicché ogni piega del reale che, nella loro ristrettezza, quelle visioni non riescono a contenere diviene «anomalia», «deviazione» da un modello astratto, che tuttavia continua a essere assunto come paradigma di legalità costituzionale, quando invece è ordinario dinamismo normativo: l'innovazione non è certo rottura; e l'osservazione di essa non autorizza a tenere l'aritmetica delle Repubbliche (da poco saremmo giunti almeno alla terza), come se ogni volta si fosse innanzi a una frattura nello svolgimento della storia.

E quando infine una vera cesura si produce, si rischia di non riconoscerla come tale.

Ora questa cesura è appunto innanzi allo sguardo dell'osservatore costituzionale, poiché, dissolte alcune regole convenzionali cardine, cioè necessarie a orientare le dinamiche della forma di governo e a regolarne la struttura, i partiti, dominatori della formazione di questo tipo di regole fin dalla fondazione della Repubblica, ne hanno perso il controllo (o lo hanno dismesso). Ne è risultato massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica, che, libero da alcuni dei vincoli maggiori ordinariamente provenienti dal contesto partitico, si trova a stabilire di volta in volta, autonomamente, il criterio delle proprie decisioni, fino a dominare – esso, non più i partiti – la formazione di regole convenzionali, del tutto nuove o risultanti dal rimaneggiamento o adattamento di regole precedenti.

Quel che più rileva dal punto di vista sistemico, l'arretramento dei partiti dalla regolazione convenzionale della forma di governo avviene assecondando un sentimento di estraneità alla Costituzione, che è la faccia istituzionale della «mentalità populista»: in numerose circostanze i governanti dell'ultima leva mostrano una certa indifferenza per una definizione rigorosa delle categorie del costituzionalismo – popolo, sovranità, da ultimo anche territorio – o di confonderne il senso. E il rapporto con gli organi costituzionali è anch'esso posto nella logica amico-nemico, che è logica orientata al dominio, essendo nemico, nelle istituzioni, chiunque ostacoli l'obiettivo, amico chi lo asseconda: regole predefinite sono perciò superflue, anzi sono d'impaccio, tutto essendo affidato a un gioco competitivo che guarda al singolo fatto presente, alla puntuale vittoria o sconfitta riferita a esso. Ecco perché rischia di farsi concreta la possibilità di un disallineamento della forma di governo dalla forma di Stato, con effetti di indebolimento e di restrizione della democrazia.

PARTE I
LA FORMA DI GOVERNO

RELAZIONI

FORMA DI GOVERNO, CONVENZIONI COSTITUZIONALI E MUTAMENTO DEL QUADRO POLITICO

di Giorgio Grasso

Sommario: 1. Introduzione e ipotesi di lavoro della relazione: le convenzioni costituzionali come regole di politica costituzionale prodotte dal mutamento del quadro politico e che contribuiscono a determinare la realtà della forma di governo. – 2. Il mutamento del quadro politico nella XVII legislatura (2013-2018) e nel primo anno della corrente (XVIII) legislatura. – 3. Una prima "mappatura" delle convenzioni costituzionali dal punto di svolta del 2013 a oggi. Alla ricerca di casi della vita e di casi di scuola nelle vicende costituzionali più recenti. – 4. Le convenzioni costituzionali nella fase di investitura degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale: *a)* l'elezione del Presidente della Repubblica, *b)* il procedimento di formazione del Governo, *c)* l'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune (e le nomine da parte presidenziale), *d)* l'elezione dei membri laici del CSM da parte del Parlamento in seduta comune (e dei membri laici dei Consigli di presidenza delle magistrature speciali da parte delle Camere). – 5. Le convenzioni costituzionali nel concreto funzionamento della forma di governo: *a)* nella struttura del Governo e nei rapporti tra gli organi del Governo, *b)* nelle relazioni tra gli organi costituzionali, *c)* nella vita parlamentare. – 6. Alcuni primi rilievi conclusivi e una domanda (per un futuro percorso di ricerca): un contesto politico-costituzionale in perenne trasformazione può produrre un insieme di regole convenzionali destinato a durare nel tempo? – 7. Una breve postilla.

1. Introduzione e ipotesi di lavoro della relazione: le convenzioni costituzionali come regole di politica costituzionale prodotte dal mutamento del quadro politico e che contribuiscono a determinare la realtà della forma di governo

Il tema che mi è stato assegnato richiede di presentare, da subito, l'ipotesi di lavoro, la pista di ricerca su cui ho cercato di costruire la mia relazione, partendo ovviamente dal titolo proposto dal Consiglio Direttivo del Gruppo di Pisa: "Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico" e anche da alcuni preziosi suggerimenti metodologici e di merito che, negli incontri preliminari con il Direttivo medesimo e i due *discussants*, hanno accompagnato la stesura di questo testo.

È un titolo in cui, come è facile rilevare, mancano i partiti politici (le forze politico-partitiche), che però sono presenti nel titolo generale del Convegno e in quello della relazione introduttiva di Sandro Staiano, oltre che, almeno, nei titoli di altre relazioni di questa giornata (Eleonora Rinaldi, Irene Pellizzone,

Nicola Pignatelli). Si tratta allora di un'assenza solo apparente perché, in realtà, essi restano al centro del mutamento del quadro politico, rappresentando ancora i motori fondamentali di quel mutamento, di quella trasformazione.

Se è vera questa premessa e ragionando inizialmente proprio su quest'ultimo elemento, il *mutamento del quadro politico*, inteso non soltanto come "sistema politico", ma anche come "contesto politico-istituzionale", come "situazione politica" di un certo momento storico, esso fa sorgere nuove *convenzioni costituzionali*, aggiorna convenzioni costituzionali esistenti, le sottopone a revisione, rompe, spezza la regola convenzionale precedente, eventualmente con la sua sostituzione, incidendo conseguentemente sulla *forma di governo*, certo sul suo concreto funzionamento, se non sulla sua struttura portante.

Il presupposto è, evidentemente, che si accetti di parlare di convenzioni costituzionali, per decifrare la realtà costituzionale, gli avvenimenti e gli eventi del mutamento, cosa che non sempre viene fatta, se è vero che, come sottolinea autorevolmente Ugo Rescigno, «neanche i costituzionalisti sono inclini a ricostruire gli avvenimenti usando il concetto e lo strumento delle convenzioni costituzionali», a tacere dei politici: «da qui una vita politica in Italia a livello costituzionale confusa, disputata, talvolta caotica, sempre sleale»[1].

Ma chi sono *i soggetti che producono il mutamento del quadro politico*, dando vita a nuove convenzioni costituzionali? I partiti politici, di cui si è appena parlato[2], o gli organi costituzionali, gli organi supremi, di vertice dell'ordinamento costituzionale[3]? Oppure entrambi[4], in quanto "attori costituzionali", "operatori politici costituzionali", complessivamente intesi?

E in tale contesto la dimensione europea, seguendo un'iniziale suggestione di Nicola Lupo, come può incidere, se può incidere, rispetto alla visuale

[1] G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2018, 7.

[2] Per S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 3/2012, 4, certamente questa funzione spetta ai partiti politici i quali, «attraverso la produzione di norme convenzionali, determinano in via diretta la forma di governo nei suoi tratti essenziali»; però, come si dirà più avanti, questo Autore finisce in realtà, poi, per sovrapporre convenzioni costituzionali e consuetudini.

[3] Per G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 17-18, «il regno delle convenzioni» inizia, «quando i soggetti sovrani, per dare ordine ai propri rapporti reciproci, sono costretti a creare regole di comportamento, oltre quelle giuridiche quando queste mancano, indipendentemente dalle norme giuridiche quando per la natura politica di questi rapporti regole giuridiche (cioè regole coercibili) non potrebbero esservi».

[4] Vedi per esempio A. Mannino, *Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali*, in *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, a cura di G.F. Mor, Milano, 1999, 85, che intende le norme convenzionali «come quell'insieme di regole desumibili dal comportamento degli organi costituzionali e risultanti normalmente da accordi tra le forze politiche operanti nel sistema costituzionale, che hanno attinenza con il suo funzionamento».

di questa relazione? Esistono eventualmente convenzioni costituzionali veicolate dalla circostanza che l'Italia appartiene all'Unione europea? Certamente l'Unione europea si pone come uno dei fattori di trasformazione del Governo e della forma di Governo[5], insieme alle leggi elettorali, secondo qualcuno anche in maniera più determinante rispetto all'evoluzione del sistema dei partiti, che, pur rilevando, «appare assai mutevole e comunque mal si presta (…) ad essere posta al centro dell'analisi in un contributo di diritto costituzionale»[6].

E che cosa sono le *convenzioni costituzionali*? Questa è una delle domande più insidiose a cui dover rispondere, perché a tacere della derivazione britannica dell'istituto non esiste in realtà una definizione condivisa nella dottrina costituzionalistica italiana, come quando per esempio ci si chiede che cosa siano i Parlamenti o che cosa siano le Corti costituzionali; inoltre, vi è chi esita a riferirsi esplicitamente ad esse, come per esempio Augusto Barbera, che ritiene che «nell'ordinamento italiano attuale [non] ci sia spazio adeguato per questo tipo di regole convenzionali», prese a prestito dall'esperienza costituzionale inglese, se è vero che la maggior parte di quelle convenzioni costituzionali, quelle ricordate in particolare da Dicey[7], sarebbero in realtà «norme non scritte della Costituzione britannica, norme che in altri ordinamenti continentali sono state inserite nei testi costituzionali»[8]; e preferisce non parlare proprio di convenzioni costituzionali. Così come vi è chi finisce per sovrapporle ad altro e in particolare alle consuetudini costituzionali[9], segno di una «contiguità che

[5] Vedi N. Lupo, *Il governo italiano, settant'anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 174. Le connessioni, ormai inestricabili, tra il piano europeo e quello nazionale, rispetto alla forma di governo, sono ribadite da questo Autore nel saggio *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il Politico*, 2018, 2-3, 41 ss., oltre che ora anche in questo *Volume*.

[6] Così ancora N. Lupo, *Il governo*, cit., 174, con un approccio che, rispetto alle due letture delle forme di governo di cui si viene a dire nel testo, quella di Leopoldo Elia e quella di Massimo Luciani, sembrerebbe di conseguenza più vicino alla seconda.

[7] A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, trad. it. a cura di A. Torre, Bologna, 2003, spec. 353 ss.

[8] A. Barbera, *Intorno alla prassi*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna, 2008, 15 e 16; anche nel più recente saggio *Le epifanie del "fatto" nel diritto costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Napoli, 2015, 257 ss., questo Autore discorre di prassi, che dominano vari settori del diritto costituzionale, e non di convenzioni (pag. 259), tentando poi di segnare il confine tra prassi e consuetudini (pag. 266); seguendo il pensiero di Barbera vedi pure A. Morrone, *Prassi e giustizia costituzionale*, in *La prassi*, cit., 494.

[9] Tra gli altri A. Mannino, *Prime considerazioni*, cit., 106, che segnala «una piena sovrapposizione» tra convenzione e consuetudine costituzionale; G. Demuro, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, 2003, 55 e 57, che parla di «consapevole indistinzione tra convenzione e consuetudine costituzionale, riducibile solamente sotto il profilo del-

si realizza nella riflessione teorica fra fenomeno convenzionale e fenomeno consuetudinario»[10].

Tre diverse ricostruzioni spiccano, come è noto, su tutte le altre, a seconda che venga privilegiata la radice *contrattualistica*, pattizia, delle convenzioni costituzionali, da intendere, quindi, come accordi quasi sempre taciti e informali tra i soggetti politici fondamentali (come sostenuto in particolare da Rescigno, che fa dipendere le convenzioni da mutamenti significativi negli equilibri politici[11], che potrebbero anche permettere che «un solo precedente [sia] sufficiente a creare una convenzione»[12]; ma sul punto vedi *infra*); piuttosto che quella *relazionale* di regole che, anche utilitaristicamente, ma non in modo volontario, «determinano punti di equilibrio tra più linee di tensione» (seguendo l'orientamento di Zagrebelsky[13]) e che sono comunque «sottoposte ad un continuo processo di "messa a punto", rivolto a enucleare l'essenziale delle relazioni di azione e reazione tra i soggetti costituzionali»[14]; o ancora si enfatizzi l'ulteriore profilo che ne fa «strumenti o sussidi ermeneutici» di *un'attività interpretativa che riporta ai principi del diritto (costituzionale)*, così consentendo «di interpretare le vigenti, lacunose disposizioni costituzionali in modo da rendere compatibile con queste ultime il contenuto delle convenzioni»[15].

la regolarità di condotta»; S. Staiano, *Prolegomeni*, cit., 8 e 10, e *passim*, secondo il quale «si può convenire sull'impossibilità di distinguere le consuetudini dalle convenzioni costituzionali». Ma già in L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XIX, 1970, 678 e 679, si sosteneva che «la distinzione fra le consuetudini e le convenzioni costituzionali sembra essere, al limite, praticamente impossibile, giacché, in entrambi i casi, si tratta di norme che vengono applicate in ragione del loro contenuto anziché dei loro caratteri formali, che determinano o possono determinare precedenti impegnativi in avvenire, che sono vincolanti fino a quando il rispettivo ambiente politico-sociale consente ad osservarle ed a farle valere», quasi a trattarsi nel parlare di regole consuetudinarie o di regole convenzionali di una «pura questione di nomi».

[10] P. Carnevale, *A Corte… così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2014*, cit., già pubblicato in *Diritto pubblico*, 2/2014, da cui sono tratte le citazioni riportate in questo lavoro, 505.

[11] Cfr. G.U. Rescigno, in diversi contributi, e in particolare nel saggio *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1997, 516 e nella voce *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia Treccani on-line*, 2015, 6.

[12] G.U. Rescigno, *Ripensando*, cit., 521. Ma vedi in precedenza G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 17 e 166.

[13] G. Zagrebelsky, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, IX, 1988, 7; non esattamente allora A. Barbera, *Intorno alla prassi*, cit., 16, rileva che per Zagrebelsky «si tratterebbe di regole *extra ordinem* basate su accordi taciti fra forze politiche».

[14] G. Zagrebelsky, *Convenzioni costituzionali*, cit., 7.

[15] Vedi S. Bartole, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, 261 e 258.

Se sono *regole* della politica, *della politica costituzionale* per meglio dire, «rivelatrici degli equilibri raggiunti fra i soggetti politici in ordine all'assetto dei reciproci rapporti»[16] e che discendono da un incontro non necessariamente paritario tra questi soggetti[17], *rebus sic stantibus*, ma destinate a cambiare «in ragione del mutare delle condizioni ambientali che li hanno generati», secondo quanto evidenziato da Paolo Carnevale[18], *esse descrivono ma non prescrivono*, anche se in loro mancanza il funzionamento della forma di governo resta fortemente pregiudicato.

Quest'ultima considerazione presuppone di ritenere che *le convenzioni costituzionali siano un elemento che entra dentro la forma di governo*, se non nella sua struttura formale, certamente all'interno del suo concreto funzionamento, provando così a trovare un punto di mediazione tra due delle più note posizioni sostenute in questo campo, quella di Leopoldo Elia e quella di Massimo Luciani, entrambe espresse, a quarant'anni di distanza, in lavori pubblicati sotto forma di voce all'interno dell'Enciclopedia del diritto[19].

Con Elia che affermava che «le norme sulla forma di governo (e particolarmente quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e suscettibili di essere qualificate dal sistema

[16] Così P. Carnevale, *A Corte… così fan tutti?*, cit., 502; a pag. 504 si parla anche di un «intenso tratto di politicità che caratterizza le norme convenzionali, frutto di accordi fra gli operatori politici che poi si riflettono sul complessivo funzionamento del sistema costituzionale».

[17] Tra chi aderisce volontariamente alla regola convenzionale e chi potrebbe, invece, semplicemente, subirla, accettando di assoggettarsi «alla altrui scelta di comportamento» – secondo quanto osserva Q. Camerlengo, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002, 159, che, nell'alternativa tra natura negoziale della convenzione e suo «carattere spontaneo», sembra alla fine preferire, però, questa seconda accezione (pag. 135 e pag. 158-159). Di convenzioni che esprimono «una ragione di prevaricazione della maggioranza sulle minoranze», ma anche di convenzioni che «si conformano ai principi di reciproca garanzia che si scambiano le forze politiche» e di altre che «servono alla maggioranza», senza essere discriminatorie, o piuttosto sono funzionali alla minoranza, discorreva S. Stammati, *Punti di riflessione sulla consuetudine e sulle convenzioni costituzionali*, in *Scritti sulle fonti normative ed altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, vol. II, 846 e 848.

[18] P. Carnevale, *A Corte… così fan tutti?*, cit., 503; sono regolarità la cui effettività resta «fino a quando non operi la loro dissolvenza sulla base dell'applicazione della clausola "*rebus sic stantibus*"»: così A. Barbera, *Intorno alla prassi*, cit., 18; analogamente anche R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 660: le regole convenzionali hanno un'efficacia contingente, «nel senso che sono destinate a perdere efficacia in presenza di situazioni politiche diverse da quelle che ne hanno consentito o richiesto la formazione». Di «un'istantanea reversibilità al mutare delle condizioni politiche che le hanno originate» e di «una funzione pratica, relazionale, reversibile, eminentemente politica degli accordi o comportamenti convenzionali», scrive R. Bifulco, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Diritto e Società*, 1992, 33.

[19] L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XIX, 1970, 634 ss. e M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali, III, 2010, 538 ss.

dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo» ([20]), con un orientamento che ha avuto molti sostenitori, nella letteratura costituzionalistica italiana, basta qui citare un recente intervento di Mario Dogliani, a commento della vicenda del maggio 2018 che ha riguardato la mancata nomina di Paolo Savona come ministro dell'Economia, di cui si tratterà più avanti[21]: «I costituzionalisti italiani – egli sostiene – hanno sempre ammesso, a proposito della determinazione della forma di governo, la rilevanza delle convenzioni costituzionali (che nascono e muoiono). Perché abbandonare questa strada?»[22].

Con Luciani che ha, invece, sottolineato che, se per forma di governo si intende «l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica (…), rientrano nel concetto (oltre – ovviamente – alle norme scritte) le consuetudini, anche costituzionali, ma non la prassi, neppure in forma di convenzione, ove non assurta al rango di consuetudine»[23].

In ogni modo, ceppo comune a entrambi gli Autori e alla maggior parte degli studiosi che si sono occupati del tema delle regole convenzionali – quelli che, evidentemente, non le hanno fatte coincidere con le consuetudini costituzionali – è la condivisione della mancanza di giustiziabilità delle medesime, «di *enforcement* giudiziario (…), se non a patto di traslocare in altra fonte, convertendosi in consuetudini o mediante assunzione in atti normativi formali»[24]. Che questa sia anche sostanzialmente la posizione di chi

[20] L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 649.

[21] Vedi il paragrafo 4.

[22] M. Dogliani, *Intervento*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 999.

[23] M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 540. Da questa impostazione si fa derivare anche la conseguenza di ritenere che «l'analisi *strutturale* della forma di governo può e deve prescindere dai partiti, in quanto si tratta di soggetti esterni all'apparato dello Stato e, in particolare, alla sua organizzazione costituzionale», laddove «l'analisi *funzionale* del sistema politico non [possa], ovviamente, farne a meno»: così ora ancora M. Luciani, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2018, 9, corsivo dell'Autore.

[24] P. Carnevale, *A Corte… così fan tutti?*, cit., 500. Anche G.U. Rescigno, *Prassi*, cit., 5, ribadisce la non giustiziabilità delle convenzioni costituzionali, «regole quindi politicamente significative, la cui rottura in generale provoca reazioni negative negli interessati che subiscono la rottura, a meno che non vi sia unanimità, ma che non sono giuridiche, appunto perché non sono giustiziabili», a differenza delle consuetudini giuridiche, che risultano invece in principio giustiziabili. Ma sulla giuridicità delle convenzioni costituzionali, anche contestando la posizione di Rescigno, già espressa nella sua monografia del 1972, vedi V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*. II, 1. *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, 197-198; un'assai recente ripresa della tesi di Crisafulli è ora in I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, 90. Aperture sulla giustiziabilità delle convenzioni costituzionali sono state compiute ora, nel corso del Convegno di cui si pubblicano gli Atti, sia nella relazione

scrive è dimostrato dalla circostanza che poco sopra si è fatto riferimento, non a caso, a regole di politica costituzionale che descrivono, piuttosto che prescrivere. Facile intuire, inoltre, che più il contesto politico-costituzionale è in una condizione di potenziale instabilità – come quella che stiamo vivendo dall'inizio della XVIII legislatura – più qualsiasi pretesa prescrittiva della convenzione costituzionale è destinata a passi incerti, camminando su un terreno franoso e soggetto a smottamenti. Altra questione ancora, anche seguendo un'utile indicazione di Paolo Carnevale, è ammettere che la regola di politica costituzionale che costituisce la convenzione possa essere del tutto priva di regolarità, di costanza di comportamenti attivi o omissivi tra gli attori politici fondamentali, intervenendo nella «soluzione dei problemi costituzionali concreti» per il tramite di una di quelle «decisioni concordate o non osteggiate, prese dalle istituzioni costituzionali stesse nel corso della loro attività», di cui parlava Carlo Esposito[25], e manifestarsi dunque sotto forma di un accordo puntale ed episodico e/o di una relazione utilitaristica *una tantum*[26].

2. Il mutamento del quadro politico nella XVII legislatura (2013-2018) e nel primo anno della corrente (XVIII) legislatura

Se le convenzioni costituzionali sono destinate a cambiare a seguito del mutamento del quadro politico, lo svolgimento della relazione impone di individuare il punto di partenza dell'analisi, anche empirica, che si tenterà, il tornante di svolta più recente, potremmo dire, rispetto alla trasformazione, al mutamento appunto del contesto politico e istituzionale.

introduttiva di S. Staiano, che peraltro, come già ricordato, tende a sovrapporre convenzioni costituzionali e consuetudini costituzionali, sia in un intervento orale di A. Morelli, nell'*Atelier* collegato alla prima sessione del Convegno.

Quanto al momento dell'eventuale trasformazione di una convenzione costituzionale in consuetudine, vedi in S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Terza edizione, Torino, 2017, 418, l'indicazione di un utile criterio interpretativo, individuato nel frangente in cui «la ripetizione della regola convenzionale da parte dei soggetti che l'avevano posta in essere permane, anche nel caso in cui, essendo mutata la situazione politica e quindi anche i rapporti di forza tra tali soggetti, questi ultimi avrebbero ben potuto discostarsene». Ma già in C. Esposito, *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, IX, 1961, 470-471, si evidenziava che, di fronte alla lacuna della Costituzione scritta che la convenzione aspira a colmare, «le susseguentesi identiche decisioni dei casi identici possono perdere ed in genere perdono i caratteri della puntualità e della singolarità, e da semplici precedenti acquisiscono (…) carattere di generale eliminazione della lacuna o di consuetudinaria integrazione dell'ordinamento avente validità e normatività fino ad abrogazione o ad eliminazione, in via di legge o di desuetudine».

[25] Cfr. C. Esposito, *Consuetudine*, cit., 470.

[26] Sul punto vedi i paragrafi 3 e 6.

Uno degli Autori che più a fondo ha studiato le convenzioni costituzionali, Ugo Rescigno, in uno dei suoi più recenti contributi[27], ha sostenuto che durante la prima Repubblica c'erano più convenzioni costituzionali che durante la seconda Repubblica e ne ha spiegato efficacemente le ragioni. A parte la mia (conosciuta) diffidenza nell'impiegare questa numerazione nella periodizzazione della vita costituzionale repubblicana, non è però dalle vicende del biennio 1992-1993 che prenderà avvio il mio discorso, benché esse abbiano rappresentato il primo fondamentale momento di discontinuità tra la fase proporzionale e quella maggioritaria di funzionamento della nostra forma di governo, ma dalla successiva "cesura" inaugurata dalle elezioni politiche del 2013, quelle che hanno portato alla formazione di un sistema partitico *tendenzialmente tripolare* o almeno, come ha evidenziato Michela Manetti, di un «contesto politico-partitico (ormai orbo dello schema bi-polare)»[28]. Un'opzione così netta, oltre all'esigenza di non tornare su un ventennio molto conosciuto e studiato dai costituzionalisti, risponde alla curiosità scientifica di iniziare a indagare uno scorcio temporale della vita costituzionale del Paese del tutto inedito e ancora di incerta qualificazione, se solo si tiene conto che il tripolarismo di cui si sta parlando è cangiante[29], pur avendo retto già a due diversi sistemi elettorali, il *Porcellum* e il *Rosatellum bis*, con un impianto diverso e una vocazione differente, di tipo maggioritario il primo, utilizzato ancora nelle elezioni politiche del 2013, e di tipo proporzionale il secondo, impiegato, invece, nelle elezioni politiche del 2018. Scommettere però sulla durata nel tempo di uno schema politico basato su tre poli è molto rischioso, anche perché appunto l'elettorato ha oggi una forte e imprevedibile mobilità e, al di là dell'esito delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del

[27] G.U. Rescigno, *Convenzioni costituzionali*, cit., 12.

[28] M. Manetti, *Intervento*, in *Dibattito*, cit., 1007.

[29] In base ai dati relativi all'elezione della Camera dei deputati si sono prospettati tre soggetti politici principali, nel 2013: la coalizione di centro sinistra al 29,55%; la coalizione di centro destra al 29,18%; il MoVimento 5 Stelle al 25,56%; sempre tre soggetti politici principali nel 2018, misurati ancora alla Camera, conteggiando il numero di deputati eletti sia con la quota proporzionale sia con la quota maggioritaria ed escludendo i deputati eletti nella circoscrizione estero: un centro destra trainato decisamente dalla Lega al 42,46%, il MoVimento 5 Stelle al 36,46%, il Partito democratico al 18,8%. Riguardo alle elezioni del 2013 si era parlato, infatti, non a caso di un sistema partitico volatile e tripolare (vedi A. Chiaramonte, V. Emanuele, *Volatile e tripolare: il nuovo sistema partitico italiano*, in *https://cise.luiss.it/cise/2013/02/27/volatile-e-tripolare-il-nuovo-sistema-partitico-italiano/*, consultato il 3 maggio 2019). Nel confronto avuto con il Consiglio direttivo del Gruppo di Pisa e con i due *discussant*, si è del resto esattamente segnalato (da parte di Antonio Saitta) che Forza Italia, all'opposizione in Parlamento, rispetto al Governo Conte, sostanzialmente condivide però il «segmento di programma» della Lega, contenuto nel c.d. contratto di governo, tanto che, per esempio, sul caso Diciotti il suo voto è stato compattamente a favore del Ministro degli Interni Matteo Salvini e quindi indirettamente a sostegno del Governo Conte.

26 maggio 2019, che hanno sensibilmente modificato gli equilibri tra le due forze politiche che formano l'attuale maggioranza di governo, vi sono alcuni segnali che indicano la possibilità di un riassestamento maggiormente bipolare – mi riferisco ovviamente agli esiti delle elezioni per il rinnovo degli organi di governo di alcune Regioni, successive alle elezioni politiche del marzo 2018 (Molise, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Sardegna, Basilicata, Piemonte) – e che pure non possono essere generalizzati.

Ma quali sono, se ci sono, le convenzioni costituzionali che caratterizzano l'era tripolare, comunque la si voglia definire, in modo non solo allusivo?

A me pare, almeno a questo stadio della riflessione, che le convenzioni siano sempre meno, che le "vecchie" convenzioni non funzionino più e che delle nuove si debba solo cercare un primo sviluppo embrionale, che magari potrebbe concludersi in un nulla di fatto, con un giudizio retrospettivo, senza una minima sedimentazione del dato politico esistente, alla prova dell'effettività; quasi un "navigare a vista", se si concede la metafora, molto incerto, con ipotesi e conclusioni per forza di cose provvisorie, e privi, come studiosi, della convinzione di sapere se la dissoluzione di certe convenzioni del passato sia un elemento positivo o negativo, un bene o un male (è uno spunto di cui sono particolarmente grato a Michele Della Morte), per il funzionamento della nostra forma di governo e per determinarne la realtà costituzionale.

E' con tale cautela, su un aspetto sul quale si tornerà anche nelle conclusioni[30], che si deve tentare, allora e comunque, una prima "mappatura" di convenzioni costituzionali, per capire quali ancora siano vigenti e quali invece, perché «accompagnate da una sottintesa clausola *rebus sic stantibus*», come aveva rilevato Costantino Mortati prima di molti altri[31], non esistano più, addentrandosi in quelli che ancora Rescigno ha definito emblematicamente «casi della vita»[32], casi della vita costituzionale mi sentirei di dire, aggiungendo l'aggettivo, che si trovano scavando a piene mani dentro il terreno della realtà costituzionale; ma anche «casi di scuola» da ipotizzare e prefigurare soltanto, capaci di far «vedere problemi e soluzioni nascoste»[33], gli uni e gli altri da estrapolare mediante la necessaria contaminazione del diritto costituzionale con altre scienze.

3. Una prima "mappatura" delle convenzioni costituzionali dal punto di svolta del 2013 a oggi. Alla ricerca di casi della vita e di casi di scuola nelle vicende costituzionali più recenti

Intanto è agevole osservare che dal 2013 a oggi numerosi elementi hanno contribuito al mutamento del quadro politico. Due legislature, si è già detto,

[30] Vedi il paragrafo 6.
[31] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, Tomo I, 321.
[32] G.U. Rescigno, *Prassi*, cit., 2.
[33] G.U. Rescigno, *Prassi,* cit., 9.

che si sono formate con due diversi sistemi elettorali; due Presidenti della Repubblica, di cui uno rieletto per la prima volta nella storia della Repubblica e con un mandato a termine (Giorgio Napolitano); quattro Governi successivamente in carica (Letta, Renzi, Gentiloni, Conte); un pre-incarico (o incarico "dimezzato") che non ha avuto sbocco nella formazione di un Governo (quello di Bersani, del 22 marzo 2013, incaricato di «verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo»); due mandati esplorativi molto vincolati (Fico e Casellati); un incarico rimasto "azzoppato" (Cottarelli); senza dimenticare, con la scelta di «intraprendere un percorso del tutto nuovo»[34], la nomina dei due gruppi di esperti da parte del Presidente Napolitano nel marzo 2013.

Elementi che devono spingere a verificare, in particolare dentro al procedimento di formazione del Governo e poi nel rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento (oltre che nelle relazioni che intercorrono tra il Governo e la Presidenza della Repubblica), la persistenza o meno di eventuali convenzioni costituzionali, di genuine convenzioni costituzionali per meglio dire; oppure la nascita di nuove convenzioni costituzionali (legate per esempio al ruolo inedito della figura del vice-Presidente del Consiglio – da declinare, riguardo al Governo Conte, necessariamente al plurale – o alla circostanza che il contratto di governo, oggetto della relazione di Tatiana Guarnier, che ha dato il vita alla coalizione che sostiene il Governo Conte, sia stato richiamato esplicitamente, motivando la mozione di fiducia votata da Camera e Senato).

Fuori da questo primo ambito, in questo lustro abbiamo avuto anche l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune di cinque giudici costituzionali; altri quattro giudici costituzionali sono stati nominati dal Presidente della Repubblica (che ha nominato anche quattro senatori a vita), e due giudici costituzionali soltanto sono stati designati dalle supreme Magistrature. Ancora nel periodo di riferimento vi sono stati due rinnovi integrali del CSM, con una doppia elezione in particolare degli otto membri laici dell'organo di autogoverno della magistratura, da parte del Parlamento in seduta comune, e due consiliature del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, di rilievo per la quota di membri designati da Camera e Senato a maggioranza assoluta.

Dentro al Parlamento, poi, sono stati eletti quattro presidenti di Assemblea (Grasso, Boldrini, Casellati e Fico); sono stati eletti secondo le norme dei rispettivi regolamenti i presidenti delle Commissioni permanenti, delle Commissioni parlamentari c.d. di garanzia, delle Giunte e delle Commissioni di inchiesta.

[34] Così B. Randazzo, *I poteri di nomina e le nomine dei presidenti*, in *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, 2018, volume II, 1110.

Con l'intervento del Parlamento e del Governo, ancora, si è proceduto a designare una serie di commissari di Autorità amministrative indipendenti…

Se il 2013 è l'anno a partire dal quale è opportuno registrare il mutamento del quadro politico, la relazione dovrà cercare di cogliere cosa sia effettivamente cambiato rispetto a quando alcune convenzioni costituzionali andarono a formarsi, al fine di definire (positivamente), attraverso i comportamenti e le decisioni degli attori coinvolti, questioni di politica costituzionale altrimenti destinate a rimanere irrisolte.

Uno sguardo quindi al passato, quello più antico dei primi anni di funzionamento della forma di governo, quando nacquero certe convenzioni costituzionali, talora trasformatesi in vere e proprie consuetudini, ma anche a un passato (molto) più vicino a noi, ovviamente, venendo in rilievo in particolare la già menzionata discontinuità degli eventi del 1992-1993. Con un occhio prognostico rivolto al futuro, perché l'instabilità del contesto politico attuale – già evidenziata – non facilita previsioni per l'avvenire, quando si dovrà procedere all'elezione di nuove Camere (al più tardi, perdurando l'intera legislatura nella primavera del 2023), a formare un nuovo Governo, senza alcuna "ipoteca" sulla durata di quello attualmente in carica, a eleggere un nuovo presidente della Repubblica (nel 2022), eleggere un nuovo giudice costituzionale da parte del Parlamento o del Presidente in particolare (il primo giudice a scadere tra quelli di nomina parlamentare o presidenziale è Marta Cartabia, nominata dal Presidente della Repubblica e che concluderà il suo mandato il 13 settembre 2020), e così via.

Senza timore, ovviamente, di scivolare e "sporcarsi le mani" dentro le diverse forme espressive della fattualità costituzionale, dentro al diritto materiale costituzionale, rincorrendo inevitabilmente la cronaca costituzionale, come accade quando ci si concentra «su variazioni di breve o brevissimo periodo», frutto della «rapidità dei mutamenti che intervengono nelle moderne società conflittuali»[35].

E con il rischio reale di non poter individuare sempre un'autentica convenzione costituzionale, tutte le volte in cui sono singoli episodi a essere osservati e non una certa regolarità e ripetitività di comportamenti[36], dovendosi

[35] Così già S. Bartole, *Le convenzioni*, cit., 264; vedi anche N. Lupo, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi, Bologna, 2014, 13, che evidenzia che il diritto parlamentare e il diritto costituzionale non devono «avere timore di trarre indicazioni, ancorché provvisorie, pure dalle vicende recenti o recentissime, che ne condizionano pesantemente non solo le regolarità, ma anche le regole che da quelle si traggono».

[36] Così A. Barbera, *Intorno alla prassi*, cit., 15-16, che come già ricordato parla piuttosto di prassi, portando come esempio di mero precedente «la soluzione adottata nel 1964 per accertare l'impedimento del Capo dello Stato, in conseguenza dell'infermità del Presidente Segni»; tale vicenda è stata incasellata anche come una vera e propria convenzione costitu-

su questo punto prendere partito tra le due diverse posizioni che la dottrina ha formulato, se è vero che, all'orientamento di chi ritiene che con un solo accadimento costituzionale non possa mai prodursi una regola convenzionale, per altri autori, le convenzioni costituzionali sono invece «suscettibili di formarsi anche in base ad un unico caso concreto»[37], vuoi in ragione dell'eccezionalità del fatto realizzatosi, vuoi di una situazione del quadro politico così mutevole, da non permettere a qualsiasi tipo di accordo preso tra le forze politiche, valorizzando la matrice contrattuale e volontaristica della convenzione, di durare più di una volta. Con una conseguente equazione, della quale si potrebbe forse supporre l'esistenza, tra mutamento continuo del quadro politico e "istantaneità" della convenzione costituzionale che viene a formarsi.

4. Le convenzioni costituzionali nella fase di investitura degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale: *a)* l'elezione del Presidente della Repubblica, *b)* il procedimento di formazione del Governo, *c)* l'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune (e le nomine da parte presidenziale), *d)* l'elezione dei membri laici del CSM da parte del Parlamento in seduta comune (e dei membri laici dei Consigli di presidenza delle magistrature speciali da parte delle Camere)

a) L'elezione di Giorgio Napolitano, una seconda volta, alla presidenza

zionale, se non addirittura una consuetudine: vedi V. Crisafulli, *Lezioni*, cit., 200. Che essa rappresenti, invece, un'esemplificazione di una regola costituzionale non scritta è sostenuto da G.U. Rescigno, *Prassi*, cit., 13, e da L. Carlassare, *Alcune perplessità sui confini delle norme di correttezza costituzionale*, in *Norme*, cit., 118, che però, dando rilievo alla «incertezza che può vertere anche sul contenuto stesso di una regola, sugli elementi che la compongono», fa rientrare tra di essi, accanto alla dichiarazione congiunta dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri, pure la dichiarazione, il certificato del medico.

[37] Così R. Bifulco, *Le riflessioni*, cit., 52. Ma vedi già G.U. Rescigno, in vari contributi e in particolare nella citazione *supra* di nota n. 12 e soprattutto C. Esposito, *Consuetudine*, cit., 470, 471 e ancora 470, nota n. 68, che parlava di «puntuali convenzioni, che risolvono un caso concreto, questioni concrete», di «decisioni del singolo caso», «anche se la soluzione del caso singolo sia presa in rapporto a casi ripetibili e perciò possa pregiudicare casi futuri». Il tema è stato ripreso anche durante i lavori del Convegno di cui si pubblicano ora gli *Atti*, in particolare negli interventi orali di P. Carnevale e di A. Ruggeri; il primo ha parlato di un carattere proiettivo della convenzione costituzionale, che deve possedere almeno una minima capacità di orientare i comportamenti degli attori politico-costituzionali, rilevando che senza stabilizzazione del sistema politico la convenzione non ha spazi, risolvendosi solo nella soluzione di problemi contingenti; il secondo, che ha già pubblicato le sue riflessioni con il titolo *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, in *Gruppo di Pisa*, 01/2019, 73 ss., ha invitato (pag. 75) «a non confondere il singolo ed isolato comportamento con l'avvento di una nuova regola, tutta invece da dimostrare: rischio, questo, al quale proprio nella congiuntura in atto si può andare facilmente incontro».

della Repubblica il 20 aprile 2013 potrebbe essere anche interpretata come la dimostrazione del venire meno di una regola convenzionale, affermatasi già all'inizio della vicenda repubblicana e riguardante una sorta di divieto implicito alla possibilità di rieleggere, nel silenzio dell'art. 85 Costituzione, un Presidente della Repubblica al termine del suo mandato settennale. La circostanza, infatti, che nessun altro Presidente sino al quel momento fosse mai stato rieletto potrebbe anche significare che esisteva sul punto un accordo vero e proprio tra le forze politiche in campo, almeno informalmente (alla Rescigno), ovvero uno di quegli intrecci di aspettative reciproche di natura relazionale-utilitaristica (alla Zagrebelsky), che, nell'uno o nell'altro caso, costituiscono l'essenza di una convenzione costituzionale.

Certamente, in una relazione come la presente che vuole indagare come il mutamento del quadro politico possa aver determinato la produzione di nuove regole convenzionali incidenti sulla forma di governo parlamentare del nostro Paese, questa situazione del tutto nuova – e pure forse giustificata dal delicatissimo frangente che l'Italia stava attraversando – non può essere taciuta. Ricordando anche che quell'elezione, sin dall'inizio, fu considerata dallo stesso Presidente rieletto e dalle forze politiche che ne avevano sostenuto l'elezione, "strigliate" pesantemente nel messaggio presidenziale di investitura, come un mandato a termine e non solo, probabilmente, per l'età già avanzata del Presidente Napolitano.

Un'elezione, ancora, che, se è vera la premessa, ha portato ad accantonare una regola convenzionale esistente, segnando anche per questa ragione, nell'anno 2013 e nella XVII legislatura allora appena avviata, il momento di inizio del mutamento del quadro politico che vuole qui essere particolarmente analizzato. E non è forse casuale che, a conferma del realizzarsi di questo mutamento, il Presidente eletto si fosse fatto portatore di un percorso di riforme costituzionali che aveva l'ambizione di modificare anche profondamente la forma di governo del nostro Paese[38], sostenendo poi un testo di revisione costituzionale promosso su iniziativa del Governo Renzi e che, peraltro, è stato poi respinto dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016.

L'accantonamento di quella regola convenzionale, se regola convenzionale era, sulla non rieleggibilità del Presidente[39], permetterebbe anche per

[38] Vedine una ricostruzione in G. Grasso, *Articolo 91*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, vol. II, Bologna, 2018, 202 e in V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 226.

[39] Vedi G.U. Rescigno, *Prassi*, cit., 6, citando anche la posizione che era stata assunta dal Presidente Carlo Azeglio Ciampi – il quale nel 2006, rifiutando l'elezione che gli era stata offerta, aveva segnalato in una nota che si era creata addirittura una consuetudine contraria alla rielezione – osserva che la rielezione di Napolitano dimostra che non si era creata alcuna consuetudine costituzionale. Tuttavia il mandato ridotto e le dimissioni potrebbero forse dimostrare che «forse una convenzione costituzionale contraria alla rielezione del Presidente, salvo casi eccezionali, esiste».

l'avvenire di rieleggere un Presidente una seconda volta e forse anche di eleggere, assai discutibilmente, un Presidente con un incarico ridotto rispetto al settennato, cambiando però in questo modo i caratteri e la natura delle funzioni presidenziali, tutte calibrate sul settennato.

Ma il lasso temporale qui in specifico esame ha poi visto, dopo le "programmate" dimissioni di Napolitano (in una data che avrebbe lui individuato), l'elezione di Sergio Mattarella il 31 gennaio 2015. Anche questo passaggio istituzionale ha mostrato una qualche singolarità, legata alla circostanza che Mattarella al momento della sua elezione era giudice costituzionale, essendo stato eletto dal Parlamento in seduta comune a questa carica il 5 ottobre 2011. Un giudice costituzionale divenuto, per la prima volta nella storia del Paese, Presidente della Repubblica e che, per fortuna, non ha dovuto occuparsi di scegliere il suo sostituto alla Corte (cosa che astrattamente si sarebbe potuta invece verificare, qualora Mattarella fosse stato un giudice costituzionale di designazione presidenziale), ma che poi, in conseguenza delle vacanze createsi nell'organo, ha proceduto a nominare, per ora, un solo giudice costituzionale, Francesco Viganò, il 24 febbraio 2018.

Mattarella è stato eletto al quarto scrutinio, con 665 voti, un numero di preferenze quindi ben superiore a quello dei gruppi parlamentari che appoggiavano il Governo Renzi allora in carica (Partito democratico, Scelta Civica, Area popolare, insieme, infatti potevano contare su 553 voti), dopo che nei primi tre scrutini tutte le forze politiche, a parte il MoVimento 5 Stelle che aveva votato il suo candidato Ferdinando Imposimato, scelto preventivamente attraverso una votazione in rete sul portale di questa formazione politica, tra gli iscritti a questo partito, si erano orientate a votare scheda bianca per non "bruciare" nessun candidato, senza che si sia prospettata, peraltro, in tale frangente alcuna convenzione costituzionale legata in qualche modo all'elezione presidenziale.

b) Quattro Governi si sono succeduti, sinora, nel periodo particolarmente in esame, tre nella XVII legislatura (Letta, Renzi, Gentiloni), uno nella presente legislatura, rendendo di sicuro interesse una ricognizione nel materiale costituzionale esistente, per verificare la eventuale presenza di regole convenzionali o di fatti di politica costituzionale suscettibili di provocare la nascita di qualche futura convenzione costituzionale.

Le elezioni del 24 e 25 febbraio 2013 avevano svelato un evidente mutamento del quadro politico, perché al bipolarismo, che aveva accompagnato almeno tutte le elezioni dal 1996 al 2008, si era sostituito un assetto partitico tripolare, cui si è già fatto cenno in precedenza, e solo l'ingiustificato (e del tutto squilibrato) premio di maggioranza previsto per l'elezione della Camera dei deputati dalla legge n. 270/2005 (e che di lì a poco, con la sentenza n. 1 del 2014, la Corte costituzionale avrebbe dichiarato costituzionalmente illegittimo), aveva permesso alla forza politica coalizzata che aveva riportato

la maggioranza relativa, poco sotto al 30% dei voti (il Partito democratico, insieme a Sinistra Ecologia Libertà - SEL), di ottenere il 55% dei seggi alla Camera. Una maggioranza che non esisteva, invece, al Senato della Repubblica, dove pure, in applicazione della legge n. 270 citata, erano scattati tanti premi di maggioranza (non meno squilibrati e irragionevoli di quelli previsti per la Camera), nell'ambito di ogni singola Regione.

Il forte correttivo del premio di maggioranza, impiantato su una legge proporzionale, che aveva funzionato molto bene nelle elezioni del 2008, in presenza di un assetto politico-partitico bipolare, non garantiva ora a nessuna delle tre forze politiche principali i numeri per poter governare da sola, rendendosi indispensabile cercare un accordo tra almeno due di quegli schieramenti ovvero tra uno di essi e "un pezzo", una frazione, di uno degli altri due, sufficiente a sostenere la nascita di un Governo, necessariamente di coalizione.

Eletti i due presidenti delle Camere, Grasso e Boldrini, il 16 marzo 2013, ripetendo uno schema (una regola convenzionale?) che assegnava dal 1994 la seconda e la terza carica dello Stato alla coalizione vincitrice, affidando alla sua componente più forte il Senato e a quella più debole la Camera, nell'anomalia di aver eletto questa volta due «neofiti della politica a Presidenti di Assemblea»[40], il Presidente Napolitano iniziò le consultazioni per formare il nuovo Governo, contemporaneamente assicurandosi la continuità dell'azione governativa del Governo Monti, dimissionario ma «rimasto in carica e in funzione sia pure con poteri limitati». Nella *Dichiarazione* del Presidente Napolitano del 16 marzo 2013 sulla elezione dei Presidenti delle Camere, si afferma anche che: «è importante che in sede europea, e nell'esercizio di ogni iniziativa possibile e necessaria specie per l'economia e l'occupazione, il Governo conservi la guida autorevole di Mario Monti, fino all'insediamento del nuovo Governo», come se questa situazione comportasse un esercizio di poteri da parte del Governo, oltre il normale disbrigo degli affari correnti, tipico convenzionalmente di un Esecutivo dimissionario. Rispetto a tale vicenda, sviluppando uno spunto solo accennato nell'introduzione di questa relazione[41], potrebbe forse supporsi che l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea finisca per determinare che i Governi dimissionari o giunti naturalmente a fine legislatura conservino un potere rafforzato, integrando la convenzione costituzionale che riserva loro l'ordinaria amministrazione. Non pare dubbio, per altro aspetto, che le consultazioni presidenziali per formare un Governo siano ormai diventate, invece, una sorta di norma costituzionale consuetudinaria, piuttosto che una di quelle convenzioni di cui si sta cercando traccia in questo scritto.

Il 22 marzo 2013 Napolitano conferì a Pierluigi Bersani, segretario del Partito Democratico, «l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo», non quindi un

[40] Riscontrata da N. LUPO, *I Presidenti*, cit., 27.
[41] Vedi il paragrafo 1.

incarico pieno, ma appunto condizionato, una sorta di pre-incarico. Quel sostegno parlamentare certo, impossibile a trovarsi al Senato, nonostante il tentativo di Bersani di cercare l'appoggio del MoVimento 5 Stelle, con le prime trattative in *streaming* della storia repubblicana…

Senza permettere a Bersani di presentarsi eventualmente al Senato per cercare lì i voti, con un Governo che avesse già ricevuto una sicura maggioranza alla Camera, Napolitano nella fase di stallo che si era creata istituì il 30 marzo 2013 due anomali gruppi di lavoro, per definire, «stabilendo contatti con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari (…), proposte programmatiche in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea»[42].

Nel mese di aprile, come si è già ricordato poco sopra, cominciando questo paragrafo, si arrivò alla rielezione di Napolitano, che accelerò la formazione del successivo Governo: il 20 aprile 2013 Napolitano è, infatti, rieletto Presidente della Repubblica, il 22 si dimette da Presidente in carica (la scadenza naturale era il 15 maggio 2013) per poi giurare ai sensi dell'art. 91 Costituzione e dare inizio al nuovo mandato, il 23 svolge le consultazioni e il 24 conferisce a Enrico Letta il compito di formare il Governo (con incarico "pieno" questa volta), il 27 Letta scioglie la riserva e il 28 il nuovo Governo giura nelle mani del Presidente.

Meno di un anno dopo la sua formazione, nel febbraio 2014, si consuma la crisi del Governo Letta, sfiduciato non dal Parlamento, ai sensi dell'art. 94 Costituzione, ma dalla Direzione del Partito democratico, che si era espressa «a favore di un mutamento della compagine governativa»[43]. La crisi di origine del tutto extraparlamentare di questo Governo ricorda molto le crisi di Governo degli anni precedenti al 1993, in cui vigeva una legge elettorale fortemente proporzionale, quando per decisione dei partiti stessi che componevano la coalizione, in particolare del partito di maggioranza relativa per 45 anni, la Democrazia Cristiana, i Governi venivano fatti cadere, chiedendo spesso solo un cambio di guida della compagine governativa o una rideterminazione della squadra di governo. Resta da dimostrare che quel meccanismo deleterio che fece tanti guasti e provocò molti guai durante la c.d. Prima Repubblica fosse davvero una convenzione costituzionale, che riconosceva al partito pivot del sistema politico italiano il potere di determinare crisi o rimpasti di governo; quello che è certo è che nella caduta del Governo Letta, in un assetto non più bipolare, vi è stato il ritorno di un'antica prassi.

Al di là di questo inciso, peraltro di rilievo alla luce degli obiettivi della mia relazione, Napolitano svolge le consultazioni e affida l'incarico (ancora

[42] *Comunicato* presidenziale del 30 marzo 2013; in un successivo *Comunicato* presidenziale del 1° aprile 2013, Napolitano sottolineò «sia il carattere assolutamente informale e il fine puramente ricognitivo dell'iniziativa assunta dal Presidente della Repubblica sia i limiti temporali, d'altronde ovvi, dell'attività dei due gruppi».

[43] *Comunicato* presidenziale del 14 febbraio 2014.

pieno) di formare il Governo a Matteo Renzi, segretario del Partito democratico; Renzi scioglie la riserva e giura il giorno 22 febbraio 2014, costituendo un Governo di coalizione formato in particolare dal Partito democratico, dal Nuovo Centro Destra e da Scelta Civica.

Tuttavia la mancata approvazione della riforma costituzionale sottoposta a *referendum* il 4 dicembre 2016 "costringe" Matteo Renzi, che aveva politicamente legato la sua permanenza nella carica di Presidente del Consiglio all'esito positivo del *referendum* costituzionale, a dimettersi, proprio mentre è in discussione il testo finale della legge di bilancio per l'anno 2017. Il Presidente Mattarella, «considerata la necessità di completare l'*iter* parlamentare di approvazione della legge di bilancio onde scongiurare i rischi di esercizio provvisorio», chiede però a Renzi, che aveva manifestato la sua intenzione di rassegnare le dimissioni, «di soprassedere alle dimissioni, per presentarle al compimento di tale adempimento»[44]. In modo del tutto paradossale un Governo già di fatto dimissionario pone la questione di fiducia sul testo della legge più importante dell'anno e il Parlamento votandogli la fiducia ha piena consapevolezza, però, che quel Governo, subito dopo averla incassata, rassegnerà le sue dimissioni[45]. Non credo che questa vicenda, molto, forse troppo, singolare, sia (stata) in grado di innescare la nascita di qualche nuovo elemento convenzionale, però essa ha di nuovo riproposto tutta la forza dei vincoli finanziari, indotti anche dall'Unione europea, sulle prassi che regolano il funzionamento della forma di governo parlamentare.

Appoggiato dalla medesima maggioranza che sosteneva Renzi, si forma molto rapidamente il Governo guidato da Paolo Gentiloni: Renzi si dimette il giorno 7 dicembre, Mattarella avvia le consultazioni il giorno successivo e l'11 di dicembre vi è l'incarico, pieno, a Gentiloni che giura il 12 dicembre, restando Presidente del Consiglio non solo sino alla fine (quasi naturale) della legislatura, ma anche per molte settimane successive, all'inizio della legislatura corrente, di fronte alla grandissima difficoltà di formare un nuovo Governo, dopo le elezioni del marzo 2018[46].

[44] Si veda il *Comunicato* presidenziale del 5 dicembre 2016.

[45] Scorrendo gli atti parlamentari di quei giorni, si può cogliere il senso di quel voto: vedi per esempio la dichiarazione del 7 dicembre 2016 del Senatore Giorgio Santini del Partito Democratico, con cui si annuncia il voto di fiducia da parte del suo partito, al fine di evitare l'esercizio provvisorio del bilancio e agevolare la soluzione della crisi politica.

[46] Su questa lunga e anomala *prorogatio* vedi, tra gli altri, M. D'Amico, *Intervento* ne *Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte,* in *Gruppo di Pisa*, 2018/03, 4 e 3, che parla di «un effetto necessario ed inevitabile», determinato dall'«instabilità politica che il nostro Paese sta attraversando», senza ritenerla però «giuridicamente anomala», A. D'Andrea, *Intervento*, Ivi, 2018, 5, che segnala peraltro che essa è stata anche più breve di quella di cui ha goduto il Governo Monti, dopo le elezioni del febbraio 2013, nonché A. Ruggeri, *Intervento*, Ivi, 7, che afferma che «l'esperienza ci offre numerose testimonianze di casi in cui si è assistito a una dilatazione anche abnorme della duttile e scivolosa nozione di "ordi-

Queste ultime elezioni segnano un punto di grande trasformazione del sistema politico italiano e, per il tramite di quello che è stato definitivo «un effetto distruttivo della legge n. 165/2017», determinano il «dissolversi delle norme convenzionali sulla formazione e sulla delimitazione delle coalizioni», che avevano funzionato in un quadro politico bipolare, basato su due diverse coalizioni pronte a governare il Paese[47].

In questo frangente, si è scritto, alle vecchie convenzioni, diventate inutilizzabili, non ne sono succedute altre e di fronte all'incapacità degli attori politici, i partiti politici, di produrre nuove regole, è stato il Presidente Mattarella a diventare il «massimo decisore politico nella produzione della norma convenzionale, laddove tale funzione è sempre spettata precipuamente ai partiti»[48].

La lunga cronologia delle vicende che vanno dalle elezioni politiche del 4 marzo 2018 al giuramento del Governo Conte, il 1° giugno 2018[49], dopo l'elezione dei due presidenti di Assemblea, Fico del MoVimento 5 Stelle e Casellati di Forza Italia, vede un primo doppio giro di consultazioni, che non danno però un esito positivo, per l'indisponibilità delle forze politiche, nessuna da sola in grado di guidare un Governo, ad accordarsi in vista della costituzione di un possibile Governo di coalizione. Il 18 aprile Mattarella conferisce al presidente del Senato Casellati un mandato esplorativo per sondare la possibilità di un accordo di governo tra una parte delle forze politiche rappresentate in Parlamento, il Movimento 5 Stelle e la coalizione, il cartello di centro-destra costituito da Lega, Forza Italia e Fratelli d'Italia; il tentativo fallisce, il MoVimento 5 Stelle, infatti, è indisponibile a entrare in un Governo con Forza Italia. Il 23 aprile allora Mattarella conferisce un secondo mandato esplorativo strettamente vincolato, questa volta al presidente della Camera dei deputati Fico, per verificare la possibilità di un accordo tra il MoVimento 5 Stelle e il Partito democratico. Il mandato ha un esito sostanzialmente positivo, iniziando un dialogo tra le due forze politiche, che si interrompe però bruscamente dopo che il leader del Partito democratico Matteo Renzi, pur non più segretario di questa forza politica, in un'intervista televisiva dichiara che il Partito democratico non entrerà in un Governo con il MoVimento 5 Stelle.

Ai primi di maggio (il 7 del mese) Mattarella svolge un terzo giro di consultazioni, ancora infruttuose, che spingono il Presidente, di fronte alla mancanza di qualsiasi accordo per la formazione di un governo politico[50], e pur ritenendo

naria amministrazione" entro il cui recinto il Governo sarebbe obbligato – verosimilmente, in forza di una convenzione o, forse, di una consuetudine, pure largamente oscillante – a stare».

[47] Così in particolare S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2018, 7.

[48] Ancora S. Staiano, *La forma di governo*, cit., 7.

[49] Vedine per esempio la dettagliata ricostruzione su *Giurisprudenza costituzionale* 2018, 974 ss., a cura di A.A. Di Todaro.

[50] «Sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude

utile che i partiti «si prendano ancora del tempo per approfondire il confronto fra di essi e per far maturare, se possibile, un'intesa politica per formare una maggioranza di governo»[51], a prefigurare la costituzione di un esecutivo neutrale rispetto alle forze politiche, un governo di garanzia, di servizio. Un governo pronto, però, a dimettersi con immediatezza, «laddove si formasse nei prossimi mesi una maggioranza parlamentare (…) per lasciare campo libero a un governo politico», rimettendo ancora ai partiti politici la decisione finale: «Scelgano i partiti, con il loro libero comportamento, nella sede propria, il Parlamento, tra queste soluzioni alternative: dare pienezza di funzioni a un governo che stia in carica finché, fra di loro, non si raggiunga un'intesa per una maggioranza politica e, comunque, non oltre la fine dell'anno. Oppure nuove elezioni subito, nel mese di luglio, ovvero in autunno»[52].

La mossa di Mattarella, che è parso utile riportare in modo così esauriente, dà una scossa alle forze politiche, con l'avvio di una trattativa tra il MoVimento 5 Stelle e la Lega, favorita da una dichiarazione del leader di Forza Italia Silvio Berlusconi che annuncia che il proprio partito non porrà veti pregiudiziali su un eventuale accordo tra questi due soggetti politici.

Tutti i passaggi successivi segnano forti elementi di discontinuità nel procedimento di formazione del Governo, con la (progressiva) predisposizione dell'accordo di governo tra i due partiti, sotto forma di un vero e proprio contratto di governo, presentato irritualmente[53] al Presidente della Repubblica il 21 maggio insieme all'indicazione del professor Giuseppe Conte come persona da volere designare come Presidente del Consiglio.

Il giorno 23 Mattarella conferisce a Conte l'incarico di formare il Governo (incarico pieno, accettato con riserva), ma sull'indicazione del professor

senza neppure essere avviata. La prima volta che il voto popolare non viene utilizzato e non produce alcun effetto», afferma Mattarella il giorno 7 maggio 2018 (vedi *Dichiarazione* del Presidente della Repubblica al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo Governo).

[51] Vedi ancora *Dichiarazione* del Presidente della Repubblica al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo Governo.

[52] Vedi sempre *Dichiarazione* del Presidente della Repubblica al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo Governo.

[53] Per il «mutato *milieu* culturale e comunicativo dei soggetti in gioco», caratterizzato da «toni ostentati e irrituali [che] hanno non poco irrigidito il dialogo istituzionale, violandone la consueta riservatezza e costringendo il Presidente alle reazioni note», come rileva F. Rimoli, *Intervento*, in *Dibattito*, cit., 1014. Il forte scostamento rispetto alle prassi in tema di comunicazione pubblica, anche per l'emergere di nuove modalità comunicative che hanno finito per tradire le tradizionali regole di riservatezza e di riserbo nei rapporti tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio incaricato, a tacere del coinvolgimento sostanziale di altri soggetti, i leader dei due partiti che hanno poi sostenuto la formazione del Governo Conte, è stato segnalato anche, tra gli altri, da M. Manetti, *Intervento*, cit., 1004, C. Pinelli, *Intervento*, in *Dibattito*, cit., 1011, e M. D'Amico, *Intervento*, cit., 13.

Paolo Savona come Ministro dell'Economia e delle finanze si arriva a uno scontro fortissimo e per certi aspetti inedito, tra i due leader del MoVimento 5 Stelle e della Lega e il Presidente della Repubblica. Il "veto" di Mattarella su Conte, reso manifesto nelle sue motivazioni con una drammatica dichiarazione pubblica del Presidente del 27 maggio 2018, porta Conte a rimettere l'incarico. E mentre sale altissimo lo scontro politico istituzionale, con la minaccia, del tutto ingiustificata, di una messa in stato d'accusa del Presidente dinanzi alla Corte costituzionale, il medesimo conferisce a Carlo Cottarelli l'incarico di formare il Governo, quel governo di servizio sino a quel momento solo presagito, che avrebbe ben potuto diventare un vero e proprio *gouvernement de combat*, in analogia con ciò che era accaduto nella Terza Repubblica francese[54], sulla base di un modello che, peraltro, anche nel corso dell'attuale V Repubblica sembra avere avuto qualche seguito[55].

I successivi eventi portano però Lega e MoVimento 5 Stelle a trovare una diversa opzione politica che sposta il professor Savona al Ministero degli Affari europei e pone a capo di quello dell'Economia il professor Giovanni Tria. E' il lasciapassare a una soluzione di tipo politico, che il Presidente della Repubblica aveva auspicato, e che determina la fine dell'incarico a Cottarelli, che rinuncia al medesimo, conducendo al conferimento dell'incarico, accettato senza riserva, ancora a Giuseppe Conte.

Il 1° giugno vi è la nomina e il giuramento del nuovo Governo, la cui struttura organizzativa sarà più avanti analizzata (per la presenza davvero anomala di due vicepresidenti, che fanno da contraltare al Presidente del Consiglio, a cui spetta costituzionalmente il compito di dirigere la politica generale del Governo)[56].

Come interpretare tutti questi eventi alla luce degli obiettivi di questo contributo? Stanno emergendo forse nuove convenzioni costituzionali? Con ciò mi riferisco, evidentemente, a mandati esplorativi vincolati a realizzare specifiche maggioranze, ad atti negoziali privatistici (il c.d. contratto di governo) che influenzano l'attività dell'Esecutivo e il rapporto fiduciario tra

[54] Questa è l'opinione di G.U. Rescigno, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 855; che potesse essere nominato un governo di minoranza è segnalato anche da F. Sorrentino, *Intervento*, in *Dibattito*, cit., 1018, e da A. D'Andrea, *Intervento*, cit., 23, che ha scritto di un «Governo direttamente ispirato dal Presidente Mattarella [che] avrebbe seriamente rischiato di non essere sostenuto da nessun Gruppo parlamentare – un Esecutivo ultra-minoritario dunque –»; che il Presidente Mattarella non volesse invece formare, comunque, un *gouvernement de combat* è sostenuto da C. Pinelli, *Intervento*, in *Il Forum*, cit., 24.

[55] Tale, per esempio, è stata considerata la nomina, come primo ministro, di M. Manuel Valls da parte del Presidente François Hollande nel marzo del 2014: vedi P. Avril, J. Gicquel, *Chronique constitutionnelle française (1er janvier-30 avril 2014)*, in *Pouvoirs*, 2014/3 n° 150, 150 e 163.

[56] Vedi il paragrafo 5.

Governo e Parlamento, a incarichi a formare il Governo a "gittata ridotta", all'affermazione di un potere presidenziale che, opponendosi alla nomina di un certo ministro, potrebbe alla fine voler influenzare l'indirizzo politico e i rapporti tra Parlamento e Governo.

L'ultima situazione è quella che ha avuto, forse, il maggior risalto, sia perché è uscita dal più ristretto ambito degli addetti ai lavori, sia perché il livello dello scontro tra il Presidente e quelli che sarebbero poi divenuti i due vice-presidenti del Consiglio ha raggiunto vette elevatissime, nella minaccia molto concreta (i numeri in Parlamento lo avrebbero permesso, la ragione costituzionale no) di promuovere la messa in stato d'accusa del Presidente Mattarella, ai sensi dell'art. 90 Costituzione.

Come è noto, già altre volte vi erano state opposizioni da parte presidenziale sulla nomina di un Ministro, ma erano in fondo obiezioni sempre rimaste nel non scritto e nel non detto del diritto costituzionale[57]. Aver posto, ora, questa specie di veto presidenziale sul nome di un Ministro è in grado di integrare l'esistenza di una vera e propria convenzione costituzionale, oppure no? Ciò che può notarsi è che, se con il caso Savona ci troviamo di fronte al ripetersi di una convenzione costituzionale già nota, una regola che si fa (a volte) regolarità, nel «piano scivoloso delle prassi»[58], certamente emerge in questo caso l'assoluta novità di rendere manifeste e così palesi da parte del Presidente le ragioni del suo contrasto.

Proprio guardando a questa vicenda, anche in comparazione con ciò che era accaduto nel periodo precedente, si è osservato opportunamente che l'avvento del maggioritario avrebbe prodotto «una vera e propria convenzione, con la quale i bellicosi ma fragili soggetti partoriti dalla crisi del 1992-1993 hanno chiesto o concesso al Capo dello Stato di figurare almeno in parte come titolare di alcune scelte che essi non avrebbero da soli potuto sostenere, per mancanza di una adeguata credibilità»[59]. E se per qualcuno «questa convenzione sembra aver perso vigore, a giudicare tanto dall'atteggiamento delle nuove forze che dominano lo scenario politico, quanto dallo stile di sobrio *self-restraint* cui si è costantemente ispirato il Presidente Mattarella»[60], altri ha segnalato una violazione di «quasi tutte le convenzioni che fino ad oggi avevano caratterizzato il procedimento di formazione del Governo», non solo da parte dei due leaders,

[57] Questa casistica è riportata in particolare da R. Chieppa, *Intervento* al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Roma 6 giugno 2018, *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018 1 ss. e da C. Pinelli, *Intervento*, in *Dibattito*, cit., 1011.

[58] Secondo quanto osservato da G. Azzariti, *Intervento*, in *Dibattito*, cit., 2018, 982.

[59] Così M. Manetti, *Intervento*, cit., 1005.

[60] Ancora M. Manetti, *Intervento*, cit., 1006, la quale ha rilevato che l'attentato alla Costituzione, a cui si è opposto con un insuperabile rifiuto Mattarella, è stato compiuto dalla maggioranza e non certo dal Presidente.

oggi vice-presidenti del Consiglio dei ministri, ma anche con qualche sbavatura da parte del Presidente, rispetto «a quel tanto di *fair play* costituzionale che dovrebbe guidare un sistema che vuole essere stabile, duraturo, riconoscibile e seguito dagli attori politici»[61]; altri ancora ha rimarcato il prevalere di un vuoto di regole convenzionali[62], che non sembra semplice colmare, nel quale «è risultato massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica»[63].

La lunga gestione della formazione del Governo Conte, con un primo e un secondo tempo, per utilizzare una metafora sportiva[64], ha reso davvero di stringente attualità le parole di chi, considerando le prassi repubblicane riguardanti l'articolo 92, secondo comma Costituzione, aveva affermato che «non esiste regola certa intorno ai tentativi che può fare il Presidente della Repubblica, sia attraverso ripetuti incarichi non accettati, sia attraverso nuovi Governi che non ottengono la fiducia, anche se è comunque politicamente impossibile che si vada oltre due-tre tentativi»[65].

Se la legislatura in corso arriverà sino alla sua scadenza naturale e se si profilasse eventualmente una crisi del Governo attualmente in carica, per esempio a causa di una rottura dell'accordo politico tra le due forze partitiche che oggi lo sostengono, si dovrà anche verificare, nel vigente contesto proporzionale, l'eventuale permanenza di quel «divieto, sorto in via convenzionale, se non addirittura consuetudinaria», che avrebbe impedito in tutte le legislature del maggioritario «la formazione di un governo con un supporto parlamentare diametralmente opposto a quello della coalizione uscita vincitrice dalle elezioni politiche»[66].

[61] G.U. Rescigno, *Presidente*, cit., 858-859.

[62] S. Staiano, *La forma di governo*, cit., 7.

[63] Sempre S. Staiano, *La forma di governo*, cit., 7. Lo stesso S. Staiano, *Intervento* ne *Il Forum*, cit., 20, ha ribadito che «la partita si [è] giocata sulle convenzioni, sull'assenza di esse e sulla opportunità (largamente disattesa) di statuirne di nuove», aggiungendo conclusivamente: «ma una convenzione il Presidente ha ritenuto ancora attuale, e non ha consentito fosse disattesa: quella riguardante i suoi poteri nella nomina dei ministri».

[64] I diversi orientamenti della scienza costituzionalista sulla vicenda della mancata nomina del ministro Savona hanno trovato numerosi luoghi di confronto. Si vedano, in particolare, il *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 974 ss.; il Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti di Roma, 6 giugno 2018, *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, cit.; *Il Forum. La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, cit. Vedi inoltre, almeno, tra i numerosi altri contributi, il volume collettaneo a cura di A. Morelli, *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018. Rispetto alle motivazioni date pubblicamente dal Presidente Mattarella nel suo comunicato, può solo qui evidenziarsi un legame molto stretto con quei vincoli europei e di tipo finanziario al funzionamento della forma di governo, che erano stati ricordati introducendo la relazione e che, anche in questa vicenda, sono sembrati in grado di influenzare un assetto di regole convenzionali evanescente e tutto in divenire.

[65] G.U. Rescigno, *Prassi*, cit., 10.

[66] N. Lupo, *Il governo*, cit., 183.

O, forse, come si evidenzierà anche nelle conclusioni[67], in una situazione così fluida politicamente si dovrà semplicemente constatare l'impossibilità di utilizzare vecchie convenzioni o di forgiarne di nuove, che aspirino a essere basate su accordi duraturi, potendo contare solo, eventualmente, su episodiche e puntuali convenzioni (anche contestate scientificamente nel loro essere vere e proprie regole convenzionali), molto più fragili che in passato, perché rette da rapporti di mera forza politica destinati rapidamente a mutare.

c) e *d)* Rispetto all'elezione parlamentare e alla nomina presidenziale dei giudici costituzionali, così come per l'elezione parlamentare degli otto membri laici del CSM (e dei membri laici dei Consigli delle magistrature speciali: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Consiglio di presidenza della Corte dei conti e Consiglio di presidenza della giustizia tributaria) il rinnovato quadro politico ha determinato la nascita di qualche nuova convenzione costituzionale?

E' assai nota sul punto la tesi che aveva individuato proprio nel passaggio politico-costituzionale dell'elezione parlamentare dei giudici costituzionali il sorgere di una tra le più consolidate e antiche convenzioni costituzionali, oggi non più esistente, quella che prevedeva (si era ancora nella fase proporzionale di funzionamento della nostra forma di governo) una "distribuzione dei posti" tra la Democrazia Cristiana (due giudici), il Partito Comunista (un giudice), il Partito socialista (un giudice), a turno i partiti laici minori (l'ultimo giudice), convenzione corretta nel corso del tempo (in particolare dal 1968), «nel senso che gli altri partiti potevano dissentire sulla designazione e quindi impedire l'elezione, salvo però il diritto di presentare una nuova designazione da parte del partito a cui spettava»[68]. In epoca maggioritaria era poi emersa una convenzione molto più debole, con una tendenziale spartizione tra i due poli, le due coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra, dei giudici costituzionali di derivazione parlamentare: uno a testa in particolare in caso di elezione contemporanea di due giudici, per la contestuale scadenza di due giudici in carica, che si è realizzata alcune volte, con l'estrema difficoltà invece di "trovare la quadra", quando si è dovuto eleggere un terzo giudice o il giudice in scadenza era uno solo[69].

[67] Vedi il paragrafo 6.

[68] G.U. Rescigno, *Ripensando*, cit., 510-511. Vedi anche A. Pizzorusso, *Art. 134-136, 137* (prima e seconda parte), in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, *Garanzie costituzionali. Art. 134-136*, Bologna, 1981, 151, che segnalava però anche che «la prassi si è orientata nel senso che le proposte dei singoli partiti cui il posto è assegnato dalla convenzione non sono considerate completamente insindacabili da parte degli altri che devono concorrere ad approvarle con il loro voto ed in qualche caso sono stati opposti veti nei confronti di candidati ritenuti, a torto o a ragione, troppo qualificati politicamente per assumere un ruolo di giudice imparziale».

[69] Uno spunto, senza riportare degli esempi, in G.U. Rescigno, *Ripensando*, cit., 511. Il contributo di Rescigno risale al 1996, benché pubblicato l'anno successivo, e il caso della

Più dubbio è se la nomina presidenziale dei giudici costituzionali abbia mai lasciato spazio al fiorire di qualche elemento convenzionale, legato in particolare alla funzione di riequilibrio che avrebbero le nomine del Capo dello Stato[70], come fu affermato già del resto nel dibattito parlamentare sulla legge n. 87/1953, rimarcando «l'ordine con cui i tre soggetti istituzionali cui è riservata la nomina vengono indicati (…), inverso rispetto a quello contenuto nel testo costituzionale»[71]; resta, invece, del tutto fuori dal perimetro della decisione politico-costituzionale (e quindi del tema specifico della nostra relazione) l'elezione dei cinque giudici da parte delle supreme magistrature.

Quanto al CSM, il numero elevato di membri laici da eleggere (otto) e le maggioranze qualificate richieste hanno sempre suggerito il ricorso a qualche tipo di accordo tra le forze politiche, accordo che talora si è incrociato, temporalmente, con l'elezione di uno o più giudici costituzionali, come accaduto nel luglio del 2018. Accordi politici *tout court* o accordi frutto di regole convenzionali? E' soprattutto per completezza del ragionamento che qualche considerazione può essere, poi, svolta in riferimento ai quattro membri laici del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, ai quattro membri laici del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e ai quattro membri laici del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, con due componenti eletti dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta per ciascun Consiglio.

Può essere utile, in tale contesto, leggere la cronaca costituzionale delle elezioni e/o nomine intervenute dal 2013 a oggi, rispetto ai diversi organi in esame, con particolare attenzione ovviamente per Corte costituzionale e Consiglio superiore della magistratura.

Intanto Silvana Sciarra viene eletta il 6 novembre 2014, al 21° scrutinio, per sostituire uno tra Gaetano Silvestri e Luigi Mazzella, entrambi scaduti il 28 giugno 2014. Sciarra è eletta con un accordo tra Partito democratico e MoVimento 5 Stelle, che comprende anche l'elezione al CSM, come componente laico, di Alessio Zaccaria. I giudici mancanti di elezione parlamentare erano però due, come si è detto, sul secondo nome da eleggere non si trova l'intesa, in ultimo su Stefania Bariatti[72].

mancata elezione del terzo giudice è quello di Annibale Marini, in sostituzione di Vincenzo Caianiello, di cui si viene a dire nel testo.

[70] «In base a una non bene identificata prassi interpretativa o convenzione vera e propria», come segnalato da A. Saitta, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra i costituzionalisti*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2014*, cit., 229.

[71] Così B. Randazzo, *I poteri*, cit., 1101.

[72] Per riferimenti su questo accordo vedi: *https://www.repubblica.it/politica/2014/11/06/news/consulta_accordo_su_sciarra-bariatti_zaccaria_per_il_csm-99884928/*, consultato il 3 maggio 2019. Sul nome di Sciarra, la cui candidatura era stata avanzata dal partito democratico, si era svolta anche una consultazione on-line, organizzata dal MoVimento 5 Stelle. Quanto

Franco Modugno, Augusto Barbera e Giulio Prosperetti, eletti il 16 dicembre 2015 al 32° scrutinio, hanno sostituito quello tra Gaetano Silvestri e Luigi Mazzella, scaduti già il 28 giugno 2014, che non si era riusciti a eleggere un anno prima, oltre che Paolo Maria Napolitano (scaduto il 10 luglio 2015) e Sergio Mattarella, cessato dalla carica il 2 febbraio 2015, dopo essere stato eletto Presidente della Repubblica. Con tre giudici è stato più agevole trovare l'intesa che ha coinvolto il Partito democratico, il MoVimento 5 Stelle e l'area centrista dell'allora maggioranza di Governo (NCD tra gli altri)[73]. Il MoVimento 5 Stelle aveva individuato come proprio candidato da sostenere al voto in Parlamento Franco Modugno, dopo aver svolto una consultazione telematica sulla piattaforma on-line del partito, su una rosa comprendente anche altri nomi: Antonio D'Andrea, Silvia Niccolai, Felice Besostri. La selezione *on-line* dei candidati del MoVimento 5 Stelle, ma anche dei candidati proposti dagli altri partiti politici (e più in generale la circostanza che questa forza politica utilizzi sistematicamente il ricorso alla consultazione telematica degli iscritti) è certamente un elemento di novità del periodo di riferimento, che può incidere sul tessuto delle regole convenzionali esistenti o che faticosamente si stanno formando (seguendo una riflessione sul punto di Giuseppe Campanelli), nella misura in cui le altre forze politiche sanno che un accordo con il MoVimento 5 Stelle può essere subordinato anche al voto degli iscritti al partito (ciò è avvenuto, tra l'altro, anche con il contratto di governo oggetto della relazione di Guarnier), inserendo quindi un'ulteriore variabile all'interno dell'accordo tacito tra i diversi soggetti politici o delle relazioni di azione e reazione che si vengono a realizzare tra di essi. Ma tornando all'elezione, avvenuta contestualmente, dei tre giudici costituzionali del dicembre 2015, si è scritto che in questo caso «ciascuno dei tre blocchi ne [avrebbe] designato uno»[74]; tuttavia, Forza Italia, partito con un forte consenso elettorale e un gruppo parlamentare consistente, è rimasto fuori dalla ripartizione.

Luca Antonini, eletto il 19 luglio 2018, ha sostituito Giuseppe Frigo, dimissionario per ragioni di salute il 7 novembre 2016 e che era stato eletto in quota Centro-destra, in un incrocio elettorale che ha coinvolto anche gli otto membri laici del CSM e che ha avuto il suo asse portante nell'accordo della maggioranza di governo c.d. "giallo-verde", MoVimento 5 Stelle e Lega, che sostiene il Governo Conte. Il numero di giorni intercorso per eleggere Anto-

a Zaccaria, la sua elezione si era resa necessaria dopo che, in sede di convalida della nomina, il CSM aveva rilevato la mancanza dei requisiti previsti per fare parte dell'organo di Teresa Bene, in quota Partito democratico, eletta precedentemente dal Parlamento in seduta comune.

[73] Per riferimenti su questo accordo vedi: *https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-12-17/intesa-pd-m5s-eletti-giudici-consulta-063811.shtml?uuid=ACT0HCvB*, consultato il 3 maggio 2019.

[74] G.U. Rescigno, *Prassi*, cit., 6.

nini, ben 618, ha avvicinato il record negativo di inadempienza parlamentare sull'elezione dei giudici costituzionali, che era stato raggiunto nel 1997, con l'elezione di Annibale Marini, in sostituzione di Vincenzo Caianiello, dopo 628 giorni[75]. Con Antonini, eletto "in quota Lega", questo partito ottiene per la prima volta un giudice alla Corte vicino alla sua area politica, quel giudice costituzionale perso per una manciata di voti nel lontano 1996, quando Sergio Ortino, sostenuto dall'allora Lega Nord, non venne eletto giudice costituzionale, nonostante un accordo tra Centro-sinistra, Polo delle Libertà e appunto Lega Nord che portò invece a votare con esito positivo Valerio Onida e Carlo Mezzanotte[76].

E' prematuro cogliere se la prefigurazione di un'intesa complessiva, che ha riguardato anche l'elezione dei membri laici del CSM, oltre che i giudici della Corte costituzionale scaduti, vada intesa come un accordo *una tantum* oppure possa essere considerato un primo elemento da cui può scaturire una nuova convenzione costituzionale, in grado di reggere negli anni a venire, se persisterà per esempio un assetto partitico tripolare[77].

Per quello che riguarda il CSM, è chiaro che «la contemporanea elezione di un certo numero di persone facilita il conseguimento di un accordo tra le forze politiche»[78], anche se l'elezione degli otto membri laici del 2014 fu piuttosto complicata[79]; assai più agevole quella per il rinnovo della componente

[75] Il dato è riportato da A. Fusco, *L'indipendenza dei custodi*, Napoli, 2019, 69-70.

[76] Un puntuale resoconto della vicenda può trovarsi nell'articolo: *Consulta, eletti due giudici su tre*, in *https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1996/01/25/consulta-eletti-due-giudici-su-tre.html*, consultato il 3 maggio 2019. Di qui poi i 628 giorni necessari per trovare un'intesa sul nome di Annibale Marini, che è subentrato poi a Caianiello.

[77] Interessante come sempre una notazione di G.U. Rescigno, *Prassi*, 6, che, dopo aver affermato che, quando venne approvata la riforma del CSM, nel 2002, «vigeva un sistema elettorale maggioritario per cui nelle Camere esistevano due blocchi: quindi quattro sarebbero stati designati dal blocco di maggioranza e quattro da quello di minoranza», di fronte alla divisione in tre blocchi afferma chiaramente «non so se esiste e quale convenzione viene seguita».

[78] Così A. Pertici, *L'elezione dei membri del CSM alla prova del cambiamento*, in *https://www.huffingtonpost.it/andrea-pertici/lelezione-dei-membri-del-csm-alla-prova-del-cambiamento_a_23482699/*, consultato il 3 maggio 2019, che rileva anche, in modo del tutto condivisibile, che «alcune nomine effettuate negli anni sono parse troppo preoccupate di assicurare la vicinanza a questo o a quel partito, riposizionando politici di professione ormai esclusi dalle cariche parlamentari o di governo, e che pur avendo i titoli formalmente previsti dalla Costituzione non avevano granché esercitato quelle professioni», auspicando invece un cambio di passo di una politica capace a entrare nel procedimento di nomina «nel senso più alto e non per mere logiche di appartenenza, di fedeltà e magari di riposizionamento su uno scranno».

[79] L'elezione degli otto membri laici del CSM, nel 2014, è stata molto difficoltosa, non concludendosi in particolare in un'unica tornata, ma con più votazioni in giorni diversi, via via completandosi il collegio. Tutte le forze politiche allora presenti in Parlamento hanno avuto una loro rappresentanza, restando inizialmente fuori dai giochi, però, il MoVimento 5 Stelle: tre consiglieri eletti in quota Partito democratico (Teresa Bene, Giuseppe Fanfani e Giovanni Le-

laica del luglio 2018[80]. Riguardo a quest'ultima elezione, estendendo il ragionamento anche ai tre consigli di presidenza delle magistrature speciali, va ricordato che in quell'occasione è stato votato un "pacchetto" complessivo, da parte del Parlamento in seduta comune e delle due Camere separate, che ha portato a eleggere insieme ben 21 cariche in scadenza o scadute, tra l'altro con candidati tutti di sesso maschile, provocando su quest'ultimo aspetto il sorgere di un vivace dibattito, anche tra i costituzionalisti italiani[81].

Nelle consiliature dei tre consigli di presidenza, riferite al periodo di interesse, come componenti laici sono sempre state scelte persone la cui candidatura è stata avanzata dalle forze politiche presenti in Parlamento, benché, forse, in modo più evidente nell'ultima tornata elettorale, quella del luglio 2018, alcune di queste candidature siano sembrate meno direttamente espressione di precise aree politiche di appartenenza, anche per il peso della novità di nomi sostenuti e proposti dal MoVimento 5 Stelle[82].

gnini), due Forza Italia (Elisabetta Casellati, oggi presidente del Senato, e Pierantonio Zanettin), uno Scelta civica (Renato Balduzzi), uno Nuovo Centro destra (Antonio Leone) e uno Sinistra ecologia e libertà (Paola Balducci). Ma, come ricordato *supra* in nota n. 72, la mancata convalida dell'elezione del consigliere Teresa Bene ha poi permesso al MoVimento 5 Stelle di avere eletto un suo candidato, Alessio Zaccaria. Per un resoconto sui nomi, che non tiene conto però di quest'ultimo passaggio, vedi *https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-09-23/consulta-scheda-bianca-pd-ncd-e-fi-093413.shtml?uuid=ABZOOKwB*, consultato il 3 maggio 2019.

[80] Il voto del luglio 2018 ha portato a eleggere tre componenti in quota MoVimento 5 Stelle, Alberto Maria Benedetti, Filippo Donati e Fulvio Gigliotti, votati preventivamente sulla piattaforma Rousseau, due in quota Lega, Stefano Cavanna e Emanuele Basile, e tre indicati dalle opposizioni, Michele Cerabona e Alessio Lanzi, per Forza Italia, e David Ermini per il Partito democratico (vedi il resoconto in *https://www.repubblica.it/politica/2018/07/19/news/csm_giudice_costituzionale-202213952/*, consultato il 3 maggio 2019).

[81] Dibattito sollecitato anche da una lettera indirizzata ai due Presidenti delle Camere e sottoscritta da un numero molto elevato di costituzionaliste, iscritte all'AIC: la lettera è reperibile tra l'altro al sito: *https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/notizie/comunicazioni-aic/lettera-delle-costituzionaliste-italiane-ai-presidenti-delle-camere-sull-esclusione-delle-donne-dai-consigli-di-garanzia-delle-magistrature*, consultato il 3 maggio 2019.

[82] In particolare, a seguito di una ricerca non sempre agevole sulle eventuali *liaisons* politico-partitiche, si è indicata accanto a ciascuna delle persone elette la forza politica che ha verosimilmente proposto la candidatura, con alcune situazioni prive di un adeguato riscontro. Attuali membri laici del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa sono Michele Papa (professore ordinario di diritto penale a Firenze), Salvatore Sica (professore ordinario di diritto privato a Salerno), Maurizio Leo (Fratelli d'Italia) e Marcello Maggiolo (professore ordinario di diritto privato a Padova); attuali membri laici del Consiglio di presidenza della Corte dei conti sono: Gabriele Fava (Lega), Luigi Balestra (MoVimento 5 Stelle), Francesco Fimmanò (MoVimento 5 Stelle), Francesco Saverio Marini (Forza Italia); attuali membri laici del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria sono Antonio Mauriello (avvocato tributarista, Lega), Antonio Leone (già al CSM, in quota Nuovo centro destra), Giacinto Della Cananea (MoVimento 5 Stelle), Gianpiero D'Alia (già ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione nel Governo Letta, di area centrista).

Per quello che riguarda ancora la Corte costituzionale, uno degli effetti più evidenti della scarsa capacità di imporsi di nuove convenzioni nell'elezione dei giudici di provenienza parlamentare è stato il già segnalato allungamento dei tempi di elezione dei giudici, che ha costretto la Corte, in più di una circostanza, a operare a ranghi ridotti, come è dimostrato dagli esempi sopra ricordati. Per tale ragione, nel corso della XVII legislatura era stata presentata una proposta di legge costituzionale d'iniziativa di vari deputati (Nicoletti, Carrescia, Sberna, Montroni, Gasparini e altri), con cui si voleva modificare l'articolo 135 Costituzione e la legge costituzionale n. 2/1967, per garantire l'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in tempi certi. Nella relazione di accompagnamento al progetto di legge, vi è un passaggio abbastanza interessante, ai fini di questa relazione, in cui si evidenzia che «in passato si [era] consolidata una convenzione costituzionale volta a garantire la presenza tra i giudici di nomina politica di orientamenti politici e culturali diversi, sia di maggioranza che di minoranza», citando a sostegno due contributi di Pizzorusso e Rescigno, ampiamente utilizzati in questo scritto[83].

Restando ancora ai giudici costituzionali e occupandosi di quelli che vengono nominati da parte del Presidente della Repubblica, appare – come già rilevato – piuttosto insidioso verificare se rispetto ad essi vi sia mai stata qualche significativa convenzione costituzionale, anche collegata alla possibilità per il Presidente di integrare la Corte, riequilibrando la sua composizione complessiva, mediante nomine di giudici espressione «delle "aree politiche" escluse dalle nomine parlamentari»[84]. In passato possono ricordarsi, per esempio, le critiche alle nomine del Presidente Oscar Luigi Scalfaro di Pier Alberto Capotosti, Fernanda Contri e Guido Neppi Modona, nel novembre 1996; fu in particolare Armando Mannino che, dopo aver parlato di situazioni in cui la maggioranza, attraverso i partiti che la compongono, tende «a forzare le norme costituzionali e le sottostanti convenzioni al fine di perseguire i propri scopi» e insieme del tentativo di mantenere inalterate certe convenzioni, «quando sono invece mutate le condizioni politico-istituzionali che ne hanno determinato la nascita», portò come caso esemplare, senza citare però esplicitamente i nomi dei giudici nominati, «la recente no-

Nella consiliatura precedente, membri laici del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa erano stati Marilisa D'Amico (Partito democratico), Pierluigi Mantini (già Partito democratico, poi area centrista), Giovanni Guzzetta, in quota centro-destra, e Giuseppe Conte, il futuro presidente del Consiglio, indicato dal MoVimento 5 Stelle; membri laici del Consiglio di presidenza della Corte dei conti erano Enrico La Loggia (centro-destra), Antonio Saitta e Giovanna Colombini (PD) e Giacinto della Cananea (MoVimento 5 Stelle); membri laici del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria erano Domenico Aiello (Lega), Barbara De Donno (professore ordinario di diritto privato comparato alla Luiss), Fausto Alberghina (professore ordinario di diritto tributario a Palermo) e Mario Cavallaro (PD).

[83] Cfr. *Atti* Camera n. 4282.

[84] B. Randazzo, *I poteri*, cit., 1102.

mina dei giudici costituzionali disposta del Presidente della Repubblica, che non ha tenuto in alcun conto delle profonde modifiche apportate al sistema dei partiti dall'adozione della legge maggioritaria ad un solo turno; e che si è sostanziata nella scelta di personalità nell'ambito dello schieramento della maggioranza governativa, con ciò alterando quel presupposto sul quale si fonda, almeno teoricamente, la funzione essenziale di garanzia dell'ordinamento, che è propria della Corte costituzionale»[85].

Si può addebitare alle Presidenze degli anni oggetto di questa relazione qualche analogo rilievo critico?

Intanto, i giudici costituzionali nominati da parte del Presidente, dal 2013 a oggi, sono (stati) quattro: Giuliano Amato, nominato da Napolitano il 12 settembre 2013, in sostituzione di Franco Gallo, cessato dalla carica il 16 settembre 2013; Daria De Pretis e Nicolò Zanon, ancora nominati da Napolitano, il 18 ottobre 2014, in sostituzione di Francesco Tesauro e di Sabino Cassese, scaduti entrambi il 9 novembre 2014, e infine Francesco Viganò, nominato da Mattarella, il 24 febbraio 2018, in sostituzione di Paolo Grossi, cessato dalla carica il 23 febbraio 2018.

A parte la prassi del Presidente Napolitano di nominare il giudice nuovo prima della scadenza del giudice precedentemente in carica, è di rilievo la doppia nomina di De Pretis e Zanon, intervenuta molto tempestivamente, con una Corte già in composizione ridotta di 13 giudici, per il ritardo nel sostituire Silvestri e Mazzella, scaduti a giugno 2014; il Parlamento in seduta comune, del resto, come si è appena sottolineato, eleggendo il giudice Sciarra nel novembre 2014 non sarebbe riuscito, in quel frangente, a designare tutti e due i giudici mancanti. Inoltre, se vale il rilievo per il quale il Presidente, per compensare eventualmente le scelte parlamentari, dovrebbe puntare su personalità in grado di coprire anche diverse aree politiche di riferimento, se non espressione di una vera e propria appartenenza politico-partitica, i due giudici nominati sembrano rispettare questa regola, per una qualche vicinanza con le due grandi e diverse tradizioni politiche del Paese, l'una (De Pretis) di centro-sinistra, l'altro (Zanon) di centro-destra. Ma il riequilibrio realizzato con la nomina di De Pretis è anche riequilibrio di genere, potendo forse far intravedere l'emersione di una regola convenzionale che vuole che il numero di donne presenti in Corte debba tendenzialmente aumentare, per compensare un enorme deficit di presenze femminili dal 1956 a oggi, e che quindi potrebbe essere opportuno scegliere un giudice di sesso femminile, aggiungendo che, secondo qualcuno, con la designazione di Marta Cartabia nel 2011, al posto di Maria Rita Saulle, si sarebbe delineata «quasi una sorta di reintegro dell'unica "quota rosa" presidenziale»[86]. Altri elementi di prassi sembrano indicare l'attenzione dei Presidenti per completare la composizio-

[85] Cfr. A. Mannino, *Prime considerazioni*, cit., 101.
[86] Vedi B. Randazzo, *I poteri*, cit., 1103.

ne della Corte con giudici esperti di alcune discipline giuridiche, piuttosto che di altre[87], come sembrerebbe avvenuto con l'ultima nomina, quella del penalista Viganò, da parte di Mattarella; si è sostenuto, infine, che nel riequilibrio non «si sia dato rilievo alla provenienza geografica dei nominandi», anche se «le scelte presidenziali hanno valorizzato non poche personalità provenienti dalle regioni settentrionali, bilanciando di fatto in tal guisa le nomine dei magistrati, provenienti per la quasi totalità dalle regioni del Sud e dal Lazio»[88].

Che si tratti di aspetti autenticamente convenzionali resta però tutto da dimostrare.

5. Le convenzioni costituzionali nel concreto funzionamento della forma di governo: *a)* nella struttura del Governo e nei rapporti tra gli organi del Governo, *b)* nelle relazioni tra gli organi costituzionali, *c)* nella vita parlamentare

La ricerca di casi della vita, episodi e avvenimenti che possono aver determinato, nell'arco temporale oggetto della relazione, il nascere di nuove convenzioni costituzionali o la conferma di convenzioni costituzionali esistenti prosegue analizzando il funzionamento concreto della forma di governo, rispetto a una serie di profili problematici meritevoli di specifica attenzione e che, in via di prima approssimazione, riguardano: *a)* la struttura del Governo e i rapporti tra gli organi all'interno del Governo (è in tale contesto che assume rilievo la vicenda delle due vice-presidenze nel Governo Conte); *b)* le relazioni tra gli organi costituzionali, tra Governo e Parlamento e tra Governo e Presidente della Repubblica, compresi alcuni poteri formali e informali del Presidente (come la nomina dei senatori a vita, i messaggi che accompagnano la promulgazione di certe leggi, il più ampio potere di esternazione, anche attraverso i numerosissimi *Comunicati* pubblicati sul sito della Presidenza della Repubblica); *c)* la vita parlamentare, nell'elezione dei presidenti delle Camere, dove a lungo è stata praticata la convenzione, ormai del tutto abbandonata, di riconoscere la presidenza di una delle due Camere al maggior partito di opposizione; nell'elezione dei presidenti delle commissioni parlamentari e in particolare di quelle che svolgono funzioni di garanzia; nelle nomine di intesa da parte dei due presidenti delle Camere o più in generale nelle nomine parlamentari dei membri delle Autorità amministrative indipendenti…

a) Quanto alla struttura del Governo, è confermata nei quattro Esecutivi che hanno contraddistinto il periodo in esame la costante presenza di un

[87] Ancora B. Randazzo, *I poteri*, cit., 1102.
[88] Così sempre B. Randazzo, *I poteri*, cit., 1102.

tecnico al Ministero dell'Economia[89], ritenendosi, forse, che l'individuazione di una personalità con un'elevata competenza in ambito economico potrebbe dipendere anche dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, dall'esistenza di un organo come il Consiglio ECOFIN, dalla circostanza che su questioni molto delicate, come quelle legate al rispetto dei vincoli europei sul bilancio, sia preferibile poter contare su chi ha una specifica conoscenza in questo ambito: di qui i nomi di Fabrizio Saccomanni, nell'Esecutivo guidato da Letta, Pier Carlo Padoan, Ministro sia nel Governo Renzi, sia in quello Gentiloni, e Giovanni Tria, Ministro nell'attuale Governo Conte.

Può forse dirsi che questa sia ormai una regola convenzionale cui nessun Governo può e vuole sfuggire? E che si tratti di una posizione cruciale nell'ambito del Governo intero è dimostrato da quanto accaduto con il caso Savona, di cui si è dato conto in precedenza[90].

Molto singolare, come numerosi autori hanno evidenziato, appare poi la vicenda relativa al Governo Conte, con un Presidente del Consiglio che non è un parlamentare (non è questa la prima volta, peraltro) e neppur ha un profilo politico di rilievo (anzi era addirittura sconosciuto alla pubblica opinione, come, del resto, la maggior parte di noi professori universitari), e con due ministri, politicamente molto forti, perché leader dei due partiti che sostengono il Governo, attraverso il contratto omonimo, il ministro degli Interni Matteo Salvini e quello dello Sviluppo Economico, del Lavoro e delle Politiche Sociali, Luigi di Maio, nominati vice-presidenti.

La figura del vice-presidente non è nuova nella storia repubblicana, essendosi imposta in via di prassi, per essere poi legislativamente prevista dall'art. 8, legge n. 400/1988. Nei casi passati la presenza dei vice-presidenti serviva indubbiamente a garantire il senso e la solidità della coalizione (come con Gianfranco Fini e Marco Follini, subentrato infatti in un ulteriore momento, nel secondo Governo Berlusconi tra il 2001 e il 2005); ma nel contesto attuale si profila una tale forza dei due, assai litigiosi, vice-presidenti, che essa finisce per relegare il Presidente del Consiglio in una posizione potenzialmente subalterna. Quanto subalterna e secondaria sia questa posizione non è facile da dire né da misurare[91], perché il primo anno di vita del Governo Conte ha comunque visto accrescere il ruolo del Presidente, che pure non sembra essere sempre, nel confronto con i due vice-presidenti, l'organo che davvero dirige la politica generale del Governo, ai sensi dell'art. 95 Co-

[89] Su questo aspetto vedi anche N. LUPO, *La forma di governo*, cit., 52.

[90] Vedi il paragrafo 4.

[91] La dottrina costituzionalistica si è sbizzarrita nelle definizioni: C. PINELLI, *Intervento*, in *Il Forum*, cit., 48, ha parlato per esempio di una «*troika*», di cui consterebbe il vertice del Governo Conte; A. RUGGERI, *Intervento*, cit., 48 e 49, di un «anomalo triumvirato» e di un «*tandem* Di Maio-Salvini, con la compartecipazione in veste di gregario del Presidente del Consiglio».

stituzione[92]. Una situazione del tutto anomala come questa, e che nasconde ovviamente anche qualche profilo di legittimità costituzionale (che riguarda già il contratto di governo, nel punto in cui afferma che i due firmatari «sono insieme responsabili di tutta la politica dell'Esecutivo», come segnalato da Guarnier), può determinare il nascere di una regola convenzionale che sposti verso organi diversi dal Presidente del Consiglio l'esercizio delle prerogative costituzionali che appartengono al Presidente e non a altri? Qui sembrerebbe prospettarsi addirittura il sorgere di una convenzione *contra Constitutionem*, radicalmente inammissibile.

b) Quanto alle relazioni tra gli organi costituzionali, vengono in rilievo alcuni passaggi cruciali del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, ma anche il porsi del Presidente della Repubblica rispetto al Governo e il ventaglio dei poteri presidenziali più in generale.

Con ciò mi riferisco, in primo luogo, all'instaurazione del rapporto fiduciario e alla verifica della sua persistenza, vuoi per l'impiego della questione di fiducia da parte del Governo, vuoi per la votazione di eventuali mozioni di sfiducia, anche individuali, contro il Governo o uno dei suoi membri. Quattro Governi in carica nel periodo di riferimento che hanno ottenuto senza problemi la fiducia iniziale, nel caso dei Governi Letta, Renzi e Gentiloni, motivando *per relationem* alle dichiarazioni programmatiche rese oralmente dal Presidente del Consiglio dei ministri, nel caso del Governo Conte anche con un richiamo più sostanziale al contratto di governo, «constatata la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti» del contratto medesimo. Il Governo Letta ha poi ricevuto anche quattro voti di fiducia (due alla Camera dei deputati e due al Senato della Repubblica) nati da risoluzioni parlamentari, su comunicazioni del Presidente del Consiglio. Le questioni di fiducia chieste e ottenute da ciascuno dei tre Governi della XVII legislatura sono state molto numerose, complessivamente 107, con la media più alta, rispetto alla sua durata in carica, da parte del Governo Gentiloni[93]. Il Governo Conte, in poco più di un anno, ha utilizzato lo strumento su almeno una dozzina di disegni di legge di iniziativa governativa, nell'uno o in entrambi i rami del Parlamento.

Quanto alle mozioni di sfiducia votate, tutte respinte, hanno riguardato sempre singoli ministri, viceministri o sottosegretari. Spicca il dato della XVII legislatura, con 26 mozioni presentate (di cui circa un quarto votate),

[92] La revoca del sottosegretario alle infrastrutture Armando Siri, avvenuta nel mese di maggio 2019, ne sembra un recente, chiaro, esempio. Analogamente vedi anche la conferenza stampa del Presidente del Consiglio Conte del 3 giugno 2019, successivamente alle elezioni europee del 26 maggio 2019.

[93] Vedi: *https://blog.openpolis.it/2017/12/22/con-la-legge-di-bilancio-il-governo-gentiloni-arriva-a-31-voti-di-fiducia/17329*, consultato il 15 aprile 2019.

quasi la metà di tutte le mozioni mai avanzate dal 1999[94]: grande protagonista della sottoscrizione di mozioni è stato il MoVimento 5 Stelle. Nell'attuale legislatura sinora solo una doppia mozione, quella contro Danilo Toninelli.

Il rinvio da parte della mozione di fiducia votata a favore del Governo Conte al contratto di governo suggerisce (ma è tema della relazione di Guarnier) di analizzare la capacità di tale atto di guidare l'attività del Governo, nella costanza del suo rapporto fiduciario con il Parlamento, ovvero di essere criterio di orientamento tra i provvedimenti adottati e le decisioni prese dal Governo Conte, nel suo primo anno di attività, in attuazione del contratto di governo medesimo, con pochi dati sinora, peraltro, a disposizione.

Attorno ai poteri del Presidente della Repubblica, quale secondo spettro di analisi delle relazioni tra gli organi costituzionali, si sono costruite in passato molte convenzioni (e spesso consuetudini costituzionali), nell'esegesi degli atti presidenziali, all'incrocio tra l'articolo 89, comma 1, che impone che tutti gli atti del Presidente della Repubblica debbano essere controfirmati dal ministro proponente (o competente), e l'elencazione delle funzioni presidenziali, nelle diverse disposizioni costituzionali: l'articolo 87, l'articolo 88, l'articolo 59, comma 2, l'articolo 92, comma 2, l'articolo 135, comma 1.

Nessuno oggi metterebbe in discussione, per esempio, che la nomina presidenziale di un giudice costituzionale sia atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, secondo una vera e propria consuetudine che dovrebbe essere sanzionata nel momento in cui fosse il Ministro (o il Presidente del Consiglio) a pretendere di fare la proposta del nominativo del giudice nominando al Presidente; una convenzione costituzionale, di cui si è sopra detto[95], sembra riconoscere alla nomina presidenziale così connaturata un potere di riequilibrio nei confronti delle nomine parlamentari e delle supreme magistrature. Incontestabile è anche la natura formalmente e sostanzialmente presidenziale della nomina dei senatori a vita, che ha registrato nel periodo in esame le nomine dei senatori Elena Cattaneo, Carlo Rubbia e Renzo Piano, da parte di Napolitano nell'agosto 2013, e della senatrice Giuliana Segre, da parte di Mattarella, nel gennaio 2018. Nessuna di queste nomine sembra mostrare l'anomalia che, invece, caratterizzò la scelta di Mario Monti nel novembre 2011, rivolta non tanto a individuare una persona che avesse illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario, nella cui categoria il professor Monti certamente rientrava, quanto per "prenotare" il futuro presidente del Consiglio dei ministri; Monti, infatti, venne nominato senatore a vita il 9 novembre 2011, in attesa che vi fossero le dimissioni del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, per dare un segnale forte ai mercati finanziari, per poi essere incaricato il 13 novembre di formare

[94] Per questo dato vedi: *https://www.openpolis.it/parole/come-si-sfiducia-un-ministro/*, consultato il 14 aprile 2019.

[95] Vedi il paragrafo 4.

il nuovo Governo, che presterà giuramento già il 16 novembre 2011.

Nella definizione di possibili regole convenzionali che toccano i rapporti tra il Presidente e il Governo, sembrano assumere rilievo le modalità di emanazione dei decreti legge e di autorizzazione alla presentazione di disegni di legge alle Camere, accompagnate da peculiari lettere del Presidente[96], che si aggiungono alle prassi che, spesso restando sotto traccia, esprimono un tentativo di vera e propria concertazione tra i due organi[97]; analoghe lettere, guardando ai rapporti tra Presidente e Parlamento, accompagnano anche la promulgazione "sofferta" di certe leggi che, nonostante le preoccupazioni presidenziali, però non vengono rinviate formalmente dal Presidente alle Camere[98]. Dietro a questa casistica, già presente nella presidenza Napolitano, tra il 2009 e il 2011, e con un caso sotto la presidenza Ciampi, si cela forse una nuova regola convenzionale, che integra gli articoli 87 e 74 Costituzione?

c) Infine, la vita parlamentare. Sulle regole convenzionali che hanno contraddistinto l'elezione dei Presidenti di assemblea, nel periodo in esame, si è già fatta qualche considerazione in precedenza[99].

Interessante è verificare come sia avvenuta, invece, dal 2013 a oggi l'e-

[96] Ci si riferisce, in particolare, alla lettera del 4 ottobre 2018, inviata al Presidente del Consiglio contestualmente all'emanazione del decreto legge n. 113/2018 in materia di sicurezza e alla lettera del 1° novembre 2018, inviata al Presidente del Consiglio autorizzando la presentazione del disegno di legge di bilancio 2019.

[97] Basti qui citare l'incontro tra il Presidente Mattarella e il Presidente del Consiglio Conte, avvenuto il 16 aprile 2019 (vedi *https://roma.corriere.it/notizie/politica/19_aprile_16/richiamo-mattarella-governo-decreti-bloccati-troppo-tempo-892a5782-606d-11e9-b055-81271c93d411.shtml*, consultato il 3 maggio 2019), riguardante il c.d. decreto legge sblocca cantieri adottato dal Consiglio dei ministri da alcune settimane, ma che non era ancora giunto per la firma al Quirinale in un testo definitivo. Il decreto è stato poi pubblicato il 18 aprile, decreto legge n. 32/2019.

[98] Ci si riferisce, in particolare, alla lettera del 30 novembre 2017 inviata al Presidente del Consiglio promulgando la legge n. 179/2017, Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, alla lettera del 25 luglio 2018, inviata al Presidente del Consiglio contestualmente alla promulgazione della legge n. 89/2018 di conversione in legge del decreto legge n. 55/2018, c.d. decreto terremoto, alla lettera del 29 marzo 2019, inviata ai due Presidenti delle Camere dopo la promulgazione della legge n. 28/2019, istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario e, soprattutto, alla lettera del 26 aprile 2019, inviata ai due Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, contestualmente alla promulgazione della legge n. 36/2019, contenente Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa. Su tali prassi vedi ora gli interventi orali di P. Bonetti, che ha parlato di una contrarietà di queste «promulgazioni perplesse» al dettato della Costituzione, e di M. Ferrara, entrambi all'interno del Convegno di cui si pubblicano ora gli *Atti*.

[99] Vedi in particolare il paragrafo 4.

lezione dei presidenti delle diverse Commissioni e Giunte parlamentari, in particolare quelle che esercitano certe funzioni, tipicamente, di garanzia. Molto prezioso, sul punto, come sempre un suggerimento di Rescigno, che nell'elenco di convenzioni costituzionali «esistite e non più vigenti, ipotizzabili», indica come (ancora) in vigore «la convenzione per cui le commissioni cosiddette di garanzia (di controllo su attività amministrative e non) sono presiedute da un parlamentare designato dalle opposizioni», descrivendo il noto caso Villari del 2008, riguardante la Commissione di vigilanza sulla RAI-TV, una sorta di caso di scuola, per come la convenzione era stata contestata, violata ma poi, alla fine, perfettamente ristabilita[100].

Se si passano in rassegna le presidenze di tali commissioni di garanzia (Commissione di vigilanza RAI-TV, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Giunte per le elezioni e le autorizzazioni di Camera dei deputati e Senato, in particolare), la convenzione è stata pienamente rispettata nell'era del sistema politico tripolare, sia nella XVII legislatura, sia nella legislatura corrente. Con i quattro Governi del periodo analizzato, strutturati su differenti coalizioni, nella varietà e fluidità del quadro politico, sono ovviamente cambiati i gruppi parlamentari di opposizione, diventando allora rilevante la eventuale "distribuzione" delle diverse Presidenze tra questi differenti gruppi. Per limitarsi alla legislatura attuale, in presenza di quattro partiti di opposizione con una ben diversa consistenza numerica (Forza Italia, Partito Democratico, Fratelli d'Italia, Liberi e Uguali, quest'ultimo con un gruppo parlamentare unicamente alla Camera dei deputati), solo l'ultima formazione politico-parlamentare ricordata è rimasta "tagliata fuori" dall'assegnazione di una presidenza[101].

Gli ultimi "germogli" di quelle regole di politica costituzionale che si stanno qui cercando si possono "scovare", solo per cenni, nelle nomine dei membri delle Autorità amministrative indipendenti, laddove in particolare sia coinvolto esclusivamente il Parlamento (designazione d'intesa o congiunta tra i due Presidenti di Assemblea o elezione da parte di Camera e Senato con voto limitato)[102]. Intanto per quello che riguarda l'Autorità garante della

[100] G.U. Rescigno, *Prassi*, cit., 5.

[101] Ci si riferisce in particolare almeno a: Commissione di vigilanza servizi radiotelevisivi (con presidenza Forza Italia), Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (con presidenza Partito democratico), Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa (con presidenza Forza Italia), che operano con struttura bicamerale; Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato (con presidenza Forza Italia), Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati (con presidenza Fratelli d'Italia), Giunta delle elezioni della Camera dei deputati (con presidenza Partito democratico).

[102] Fuori dall'investitura parlamentare delle Autorità indipendenti va, peraltro, ricordata la nomina da parte del Governo Conte del nuovo Presidente della CONSOB Paolo Savona, avvenuta nel marzo 2019, quel Paolo Savona, Ministro degli Affari Europei del Governo Conte, nel momento della sua designazione, la cui mancata nomina come Ministro dell'Economia

concorrenza e del mercato, essa ha continuato a operare a lungo senza un presidente effettivo, perché nonostante vi fosse stata già a dicembre 2018 la designazione di Roberto Rustichelli, d'intesa tra i due Presidenti Casellati e Fico, anche dopo un avviso pubblico, non previsto dalla legge istitutiva, che invitava gli interessati a manifestare la propria disponibilità per la nomina alla carica di Presidente, la designazione è rimasta a lungo bloccata, in attesa che il CSM si pronunciasse sul fatto che Rustichelli, magistrato, assumendo l'incarico di Presidente dell'*Antitrust* avrebbe superato il numero massimo di anni consentitogli dalla legge per restare collocati fuori ruolo. Il 6 maggio 2019 Rustichelli si è finalmente insediato nella carica.

Nel giugno 2016 vi è stato il rinnovo della Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, con designazione congiunta da parte dei due Presidenti di Assemblea del tempo, Pietro Grasso e Laura Boldrini, e poi successivo decreto del presidente della Repubblica; nel 2019, invece, sono in scadenza il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la cui composizione è stata peraltro parzialmente rinnovata per due membri nel corso del periodo in esame[103].

6. Alcuni primi rilievi conclusivi e una domanda (per un futuro percorso di ricerca): un contesto politico-costituzionale in perenne trasformazione può produrre un insieme di regole convenzionali destinato a durare nel tempo?

Molti anni fa Sergio Bartole, analizzando la metodologia impiegata da Dicey nella sua fondamentale riflessione sulle convenzioni costituzionali britanniche, l'aveva definita «grezza, condizionata anche dalla pochezza del materiale a disposizione, giacché i fatti costituzionali rilevanti per la ricerca non sono molto frequenti, e spesso si possono quindi contare sulle dita della mano»[104].

Difficile non condividere, pur con le differenze che hanno le regole convenzionali tra l'Italia e la terra di Albione, la bontà di tale affermazione, per chi voglia riferirla al periodo preso in specifico esame in questo lavoro, nel quale – come si è potuto rilevare – si sono rinvenuti soprattutto fatti, episodi, vicende che solo embrionalmente possono oggi essere considerati vere e proprie convenzioni costituzionali, con una rarità, invece, di convenzioni

ha determinato il realizzarsi di tutta la nota *querelle* sul potere presidenziale di veto, esaminata anche nel corso del presente lavoro (vedi il paragrafo 4).

[103] Antonio Nicita, eletto dalla Camera dei deputati nel novembre del 2013, in sostituzione di Maurizio Decina, e Mario Morcellini, eletto dal Senato della Repubblica nel febbraio del 2017, in sostituzione di Antonio Preto.

[104] S. Bartole, *Le convenzioni*, cit., 255.

costituzionali costanti e consolidate nel tempo[105].

Numerose sono le cause di tale situazione, con un peso certo determinante di un sistema politico-partitico che appare profondamente de-istituzionalizzato, se non completamente destrutturato[106], al cui interno si muovono partiti e movimenti politici che, privi dei riferimenti ideologici e identitari del passato, sono in lotta per il potere, attraendo di volta in volta, anche con sensibili spostamenti di voto, le preferenze degli elettori. Sono partiti e movimenti politici che, a tacere della loro distanza dal modello dell'art. 49 Costituzione in tema di rispetto del metodo democratico anche al loro interno (confermando in fondo, con poche eccezioni, una delle caratteristiche di tutti i partiti politici dell'epoca repubblicana), si allontanano anche dalla previsione costituzionale che vuole che siano i cittadini liberamente iscritti ai partiti politici a concorrere con metodo a determinare la politica nazionale, se è vero che il numero di cittadini effettivamente iscritti ai partiti politici è ormai molto esiguo e che ai partiti di iscritti si sono sostituiti, ormai, partiti di semplici simpatizzanti ed elettori.

L'assetto tripolare si è imposto nel 2013 con una legge elettorale, il *Porcellum*, che nelle elezioni del 2006 e del 2008 in cui era stato già utilizzato, aveva, invece, prodotto effetti tipicamente bipolari, seguendo la grande onda di trasformazione del quadro politico che il *Mattarellum* aveva favorito, con l'offrire al nostro Paese, con il superamento di una tra le più importanti convenzioni costituzionali che avevano accompagnato tutta la storia repubblicana, la nota *conventio ad excludendum* verso il Partito comunista, una dimen-

[105] Analogamente G. Demuro, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2014*, cit., 56, che, inserendo le regole convenzionali non scritte tra i fattori informali che influenzano *checks and balances*, sottolinea che «[q]uesti fattori sono facilmente identificabili nei periodi di stabilità costituzionale, difficilmente definibili nei lunghi periodi di transizione», per poi riportare una citazione di V. Bogdanor secondo cui «una convenzione sulla quale si discute non è una convenzione». Come si è visto in precedenza, peraltro, questo Autore parlando delle convenzioni costituzionali si riferisce in realtà alle consuetudini costituzionali.

[106] Vedi sul punto l'indagine comparativa di A. Chiaramonte, V. Emanuele, *Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in *Party Politics*, 23, 4, 2017, 376 ss. e spec. 384, che prendendo in esame 19 Paesi dell'Europa occidentale, tra cui ovviamente l'Italia, hanno individuato tre necessarie condizioni che, a partire dall'inizio degli anni Novanta del Novecento e con una accelerazione dal 2010, questa de-istituzionalizzazione avrebbe mostrato: un ambiente elettorale instabile, con elevati livelli di volatilità nel voto; una continua rigenerazione del sistema politico, con la scomparsa dei vecchi partiti e la diffusione di nuove formazioni politiche; la circostanza che in numerosi Stati vi sia stato un susseguirsi, una sequenza, misurata empiricamente dai due Autori, di «unstable elections with significant regeneration». Le elezioni italiane del 2013, punto di partenza della nostra relazione, sono state identificate come un esempio di «"one-off" elections with high volatility and salient party system regeneration (…) potentially harbingers of new sequences» di instabilità, come in effetti è avvenuto, anche con le elezioni del 2018.

sione di democrazia dell'alternanza, fino a quel momento sconosciuta in Italia.

Le elezioni del 2018 hanno ribadito questa tendenza tripolare, dimostrando però anche come si tratti di una linea assai variabile, se misurata sulla forza e sul consenso elettorale dei soggetti politici che compongono un sistema politico-partitico perlomeno di tipo triangolare.

Quali convenzioni costituzionali, in un contesto come questo, possono avere la pretesa di conservarsi nel tempo, come accadeva durante la fase proporzionale di funzionamento della forma di governo, quando tutte le forze politiche e gli attori costituzionali avevano la consapevolezza che gli accordi sostanziali presi o nati spontaneamente per dare concreta attuazione a questa o quella previsione costituzionale si sarebbero ragionevolmente mantenuti nella successiva legislatura, e come è accaduto anche, per lunghi tratti, durante la fase maggioritaria successiva al 1993, quella del bipolarismo effettivo (in particolare a seguito delle elezioni del 1996, che hanno segnato l'inizio di una dinamica autenticamente bipolare)?

È una domanda questa, la cui risposta richiede di impegnarsi in un più ampio percorso di ricerca, anche oltre i circoscritti obiettivi di questa relazione, un percorso che però deve probabilmente attendere il realizzarsi di almeno un altro passaggio elettorale e quindi di una nuova legislatura. Non perché si aspiri a una maggiore stabilizzazione del quadro politico, sempre soggetto comunque a mutamento (ce lo insegna il titolo di questo scritto), né che si auguri, ovviamente, breve o lunga durata alla presente legislatura, ma perché in tale modo potrebbe allargarsi la visuale dell'indagine, per mettere alla prova empiricamente su un arco di tempo ulteriore, e con «un giudizio successivo rispetto al momento della effettiva concretizzazione dell'accordo tra i soggetti interessati»[107], la tenuta della forma di governo dinanzi a tutti quei diversi accadimenti della realtà fattuale, che ambiscono a essere considerati come convenzioni costituzionali.

Il risultato a oggi raggiunto è quello di una raccolta iniziale di materiali fattuali, di prassi da riordinare, di regole pattizie e/o utilitaristiche da definire con maggiore compiutezza, di aspettative, reazioni e correlazioni tra i soggetti costituzionali ancora da abbozzare o che devono trovare positiva conferma: un punto di partenza, dunque, per un futuro studio sul tema, un punto di arrivo per questa relazione.

[107] Così R. Bifulco, *Le riflessioni*, cit., 54. Analogamente A. Ruggeri, *Le convenzioni*, cit., 74, ha evidenziato ora come, «assumendosi il criterio della effettività quale punto obbligato di riferimento al fine del riconoscimento e della qualificazione delle regole, queste ultime possano solo *ex post*, riguardate con senso storico-politico, ricevere conferma della loro esistenza e, per ciò stesso, della loro natura (appunto quali regole in senso proprio)».

7. Una breve postilla

La "mappatura" tentata in questo contributo è aggiornata al 30 giugno 2019, data della sua pubblicazione sulla Rivista *Gruppo di Pisa*, 2/2019, 134 ss.

Ciò che è accaduto successivamente, sino al termine fissato per la consegna degli *Atti* del Convegno, raccolti in questo Volume (30 novembre 2019), sembra confermare l'intuizione per la quale la forte instabilità del contesto politico-costituzionale impedisce che si formino regole convenzionali, capaci di incidere in modo duraturo sulla forma di governo.

Al ricco materiale fattuale costituzionale prodotto negli ultimi mesi vanno allora dedicate alcune rapide considerazioni, a partire dalla crisi del Governo Conte nell'agosto del 2019, provocata anche da una anomala mozione di sfiducia presentata e poi ritirata da una delle due forze politiche che avevano sottoscritto il contratto di governo, la Lega-Salvini Premier, e sino alla formazione nel settembre 2019 di un nuovo Esecutivo, guidato dal medesimo Presidente del Consiglio, il Governo Conte II, ma sostenuto da una diversa coalizione di forze politiche[108]. Un Governo all'interno del quale, a confronto di quello immediatamente precedente, non ci sono vice-presidenti del Consiglio e il cui Ministro dell'Economia, diversamente da tutti i Governi presi in esame in questo scritto, è nuovamente un politico (Roberto Gualtieri) e non un tecnico. Un Governo che, dopo la novità del Governo Conte I, ricordata al paragrafo 5, ha ottenuto la fiducia iniziale con una mozione che si è limitata solamente a riferirsi alle dichiarazioni programmatiche rese oralmente dal Presidente del Consiglio. Su almeno due leggi di conversione in legge di decreti il nuovo Governo ha poi posto e ottenuto la fiducia.

Nella vita parlamentare è degno di nota menzionare, almeno per quello che riguarda una delle c.d. Commissioni di garanzia qui esaminate, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, l'elezione – a ottobre 2019 – di un nuovo presidente, appartenente a un partito politico passato all'opposizione, la Lega-Salvini Premier, che ha sostituito il precedente presidente del Partito democratico, ora al governo, confermandosi quindi la tenuta di una risalente convenzione costituzionale, analizzata al paragrafo 5. Per un altro organo, ritenuto di garanzia, la Giunta delle elezioni alla Camera, il presidente è invece rimasto lo stesso, pur nella sua adesione a un'altra forza politica nata nel frattempo (Italia Viva), e nonostante lo schieramento di appartenenza faccia ora parte della coalizione di governo.

Quanto al Presidente della Repubblica, oltre al ruolo svolto nella soluzione della crisi di governo appena citata, va ricordata un'altra lettera, che sembra esprimere una sorta di "promulgazione condizionata", inviata l'ot-

[108] Le quali si sono presentate insieme nelle elezioni regionali in Umbria dell'ottobre 2019, venendo peraltro gravemente sconfitte, così da potersi escludere che possa nascere rispetto al sistema politico un nuovo, inedito, bipolarismo.

to di agosto 2019, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, contestualmente alla promulgazione della legge n. 77/2019, di conversione in legge del decreto legge n. 53/2019, c.d. decreto sicurezza *bis*, e che si aggiunge a quelle in precedenza evidenziate.

Infine, un cenno alla proroga, disposta per legge, della durata in carica, sino al 31 dicembre 2019, dei membri di due Autorità indipendenti, menzionate nel lavoro, il Garante per la *privacy* e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, segno non solo dell'estrema difficoltà di procedere tempestivamente da parte delle due Camere alla doverosa elezione dei componenti ormai scaduti da mesi, ma anche della grande incertezza che sta caratterizzando tutto questo scorcio di vita della presente Legislatura.

L'ESPERIENZA DEL "CONTRATTO DI GOVERNO"

di Tatiana Guarnier

Sommario: 1. Qualcosa di nuovo…, anzi d'antico: il "contratto di governo". – 2. La proiezione esterna: il "contratto di governo" come fonte di legittimazione politica. – 3. La rilevanza politico-istituzionale del "contratto di governo". – 4. Il contesto di riferimento e le sue interazioni specifiche con il "contratto". – 5. Il "contratto" allo specchio: l'inedita dinamica duumvirale del Governo Conte I. – 6. "Contratto" e azione di governo alla luce della prassi del Governo Conte I. – 7. Il "contratto" nella relazione partiti-Parlamento-Governo, nella prassi del Governo Conte I.

1. Qualcosa di nuovo…, anzi d'antico: il "contratto di governo"

L'avvio della XVIII Legislatura è stato segnato dal ritorno ad un sistema elettorale di tipo prioritariamente proporzionale, che ha posto fine al tentativo di forzare le dinamiche politiche entro logiche bipolari; tentativo per anni percorso, in via principale, tramite il confezionamento di leggi elettorali tendenzialmente maggioritarie, a partire dall'idea che il bipolarismo, combinato a maggioranze parlamentari nette e in sintonia con i governi, avrebbe assicurato una stabile e solida "governabilità" e corretto così il vizio di instabilità dei governi che caratterizza l'ordinamento costituzionale italiano sin dalle sue origini[1]. L'esperienza degli anni del maggioritario ha invece dimostrato quanto la più avvertita dottrina aveva da tempo sostenuto, ossia che il solo sistema elettorale non è in grado di produrre forzature di tale portata, se innestato su una trama politico-sociale ben più complessa e frammentata[2]. Volendo per

[1] Cfr. E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 39 ss., che esattamente rileva come la questione possa essere (e sia stata, almeno in sede costituente) affrontata da due diverse prospettive: l'una, attenta ai meccanismi istituzionali, l'altra, ai fattori politici e sociali che rendono possibile la stabilità di governo. La prevalenza, nel dibattito istituzionale, del primo solo dei due approcci ha costituito un limite rilevante (ripercorso dal menzionato scritto nelle sue numerose implicazioni problematiche) che si cercherà di non frapporre alle considerazioni che si svolgeranno in questa sede, sia pur nell'analisi dei limitati profili di cui ci si occuperà.

[2] Si v., a mero titolo esemplificativo, G. Sartori, *Le "leggi" sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1984, 1, 3 ss.; O. Massari, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e riforma elettorale*, in M. Volpi (a cura di), *Istituzioni e sistema politico*

il momento semplificare al massimo, l'effetto è stato infatti, semplicemente, quello di spostare la confluenza e la sintesi delle diverse posizioni politiche chiamate a tradursi in una compagine governativa dal momento successivo a quello precedente le elezioni, dando insomma vita a coalizioni (o "cartelli") meramente elettorali, in cui la conflittualità non veniva risolta, ma rimaneva pronta a riaffiorare nel corso della legislatura, imprimendo il proprio segno sull'azione governativa e sul rapporto con i gruppi parlamentari a sostegno dell'Esecutivo.

E così, nonostante i tentativi di riforma intervenuti nel corso degli anni, è rimasta sempre attuale e priva di smentite l'affermazione per cui «la storia dei governi della Repubblica italiana è storia di governi di coalizione»[3], sia essa più o meno allargata, meramente governativa o anche elettorale. Ed è congiuntamente – parallelamente o, forse, conseguentemente – una storia di instabilità governativa, di ripetute crisi di governo, frequenti "rimpasti" e sfiducie, di matrice prevalentemente extraparlamentare.

Nel solco di questa storia occorre inscrivere l'esperienza del "contratto di governo" utilizzato quale strumento di raccordo fra le due forze politiche che hanno composto l'Esecutivo del Governo Conte I proprio al proclamato fine di porre un argine all'instabilità governativa. L'idea delle "parti contraenti" era, infatti, quella di implicare una vincolatività *giuridica* del "contratto" mediante l'assunzione dell'impegno politico-programmatico dinnanzi ad un notaio, facendo di qui muovere il primo passo di quel "cambiamento" di cui il Governo affermava di essere foriero.

Al *Contratto per il Governo del cambiamento* (d'ora innanzi, anche Contratto di governo o, semplicemente, Contratto) si è giunti nell'ambito di un travagliato procedimento di formazione del governo[4]. Si ricorderà, infatti, che l'esito delle elezioni del 4 marzo 2018 non ha portato alcuna forza politica ad ottenere una presenza parlamentare tale da sostenere da sola un governo e che alcune delle combinazioni immaginate prima del voto sono state in prima battuta escluse dall'insufficiente numero di seggi ottenuti in Parlamento dalle re-

in Italia: bilancio di un ventennio, Bologna, 2015, 87 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici e, di recente, O. Chessa, *L'*incerto monismo. *Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in *Quad. Cost.*, 2019, 45 ss.

[3] G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, 1.

[4] V. A. Morelli (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018; C. Pinelli, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Oss. Cost.*, 2/2018, 2.7.2018; Aa.Vv., *Il Forum: La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 7.11.2018; M. Fichera, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2018, 15.1.2019, 3 ss.; E. De Marco, *Qualche considerazione sul "Governo del cambiamento". "Terza Repubblica o ritorno al passato"?*, in *Federalismi.it*, 20.2.2019.

lative forze politiche[5]. Si sono così alternate ipotesi di governi politici a quella di un governo tecnico (o, meglio, "neutrale e di servizio"), sino a quella che, dopo diversi giri di consultazioni, è apparsa essere la migliore combinazione, sia dal punto di vista della composizione delle diverse piattaforme programmatiche, sia dal punto di vista dell'ampiezza del sostegno parlamentare[6].

A questo risultato si è giunti dopo oltre tre mesi dalle elezioni, seguendo un percorso non privo di difficoltà, ma anzi segnato da momenti di crisi di gravità per molti profili inedita[7]. Nell'ambito di questo lungo e dissestato *iter*, un ruolo centrale ha assunto, sia dal punto di vista sostanziale, sia da quello comunicativo, la stipula fra il sen. Salvini e l'on. Di Maio – rappresentanti, rispettivamente, della "Lega per Salvini premier" (Lega) e del "MoVimento 5 Stelle" (M5S) – del Contratto in cui le due parti hanno sottoscritto, quali soggetti privati, un reciproco impegno al rispetto dei punti concordati, alla loro traduzione in azioni governative e ad adoperarsi per il loro sostegno da parte dei rispettivi gruppi parlamentari[8].

L'idea di fondo era, dunque, quella di sostenere una radicale alterità fra gli accordi di governo che hanno caratterizzato la storia repubblicana sin dalle sue origini e il Contratto.

Occorre, allora, verificare se quest'ultimo possedesse effettivamente elementi di novità rilevanti, tali da segnare una sua diversa natura – *giuridica* e non solo politica, *privatistica* e non solo pubblicistica – rispetto agli accordi di coalizione. Tale verifica richiederà una costante comparazione diacronica, da svolgersi con le doverose accortezze dell'analisi comparativa, tenendo conto dei mutati contesti giuridico-politici e delle diverse condizioni di sistema entro le quali gli accordi di coalizione hanno contribuito, nella storia repubblicana, alla costituzione e caratterizzazione dei Governi e della loro attività, in rapporto con il Parlamento.

Ma vi è di più, poiché l'accorta contestualizzazione, in tal caso, non costituisce una mera direttiva metodologica necessaria a svolgere una corretta

[5] In particolare, il crollo dei consensi del PD e di Forza Italia, ben maggiore del previsto, ha impedito la formazione di un governo che mettesse insieme queste due forze politiche e suggerito in prima battuta di escludere un Governo PD-M5S, che avrebbe scontato, insieme alla distanza politica, un sostegno parlamentare piuttosto risicato.

[6] Cfr. G. Moschella, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del governo all'inizio della XVIII Legislatura*, in A. Morelli (a cura di), *Op. cit.*, 57 ss.

[7] Ci si riferisce, evidentemente, alle minacce di ricorso alla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per le riserve manifestate nei confronti della nomina di Savona al Ministero dell'Economia, su cui v. V. Baldini, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, 26.5.2018, oltre ai contributi raccolti in A. Morelli (a cura di), *Op. cit.*, 11 ss. e le risposte alla *II Domanda* in Aa.Vv., *Il Forum*, cit., 11 ss.

[8] Cfr., in particolare, il punto 1. Il testo del Contratto è reperibile *online* all'indirizzo *http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf*.

analisi comparativa, ma un elemento che, come si vedrà, *interagisce attivamente* con gli accordi di governo, i quali si sono nel corso del tempo modulati al fine di rispondere proprio alle esigenze politico-sociali e istituzionali di volta in volta sussistenti, per poter svolgere un ruolo *servente* la creazione delle condizioni necessarie per l'ottenimento della fiducia parlamentare.

In primo luogo, lo si accennava in apertura, un dato fondamentale, di cui si terrà conto nella contestualizzazione dell'accordo di governo, è quello del sistema elettorale cui esso si accompagna, poiché, mentre in un sistema elettorale proporzionale le coalizioni si formano dopo le elezioni e, dunque, nell'ambito dell'*iter* formativo del governo, in un sistema elettorale maggioritario si danno sia alleanze pre-elettorali che post-elettorali (quest'ultime non necessariamente coincidenti con le prime), così che può parlarsi propriamente di accordi di governo solo con riferimento alle seconde[9]. Inoltre, mentre il sistema elettorale proporzionale, favorendo il multipartitismo e la frammentazione delle forze politiche presenti in Parlamento, rafforza la «necessità istituzionale»[10] di concertazione del programma politico in sede di formazione del governo, il sistema maggioritario tende, in linea di massima, a "sfumare" tale necessità, consentendo la formazione di accordi pre-elettorali fra forze politiche omogenee o, anche in caso di accordo post-elettorale, fra forze politiche tendenzialmente meno distanti ideologicamente da quelle "forzate" a condurre la trattativa in un sistema proporzionale.

E così, mentre gli accordi di coalizione della cd. "prima Repubblica" hanno visto progressivamente crescere il numero di forze politiche coinvolte, insieme alla rispettiva distanza ideologica, gli accordi di governo della "seconda", sono spesso scaturiti da coalizioni elettorali in cui la frammentazione politica era stata risolta solo in parte o solo apparentemente e al mero fine del successo elettorale, necessitando quindi, altrettanto spesso, di ulteriori integrazioni ai fini di un compiuto sostegno parlamentare.

Ma anche altri elementi incidono significativamente sulla natura e la fisionomia degli accordi di coalizione. Per fare un solo altro esempio, su cui si dovrà tornare diverse volte nel prosieguo del lavoro, nella fase storica in cui la forma di governo è stata dominata dai partiti politici e dal loro concorso all'effettiva determinazione dell'indirizzo politico, l'accordo è divenuto spesso la sede della sola spartizione delle cariche ministeriali al fine del controllo "esterno" dell'azione di governo, mediante "delegati di partito",

[9] Si pensi, ad es., all'eclatante caso del Governo Dini del 1995 (su cui v. F. Fabbrizzi, *La cronaca di oggi e la cronaca di ieri. Il Governo Pella ed i "governi del Presidente"*, in *Federalismi.it*, 16.11.2011, 5) o quanto accaduto nella scorsa legislatura, quando ad una legge elettorale tendenzialmente maggioritaria ha corrisposto per la prima volta un esito del voto tripolare.

[10] Così G. Ferrara, *Il Governo*, cit., 121. Ma v. pure P.A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, 159; C. Lavagna, *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, III, Milano, 1984, 226; A. D'Andrea, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, IX e 10 ss.

mentre, destrutturati i partiti tradizionali e tramontato il loro monopolio sulle dinamiche fiduciarie, la determinazione della piattaforma programmatica è stata maggiormente accentrata e si è aperta all'influenza determinante di soggetti diversi (il Presidente della Repubblica, soggetti "tecnici" chiamati a rispondere ad esigenze istituzionali o economiche, influenze da parte dell'Unione europea)[11]. Ciò ha inciso profondamente sia sui contenuti degli accordi sia sulle dinamiche della loro attuazione, oltre che sull'individuazione del soggetto *effettivamente responsabile* di quell'attuazione.

Per tutte queste ragioni il tentativo di comparazione fra accordi di governo e Contratto si fa per molti versi sfuggente. Gli esiti che ci si potrà attendere sono per lo più esiti *parziali*, relativi alla comunanza di *alcune* caratteristiche con *alcuni* accordi di coalizione già conosciuti, o di distanza rispetto ad altre caratteristiche di talune esperienze del passato. Non, certo, risultati netti e univoci. Il quadro che ne scaturirà sarà multisfaccettato e consentirà di individuare solo elementi di *prevalente* continuità o discontinuità con il passato, tenendo sempre in considerazione gli elementi di contesto che, di volta in volta, caratterizzano la fisionomia *strumentale* degli accordi di governo.

Lo studio dei temi del presente scritto si sviluppa, allora, su un crinale piuttosto scivoloso, in cui il giurista è tenuto a non volgere il proprio sguardo alle sole norme costituzionali e alla loro attuazione normativa, ma a studiare le prassi e le dinamiche politiche che le riempiono di contenuti. In tema di Governo e – più latamente – di forma di governo la Costituzione svolge, per così dire, un ruolo di "argine", piuttosto che di "regola". In Costituzione si possono individuare taluni perimetri invalicabili, ma le aree che risiedono all'interno di quei perimetri sono state volutamente lasciate libere da etero-determinazioni, poiché indissolubilmente legate all'evolversi delle reali dinamiche politico-sociali e, dunque, bisognose di adeguarsi a quell'evoluzione[12]. Il secondo degli interrogativi centrali attorno a cui ruota la presente relazione è, quindi, quello relativo alla collocabilità del Contratto di governo entro il perimetro tracciato dai Costituenti (e, più avanti, ulteriormente caratterizzato dal legislatore attuativo) nella convinzione che lo sguardo del costituzionalista, anche nell'ambito di queste tematiche, non debba essere quello di un mero spettatore delle dinamiche politiche e della maniera in cui segnano l'evolvere della forma di governo, ma debba essere rivolto a una seria e attenta verifica

[11] Sull'evoluzione del ruolo dei partiti vi è sterminata letteratura. Si v., per tutti, v. P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in Aa.Vv., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Annuario 2008 Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2009, 3 ss.

[12] Cfr., anche per l'inquadramento teorico e metodologico, T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957; V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* [1960], ora in Id., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 149 ss.; F. Modugno, *Sulla specificità dell'interpretazione costituzionale*, in Id., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 212 ss.

della compatibilità di prassi e dinamiche con il tracciato costituzionale[13].

Date le peculiarità dello studio segnalate, per dare risposta a entrambi questi interrogativi la riflessione teorico-concettuale verrà quindi accompagnata da un riscontro della prassi delle attività del Governo Conte I, in relazione con il Parlamento[14].

2. La proiezione esterna: il "contratto di governo" come fonte di legittimazione politica

Già i primi attenti studiosi degli accordi di governo hanno osservato che, a partire dalla seconda legislatura[15], le coalizioni di governo «si formavano attraverso una vera e propria contrattazione»[16] fra la DC e i partiti laici minori, essendo questi ultimi ben consapevoli dell'essenzialità del loro appoggio parlamentare al partito di maggioranza e, dunque, dell'accrescimento del loro «potere contrattuale»[17]. Il *modus operandi*, dunque, è da sempre apparso affine a quello delle contrattazioni, sostanziandosi nella ricerca di un punto di equilibrio fra due o più posizioni ben distinte – siano esse espresse da partiti politici, siano esse portate da correnti interne agli stessi[18] – al fine di ottenere una sintesi mediante concessioni reciproche, sul piano programmatico e sul piano della composizione del governo; concessioni il cui *quantum* dipende dalla forza di ciascuna delle parti.

Questa forza risulta solo in limitata misura determinata dal consenso elettorale – poiché su di esso si poggia, di regola, la legittimazione della forza di maggioranza ad assumere il ruolo di guida del Governo, oltre alla determinazione del numero di seggi parlamentari attribuiti a ciascun partito[19] – ma

[13] Cfr. V. Crisafulli, *Aspetti*, cit., 150; A. D'Andrea, *Accordi*, cit., XII ss.; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, *Annali III*, Milano, 2010, 552 ss. Rimane, tuttavia, l'avvertenza di F. Modugno, *Interpretazione costituzionale*, in *Dir. Soc.*, 2018, 522, che «dinnanzi all'attività integrativa del disegno costituzionale svolta da queste fonti-fatto e da questi comportamenti degli organi costituzionali, l'interprete costituzionale può, certo, vagliare la loro conformità (o meno) alle disposizioni della Carta fondamentale, ma non possiede strumenti per agire avverso una loro disformità dalla Costituzione. Tanto è vero che la consuetudine *contra Constitutionem*, se è giuridicamente inammissibile (vietata), si può realizzare *de facto* e, se si realizza, può giungere alla modifica del diritto costituito».

[14] V., rispettivamente, parr. 6 e 7.

[15] La prima legislatura, alla luce della schiacciante vittoria elettorale della DC, è stata caratterizzata da Governi a prevalente presenza democristiana, con scarsa necessità di concordare il programma con gli altri partiti sostenitori. Cfr. P. Calandra, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996, 67 ss.

[16] Cfr. P.A. Capotosti, *Accordi di governo*, cit., 55.

[17] Le parole sono ancora dell'Autore, *loc. ult. cit.*

[18] Per la fondamentale intuizione della natura di coalizione anche dei governi "monocolore", v. L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 694, nt. 92; P.A. Capotosti, *Op. cit.*, 123 ss., 132 ss.

[19] Cfr. N. Bobbio, *Il contratto sociale, oggi*, Napoli, 1980, 37 ss.

in una parte non meno rilevante dipende anche da fattori congiunturali, che possono condurre un gruppo minoritario ad essere cruciale per il sostegno fiduciario e, quindi, ad assumere nella "contrattazione" un potere ben maggiore di quello astrattamente riconducibile agli esiti elettorali[20]. Il punto è piuttosto rilevante, poiché implica una scissione fra il momento di formazione e di avvio del mandato governativo – segnato da un accordo che sigilla il raggiungimento di un punto di equilibrio fra i diversi soggetti politici – e le dinamiche successive dell'attuazione e della permanenza in vita del Governo stesso, segnate del pari dai mutamenti che vengono registrandosi nel corso del tempo, per via di fattori sia interni, sia – talvolta – esterni all'operato del Governo[21].

Mentre, insomma, l'accordo *fotografa un momento* ed è in grado di rispondere adeguatamente alle condizioni politiche esistenti nel corso delle trattative per la formazione del Governo, assicurandone la condizione propulsiva originaria, l'azione governativa torna ad essere – fisiologicamente – frutto di una costante "ri-contrattazione", in cui l'accordo è chiamato a svolgere una funzione di quadro di riferimento, o di argine, ma rimane suscettibile di modifiche, integrazioni, inattuazioni, interpretazioni o, persino, negazioni sulla base dei mutamenti che vengono a registrarsi dentro e fuori gli organi di indirizzo politico, nella base elettorale, nelle dinamiche sub- e sovra-nazionali[22].

Sicuramente emblematica della centralità delle trattative, non solo con riferimento alla prima definizione della piattaforma programmatica, ma anche alla successiva fase di attuazione, è stata la fase di transizione dai governi di

[20] Dato, quest'ultimo, che consente di andare oltre la lettura di Bobbio che, come si vedrà meglio di qui a breve, appare eccessivamente ristretta entro le logiche privatistiche.

[21] Piuttosto evidente, nel caso in esame, è stato l'impatto dell'esito delle elezioni europee del 2019 sull'attuazione e possibile rinegoziazione del Contratto, essendone scaturito un vero e proprio ribaltamento della "forza contrattuale" delle parti "contraenti".

[22] Diverse esperienze dimostrano il *carattere inesausto* delle trattative che sovrintendono l'accordo di governo, a monte (per la sua stesura) e a valle (per la sua attuazione). Cfr., ad es., l'accordo politico su cui si poggiava il Governo Scelba, che per primo ha aperto a partiti ulteriori alla DC e che si connotava per una serie di concessioni, specialmente sul piano economico (per i contenuti, v. A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana*, *1943-1967*, Roma, 1968, 661 ss.; per la sua traduzione in programma di governo, v. E. Mainardi, *Il governo Scelba. L'ultimo quadripartito del Presidente Einaudi*, in *Federalismi.it,* 2.11.2016, 11). Segnale della percezione dell'attuazione di quel programma come attività permanentemente negoziale può rinvenirsi nella costituzione *ante litteram* di una sorta di Consiglio di gabinetto, ossia di un vertice in cui presenziavano i rappresentanti dei partiti a sostegno – interno ed esterno – del Governo, in cui venivano vagliati i disegni di legge da approvare e che poi il Presidente del Consiglio riesaminava con il capo dell'Ufficio Legislativo (cfr. P. Calandra, *I governi*, cit., 111). In quel caso, fu proprio la più incisiva delle riforme – il cd. «schema Vanoni» – a non venire mai attuata, per l'opposizione delle correnti conservatrici della DC (cfr. P.A. Capotosti, *Op. cit.*, 56).

centro-destra all'apertura a sinistra da parte della DC[23]. Fase culminata con un accordo che, ai fini di quanto in questa sede si vuol evidenziare, appare particolarmente rilevante. Ci si riferisce all'accordo politico-programmatico del 26 novembre 1963, che si apriva affermando: «I Partiti della Democrazia Cristiana, Socialista, Socialista Democratico, Repubblicano, consapevoli delle esigenze proprie di questo decisivo momento politico, il quale richiede una ferma ed autorevole azione di governo su vasta base democratica e popolare per fini di giustizia e di libertà, pur nella loro piena autonomia ideologica e nella diversità di tradizioni, ispirazioni ed esperienza politica, assumono impegno per la costituzione di un Governo di centro-sinistra con la partecipazione di tutti i *Partiti contraenti*» (corsivo aggiunto)[24].

Il testo appare dimostrare che quella odierna non è affatto la prima occasione in cui si ricorre *espressamente* alla retorica contrattuale in sede di concertazione della piattaforma politico-programmatica e che, in particolare, emerge a fronte di forze politiche molto distanti fra loro, che ritengono di dover *giustificare* la scelta di condurre un percorso comune. In questi casi, l'impostazione contrattuale appare un efficace *escamotage*, volto ad accompagnare l'apparentamento con una forza politica ideologicamente lontana o caratterizzata da una piattaforma politico-programmatica per molti profili diversa, se non – addirittura – in contrapposizione. Questa impostazione consente, infatti, di mantenere l'alterità e la distinta identità delle forze che compongono il governo, affermando la natura meramente congiunturale e temporalmente delimitata dell'azione comune. Da altro versante, essa rassicura inoltre gli elettorati di riferimento circa la volontà e la possibilità di attuare punti programmatici caratterizzanti ciascuna forza politica, *nonostante* il suo temporaneo apparentamento con un'altra, percepita come incompatibile.

In altri termini, è la proiezione *esterna* dell'accordo come "contratto" ad acquisire una valenza simbolica e politica di rilievo, piuttosto che la sua proiezione *interna*: i reali impegni assunti dalle forze politiche mediante la piattaforma contrattuale non consistono tanto in quello reciproco all'attuazione dei punti programmatici, quanto in quello nei confronti dell'elettorato di riferimento, a che la formazione del Governo in comune con forze politiche diverse e/o distanti non sia prodromica alla creazione di un nuovo soggetto o di un progetto politico di più ampio respiro, e in quello ad attuare punti ritenuti cruciali nella visione della società di cui ciascun partito si fa portatore, pur nell'ambito di un programma concordato.

[23] Cfr. P. Nenni, *Gli anni del centro sinistra. Diari 1957-1966*, Milano, 1982, 206; I. Bernardini, *Il teorema delle "caute sperimentazioni" sull'asse cartesiano DC-PSI*, in *Federalismi.it*, 28.10.2014, 30 ss.; M.G. Rodomonte, *I primi tre Governi Moro e la nascita del centro-sinistra "organico"*, *ivi*, 25.6.2014, 14.

[24] Cfr. A. Damilano, *Atti*, cit., 1674 ss.

Lo dimostra, *a contrario*, il mancato ricorso alla retorica contrattuale per il raggiungimento di altri accordi di coalizione dell'epoca del proporzionale, di certo non meno impegnativi dal punto di vista delle trattative, ma dei quali le forze politiche intendevano offrire una proiezione differente. Potrebbero ricordarsi, a mero titolo esemplificativo, le trattative svolte dall'on. De Mita per il governo che, non a caso, è passato alla storia come "pentapartito di programma"[25], a seguito delle quali il Presidente del Consiglio nominato, intervenendo alla Camera dei Deputati per illustrare le linee programmatiche in vista della richiesta della fiducia, sottolineava che il Governo si era «formato su un programma politico prima che su uno schieramento partitico»[26], ma, a differenza del caso poco sopra menzionato, proponeva il programma di governo di pentapartito come *sintesi politica* «fra i cinque partiti che culturalmente, politicamente e storicamente hanno sviluppato un'*affinità di metodo* ed hanno coltivato una *comunanza di valori* che permettono di delineare una risposta coerente all'insieme dei problemi»[27]. Dunque, invece che marcare la persistente distanza fra le forze politiche di governo, si metteva in questa occasione in risalto la possibilità di operare congiuntamente, in forza di un lungo processo di avvicinamento.

Che la differente "forma" dell'accordo non contenesse, tuttavia, una diversa "sostanza" è stato efficacemente dimostrato dall'equivalenza delle dinamiche in sede di attuazione: le vicende di quel Governo furono segnate, al pari dei precedenti e ad onta delle affermate «affinità di metodo» e «comunanza di valori», dalla persistente conflittualità interna fra i partiti alleati, tutti alla costante «ricerca di una difesa della propria identità autonoma»[28].

Anche diverse esperienze dell'epoca del maggioritario dimostrano come, pur nella maggiore vicinanza ideologica fra le parti politiche apparentate dagli accordi di governo (non confezionati, difatti, in forma contrattuale), l'esigenza di rivendicazione dell'identità politica da parte di una di esse abbia ostacolato l'estensione di alleanze elettorali e costituito la ragione della necessità di accordi politico-programmatici post-elettorali e della perpetuazione della conflittualità anche in sede di attuazione del programma concordato. Basti ricordare – sempre a mero titolo esemplificativo – la politica delle alleanze della Lega Nord con Forza Italia immediatamente successiva al mu-

[25] Le settimane di trattativa per giungere all'accordo fra i cinque partiti della maggioranza sono ripercorse da S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago: Craxi, il partito socialista e la crisi della repubblica*, Roma-Bari, 2005.

[26] Atti Camera, X Leg., res. somm. n. 116, 19.4.1988, 12836 s. A. Luciani, *La parabola di De Mita: dal doppio incarico al nessun incarico*, in *Federalismi.it*, 9.10.2013, 8 s., ricorda che altrettanto si poteva intuire pure dagli interventi che Craxi e altri membri della maggioranza tennero durante la seduta del giorno seguente.

[27] Così, ancora, le parole dell'on. De Mita riportate nel res. somm. n. 116, cit., 12837 (corsivi aggiunti).

[28] Sono parole di S. Tabacchi, *Il sesto governo Andreotti*, in *Federalismi.it*, 11.9.2013, 2.

tamento del sistema elettorale in senso maggioritario[29] o le alterne vicende del sostegno di Rifondazione comunista al Governo Prodi[30] o la crisi del primo Governo D'Alema[31].

Queste vicende, pur appartenendo a momenti molto diversi della storia repubblicana e pur collocandosi in contesti sistemici molto differenti fra di loro, dimostrano tutte molto bene come all'accordo di governo si faccia ricorso quando le forze politiche intendono marcare la propria identità e come l'accordo, lungi dal vincolare reciprocamente le parti (che, infatti, sovente ne disattendono i contenuti), sia rivolto soprattutto all'opinione pubblica e agli elettorati di riferimento, dimostrando così di essere servente alla *legittimazione politica* di una determinata compagine governativa[32]. Ancora, attestano come non sempre – anzi, solo in casi piuttosto circoscritti – agli accordi di governo sia stata data una veste contrattuale, ossia quando alla necessità di mantenere intatta l'*identità soggettiva* di una forza politica si accompagnava

[29] L'esigenza, avvertita in particolar modo dal primo dei due partiti, di mantenere distinta la propria identità politica si traduceva in quel caso, in un primo momento, nella scelta per un'alleanza tecnica, pre-elettorale, concernente le sole candidature e non la piattaforma programmatica. L'offuscamento dell'identità politica della Lega Nord che ne conseguì suggerì poi a quel partito un lungo isolamento, interrotto solo previa adozione di un accordo di governo con cui si è aggiunto un punto programmatico riconducibile esclusivamente alla Lega Nord – quello della cd. *devolution* – al "Contratto con gli italiani" annunciato da Silvio Berlusconi (cfr. R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, 233; M. Gorlani, *La XII legislatura (1994-1996)*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, Milano, 1999, 339 ss.).

[30] In cui alla prima fase segnata dall'"accordo di desistenza", che produsse un'alleanza parlamentare ma non di governo, ha fatto seguito una lunga e articolata crisi, ricomposta tramite un patto fra il Presidente del Consiglio e il segretario del partito di minoranza, volto ad impegnare il primo alla presentazione di un disegno di legge sulla riduzione dell'orario di lavoro settimanale a 35 ore e il secondo al sostegno al Governo per un anno (sino all'accordo sulla moneta unica in sede europea). Una volta terminato l'anno e raggiunto l'obiettivo della moneta unica, il disaccordo fra le due "parti" è stato talmente acceso da condurre il partito di minoranza a votare, insieme alle opposizioni, la sfiducia al governo (cfr. R. Cherchi, *Op. cit.*, 238 ss.).

[31] Risolta tramite un patto con il «Trifoglio» (costituito da UPR, SDI e PRI) in cui il Presidente del Consiglio assicurava l'istituzione di una Commissione d'inchiesta su "Tangentopoli" e la rinuncia all'intento di riformare il sistema elettorale in senso integralmente maggioritario. Anche in questo caso, la persistente conflittualità fra le parti è stata dimostrata dalla mancata piena soddisfazione di tali richieste, che indusse i parlamentari appartenenti alle forze di minoranza ad astenersi sul voto di fiducia, dichiarando che il Governo avrebbe dovuto «contrattare il consenso su tutti i provvedimenti» (v. R. Cherchi, *Op. cit.*, 295, nt. 89; L. Spadacini, *Dal primo al secondo Ministero D'Alema*, in A. D'Andrea (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana. Le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura*, Milano, 2003, 68 ss.).

[32] Cfr. P.A. Capotosti, *Accordi di governo*, cit., 125 s. Un'accurata indagine della possibile funzione legittimante, a partire da diverse prospettazioni teoriche dell'accordo di coalizione, è rinvenibile in M. Carducci, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 29 ss. e spec. 39 ss.

anche la volontà di marcare la persistente *distanza ideologica* fra le parti; distanza dinnanzi alla quale la forza dell'impegno reciproco necessita di apparire corredata da garanzie ulteriori rispetto al semplice *gentlemen's agreement*.

A ulteriore riprova che la proiezione esterna degli accordi è prevalente su quella interna vale anche la circostanza che ad essi è sempre data «un'adeguata pubblicità»[33]. Non può, infatti, dubitarsi che, oltre agli accordi di coalizione e di governo conosciuti e resi noti alla pubblica opinione vi siano stati anche patti e accordi fra parti politiche dei quali l'elettorato non sia stato messo a conoscenza[34]. Quella di dare pubblicità agli accordi di governo – e di darla in un una particolare "veste" – è, allora, scelta politica, rivolta all'elettorato, finalizzata alla rassicurazione circa i contenuti, i confini e la natura dell'accordo in vista della ricerca del consenso e di una legittimazione politica *diretta*, ulteriore per certi versi a quella ottenuta tramite il voto della mozione di fiducia in sede parlamentare.

Guardando a questo aspetto non può allora non sottolinearsi – sia pure per inciso, perché non è questa la sede ove si possa approfondire adeguatamente l'ampia problematica – che sul punto ha molto influito il mutamento dei mezzi di comunicazione che veicolano tale pubblicità, poiché se in un primo momento la pubblicazione nei giornali "di partito" indirizzava esplicitamente, e prioritariamente, la divulgazione ad un elettorato politicamente impegnato o, comunque, in possesso di una certa dimestichezza con le dinamiche politiche, l'avvento della televisione come mezzo di comunicazione di massa, prima, e il *web*, oggi, hanno progressivamente esteso la platea di coloro che vengono messi a parte dei contenuti dell'accordo. Ma vi è di più, perché se il mezzo televisivo aveva già segnato profondamente le dinamiche politiche, caratterizzandole in termini molto più *personalistici* o *leaderistici* e contribuendo ad una progressiva diluizione delle differenze ideologiche fra i partiti (nel tentativo di compiacere la platea più ampia possibile[35]), la rete oggi agisce in maniera per molti versi differente, poiché il contatto fra *leader* e sostenitori diviene diretto e costante, annullando la necessità dell'apparato del partito, dei quadri intermedi, della selezione accurata della classe dirigente. Si pensi solo che, per quanto maggiormente concerne l'oggetto del presente interesse, il Contratto di governo è stato sottoposto al voto diretto

[33] Lo osservava già P.A. Capotosti, *Accordi di governo*, cit., 55, il quale ricordava (in nt. 42) come l'accordo di coalizione per il gabinetto Scelba fu il primo patto organico ad essere integralmente pubblicato sulla stampa ufficiale della DC.

[34] Emblematico in tal senso è sicuramente il cd. "patto del Nazareno": accordo politico i cui contenuti non sono stati oggetto di pubblicazione. Sul contenuto e la forza del patto, V. Tondi della Mura, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *RivistaAIC*, 2/2016, 1.4.2016, 5 ss.

[35] Cfr. O. Kirchheimer, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971, 185 ss.

degli iscritti al M5S, mediante la piattaforma "Rousseau"[36]. Si è trattato di una consultazione che, al di là delle perplessità destate dall'oscurità della gestione della piattaforma e della sicurezza, segretezza e verificabilità del voto[37], si è strutturata in maniera nettamente differente da quella cui gli accordi di coalizione venivano sottoposti in epoca proporzionale (da parte delle assemblee di partito): la formula è stata quella del "prendere-o-lasciare" e non ha ammesso alcuna discussione, partecipazione o condivisione dei contenuti. Si è trattato, insomma, di un'approvazione plebiscitaria, controllata ed eterodiretta circa l'*an*, il *quando* e il *quomodo*[38].

Un'ulteriore influenza del mezzo di comunicazione sui contenuti del Contratto è stata determinata pure dall'immediatezza che lo caratterizza: *internet* (e, specialmente, l'uso dei *social network*) pone costantemente le forze politiche nella necessità di rendere conto al proprio elettorato dei propri comportamenti e, dunque, perpetua la ricerca di consenso in un "eterno presente" che, com'è abbastanza autoevidente, mal si concilia con la complessità delle dinamiche dell'azione e della mediazione politica. Tutto ciò promuove oggi una più forte polarizzazione degli accordi di governo e il ricorso alla retorica contrattuale, in questo contesto, potrebbe mostrarsi profittevole, ancor più che in passato, al fine di "rassicurare" – permanentemente – l'elettorato circa il mantenimento della propria identità politica. In questo contesto, il contenuto dell'accordo di governo diventa più difficilmente opera di *sintesi politica*, di compromesso e individuazione di punti d'incontro fra forze politiche, promuovendo piuttosto una *mera sovrapposizione* o *giustapposizione* di punti programmatici dell'una e dell'altra[39].

Siamo molto distanti, allora, dall'approccio delle prime trattative dal sapore "contrattuale" di cui sopra si diceva, in relazione alle quali l'on. Moro, riferendo al Consiglio nazionale della DC del 13 aprile 1962, affermava: «sarebbe un fuor d'opera soffermarsi a stabilire rigorosamente se e quanta parte delle posizioni proprie di ciascun Partito si sia trasfusa nel programma di Governo. Un'alleanza politica sarebbe una inammissibile forzatura, se costringesse a rinuncie impossibili o conducesse all'accettazione di punti di vista ripugnanti e totalmente estranei al patrimonio ideale dei Partiti che la contraggono. È invece naturale un adattamento, uno spirito di conciliazione,

[36] Ma potrebbe ricordarsi pure la trattativa in *streaming* svolta fra l'on. Bersani e i due capigruppo del M5S all'inizio della XVII legislatura.

[37] Su cui v., da ultimo, Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento su *data breach*, 4.4.2019, reperibile in *https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9101974*.

[38] Utilizzando il termine "plebiscitario" nell'odierna accezione, su cui v. A. Chiappetti, *Plebiscito*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1983, 954.

[39] V. R. Bin, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *lacostituzione.info*, 16.5.2018.

la rinuncia alle posizioni estreme»[40]. Questa «moderazione (…) corrisponde alla necessità di soddisfare attraverso l'azione di Governo le immediate ed indifferibili esigenze del Paese»[41] e sostiene un metodo di «incontro politico che è destinato ad arricchire la vita democratica, a difendere la libertà, a promuovere la giustizia, ad approfondire il carattere popolare del nostro Stato. Si sperimenta la possibilità effettiva di far combaciare sulle cose più significative, più immediatamente utili, i programmi di Partiti diversi che furono molto lontani e che lo sono largamente ancora»[42].

Questa distanza di prassi riflette per certi versi una distanza concettuale. Giova, infatti, ricordare che due sono state le principali letture o, meglio, gli inquadramenti teorici della negoziazione politica[43]: vi è stato chi vi ha visto un segno della necessità di leggere e inquadrare i fenomeni politici entro gli schemi e le logiche dell'analisi economica[44]; e chi, all'inverso, ha interpretato la negoziazione politica come il prodotto dell'esperienza storica del sistema di coalizione e come il superamento del sistema ottocentesco in cui in Parlamento sedevano rappresentanti di "connubi" di frazioni o di persone, verso un sistema in cui gli interessi «reali ed effettivi si sono affermati come interessi politici»[45]. Una conseguenza del pluralismo sociale e politico, insomma, da valorizzare nella direzione di una nuova modalità o di un nuovo metodo di organizzazione della rappresentanza plurale[46].

L'analisi della più recente vicenda contrattuale deve, allora, svolgersi avendo sempre a riferimento questa ambiguità concettuale, per comprendere quale delle due visioni della negoziazione politica promuova e quali siano le possibili implicazioni sul piano istituzionale e costituzionale.

3. La rilevanza politico-istituzionale del "contratto di governo"

Se è vero quanto sin qui rilevato con riguardo al riferimento *retorico* alla forma contrattuale nell'assunzione di impegni reciproci fra due o più forze politiche, si può cogliere – ma solo su questo versante – l'affinità del Contratto di governo con il modello esplicitamente (o asseritamente) assunto a punto di riferimento: quello del *Koalitionsvertrag* di matrice tedesca. Il contratto di coalizione è stato, infatti, utilizzato in Germania per conferire una base programmatica ad esecutivi di "Grande coalizione" che mettevano insieme

[40] Cfr. A. Damilano, *Atti*, cit., 1317.
[41] *Loc. ult. cit.*
[42] A. Damilano, *Atti*, cit., 1326.
[43] V. M. Carducci, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 29 ss.
[44] V., a tal proposito, N. Bobbio, *Il contratto*, cit., 37 ss., che parla dell'accordo di coalizione come «una specie di contratto sociale continuamente rinnovato e aggiornato».
[45] G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, cit., 501, ma si v., per ripercorrere il discorso, 496 ss.
[46] Cfr., sul punto, E. De Marco, *La "negoziazione legislativa"*, Padova, 1984, 38 ss.

forze politiche che in campagna elettorale si erano invece presentate come alternative e sostenitrici di programmi politici per molti versi distanti. Allo strumento del contratto, invece, non si fa ivi ricorso quando si raggiungono alleanze pre-elettorali sulla base di affinità politico-programmatiche[47]. Questo parallelo confermerebbe l'ipotesi che la forma contrattuale sia volta ad assicurare un reciproco impegno in caso di significativa distanza politica fra le parti contraenti e che questo impegno non venga assunto tanto in termini "giuridici", quanto in termini politici[48].

Ciò che imprime una significativa differenza fra il Contratto di governo "all'italiana" e il *Koalitionsvertrag* tedesco è, invece, il contesto istituzionale e politico entro il quale si collocano l'uno e l'altra. Non può, infatti, non tenersi conto del ruolo di fondamentale stabilizzazione e razionalizzazione svolto nell'ordinamento tedesco dalla sfiducia costruttiva[49], che pone un significativo argine alle possibilità di crisi di governo determinate dai conflitti politici fra le forze in coalizione e che intensifica, quindi, la necessità di un'effettiva reciproca collaborazione fra di loro. Ma sono anche la storia e la cultura politica a differire notevolmente e ad incidere sull'effettiva vincolatività del contratto di coalizione poiché, mentre in Germania il mancato rispetto dell'accordo porterebbe all'isolamento del soggetto o del partito che se ne è reso responsabile, per via della sua inaffidabilità, nella nostra esperienza istituzionale non si registrano sanzioni di tipo politico a rinforzare la vincolatività del patto di governo[50]. Com'è stato efficacemente sintetizzato, «in Germania l'accordo è un metodo, è il fine della dialettica politica, in Italia è un mezzo per costringere quella stessa dialettica nelle strette maglie del testo scritto»; «in Germania il termine "contratto" non è stato scelto dalle parti, bensì è stato attribuito successivamente agli accordi a causa della forte vincolatività politica che presentavano. In Italia invece si è voluto utilizzare tale termine per attribuire, arbitrariamente, vincolatività ad un patto politico che (…) non può averne»[51].

Giustamente è stato ad esempio rilevato, tornando al nostro ordinamento, che, a voler realmente applicare i concetti civilistici, il contratto risulte-

[47] Lo rileva V. Baldini, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice…) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali*, 1/2018, 24.4.2018, 2.

[48] V. I. von Münch, *A German Perspective on Legal and Political Problems of Coalition Governments*, in 30 *VUWLR*, 1999, 69 ss; A. De Petris, Sunt pacta politica etiam servanda? *Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eu.*, 2014, 761 ss., spec. 780 ss.; G. Rizzoni, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale tedesca fra politica e diritto*, in *RivistaAIC*, 1/2014, 7.2.2014, 5 ss.

[49] Cfr. art. 67 GG.

[50] Così A. De Petris, Sunt pacta, cit., 785.

[51] L. Mariantoni, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Oss. Cost.*, 3/2018, 7.11.2018, 11 s.

rebbe nullo, poiché carente di patrimonialità della causa (*ex* art. 1321 cc.), in contrasto con norme imperative (l'art. 67 Cost.) e vertente su una materia che esula dalla sfera di disponibilità delle parti contraenti[52]; infine, la clausola del *rebus sic stantibus* renderebbe del tutto inservibile un accordo di natura contrattuale, poiché uno qualsiasi dei molteplici mutamenti in grado di incidere sul sistema potrebbe esonerare ognuna delle parti dall'adempimento di porzioni del contratto anche rilevanti.

Allora, la veste solenne che le "parti contraenti" hanno voluto conferire all'accordo tramite la stipula dinnanzi ad un notaio – che sembra essere la novità più rilevante sul punto – non è in grado di rispondere alle obiezioni che la dottrina ha opposto all'ipotesi – già da tempo avanzata, specialmente dalla dottrina tedesca – di una possibile vincolatività giuridica, di tipo contrattuale, scaturente dagli accordi di coalizione. Basti considerare che manca, anche nel caso recente, la previsione di sanzioni giuridiche effettivamente esigibili e coercibili in ipotesi di inadempimento o adempimento parziale del contratto e, dunque, «quel reciproco vincolo *inter partes* che il nostro codice civile, all'art. 1372, con icastica, seppur imprecisa espressione, definisce "forza di legge"»[53]. Tanto è vero che, nei mesi di attività del Governo Conte I, abbiamo assistito alla ricontrattazione di punti cruciali della piattaforma programmatica (si pensi solo a quello relativo al TAV o alla *flat tax*) e ad interpretazioni dei – vaghi – punti contrattuali secondo le dinamiche tipiche della discussione politica, non certo secondo le regole preposte dagli artt. 1362 ss. cc.[54].

Numerose sono state pure le tesi volte a sostenere un'efficacia vincolante degli accordi di governo sulla base della loro possibile assimilabilità ad atti normativi. Fra queste, molte possono essere agevolmente scartate, come quella della possibilità di rinvenire nell'accordo una fonte normativa *sui generis*, che confligge evidentemente con il principio generale del *numerus clausus* delle fonti primarie di un ordinamento giuridico[55], o quella dell'assimilabilità alle convenzioni normative del diritto amministrativo o ai contratti collettivi di lavoro, i quali, a differenza degli accordi di governo, sono in grado di produrre effetti anche nei confronti di terzi[56]. Qualche maggiore com-

[52] Il programma di governo è, a rigore, frutto della deliberazione del Consiglio dei Ministri nella sua collegialità (*ex* art. 2, comma 3, lett. *a)*, l. 400/1988) e *segue*, non anticipa, la formazione della compagine governativa, pur nel rapporto di *accessorietà* ben delineato da M. Carducci, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 81. Né la questione potrebbe risolversi se si considerasse oggetto del contratto l'assunzione di responsabilità da parte dei "capi" politici a sostenere l'azione di governo in sede parlamentare, trattandosi anche in questo caso di materia per loro indisponibile, a norma dell'art. 67 Cost. (così V. Baldini, *Il contratto*, cit., 4).

[53] Così P.A. Capotosti, *Accordi di governo*, cit., 144.

[54] Sul punto, v. *infra*, par. 6.

[55] Su cui v. V. Crisafulli, *Lezioni*, cit., II, 1 s.

[56] Per una più attenta disamina di queste tesi, delle obiezioni ad esse opponibili e della dottrina di riferimento, cfr. P.A. Capotosti, *Op. cit.*, 137 ss.

plessità presentano invece le tesi che affermano ora l'assimilabilità ai trattati internazionali, ora il carattere consuetudinario degli accordi di governo (e, di qui, la loro vincolatività giuridica)[57]. Quanto alla prima ipotesi, condivisibile e sicuramente dotata di riscontri nella prassi è la constatazione che gli accordi di governo, al pari degli accordi internazionali, sono fondati sul principio generale *pacta sunt servanda*[58]. Tuttavia, questa sola considerazione non appare sufficiente a ritenere i primi dotati di efficacia normativa. Basti considerare che anche la piena vincolatività giuridico-normativa dei secondi non discende automaticamente dal richiamato principio generale, bensì dall'espresso rinvio contenuto in norme interne all'ordinamento giuridico[59]. Anche la seconda ipotesi muove da un fondamento sicuramente condivisibile: si è visto, infatti, che tutta la storia repubblicana è stata percorsa da accordi di governo. Che di qui possa desumersi la sussistenza dell'elemento della *diuturnitas* è, tuttavia, ben difficile da dimostrare. Si è, infatti, accennato pure che le prassi sono state le più diverse[60], così come estremamente variegati sono stati i contenuti degli accordi di governo stipulati nel corso degli anni[61]. Di conseguenza, manca l'elemento oggettivo della ripetizione uniforme e costante nel tempo, così come, in maniera altrettanto evidente, la mancanza dell'elemento della *opinio iuris seu necessitatis* può desumersi dalla pressoché costante violazione dei patti di governo da parte dei componenti delle relative coalizioni.

Per tale ragione, la dottrina più informata sull'istituto ritiene di poter rinvenire una maggiore affinità degli accordi di governo con le *convenzioni* o con i *gentlemen's agreements*; figure, queste ultime, in grado di rendere

[57] Cfr. P. Petta, *La natura giuridica degli accordi tra partiti politici*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1969, 264 e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

[58] Cfr. P.A. Capotosti, *Accordi*, 147; M. Carducci, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 119 s. e 123 ss.

[59] Cfr. S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 35 ss.

[60] Nella prima fase del ricorso agli accordi di governo vi era una consolidata prassi di partecipazione alle trattative da parte del Presidente del Consiglio incaricato e delle delegazioni dei partiti politici che dovevano costituire la base parlamentare del governo in formazione (Segretari politici, Presidenti dei gruppi parlamentari e, spesso, gruppi di esperti), i quali erano chiamati a redigere il documento programmatico che poi veniva ratificato dagli organi di partito (cfr. P.A. Capotosti, *Accordi*, cit., 126 ss.). Più avanti si sono avvicendate figure differenti nella consultazione ai fini dell'accordo, si sono conosciuti programmi di governo "eterodeterminati" così come programmi di governo decisi in maniera molto più accentrata da parte del solo Presidente del Consiglio incaricato (sul punto, v. *infra*, par. 5).

[61] La prassi ci ha consegnato accordi estremamente dettagliati o pure estremamente vaghi sul versante programmatico (v. *infra*, par. 6.); accordi ordinati secondo criteri di priorità o privi di un ordine di tal genere (sino al Contratto per il Governo del Cambiamento, ordinato addirittura secondo un criterio alfabetico); accordi "a termine", così come accordi che aspiravano ad occupare lo spazio di un'intera legislatura; accordi concernenti la sola spartizione dei Ministeri se non, addirittura, l'alternanza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (è il noto caso del cd. "patto della staffetta", il cui testo è allegato in *Appendice* a M. Carducci, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 185 s.).

ragione dell'inesistenza di obblighi giuridicamente vincolanti, ma pure della contemporanea esistenza di vincoli di natura socio-politica fra i *partners* della coalizione. Vincoli autonomi e non eteronomi, che ne spiegano anche la valicabilità sulla base del mutamento della volontà delle parti, nel rispetto del principio pattizio[62].

Vincoli, tuttavia, che – come è stato efficacemente affermato – non devono intendersi esaurire la prassi politica e risolverla in una «propria», «autoreferenziale» normatività. In particolare, «la presenza di un testo normativo "rigido"», pur non ostacolando «lo scorrere di questi eventi, lo condiziona, ponendosi come punto di riferimento e di raffronto», cosicché la «legittimità» dell'azione politica si ricollega a «regole *presupposte* in un sistema già esistente»[63] ossia, soprattutto, a quella posta dall'art. 94 Cost., che richiede al Governo di incontrare un sostegno fiduciario in Parlamento e, dunque, alle forze politiche in esso presenti di accordarsi fra loro ogniqualvolta non possano, da sole, ottenere la fiducia[64].

È, quest'ultima, una considerazione della più importante rilevanza, poiché implica che l'accordo di governo, pur avendo natura politica ed essendo contrassegnato nella sua nascita e per la sua attuazione (o inattuazione) da dinamiche politiche, non limita i propri effetti a questo solo spettro: si riverbera sul piano istituzionale, nella misura in cui, poggiandosi sul disposto costituzionale, da esso dipende l'esistenza di un organo – il Governo – e l'instaurarsi della relazione fiduciaria che sta al cuore della forma di governo parlamentare.

Allora, l'inquadramento del Contratto, come degli altri accordi di governo, nell'ambito dei fenomeni meramente politici non è in grado di cogliere la complessità delle conseguenze – anche giuridico-istituzionali – che ne scaturiscono[65]. Il Contratto, al pari degli accordi pregressi, ha prodotto effetti istituzionali e costituito un fondamento per molti versi nuovo, come vedremo di qui a breve, della relazione fiduciaria fra Camere e Governo. Non può trascurarsi, infatti, che, l'accordo/contratto di governo costituisce l'antecedente diretto del programma che il Presidente del Consiglio nominato illustra alle

[62] Così, P.A. Capotosti, *Op. cit.*, 147, il quale precisa che, dunque, oggetto della regola convenzionale non è il patto di coalizione, bensì il *principio pattizio* fra i partiti dell'area di governo. Condivide, ma con sguardo più critico, M. Carducci, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 41, il quale distingue fra coalizioni pre-elettorali, in grado di costituire un «indirizzo politico unitario», e accordi post-elettorali, caratterizzati da «potenzialità trasformistiche» proprio per via del fatto che «questi ultimi trovano fondamento esclusivamente in se stessi».

[63] Così, M. Carducci, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 139, che affonda tali affermazioni sul bagaglio teorico-concettuale delineato da G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, in Id., *Opere*, I, Milano, 1959, 407 ss.

[64] Cfr. G. Ferrara, *Il Governo*, cit., 121; P.A. Capotosti, *Accordi*, cit., 158; M. Carducci, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 176 ss.

[65] Cfr. A. D'Andrea, *Accordi*, cit., 33.

Camere al fine di ottenere la fiducia e che la quasi esatta trascrizione viene poi utilizzata in sede di adozione della delibera consiliare di approvazione del programma di governo[66].

Esiste dunque un filo, che collega l'accordo di governo, il programma di governo deliberato dal Consiglio dei ministri e quello presentato dal Presidente del Consiglio alle Camere ai fini dell'ottenimento della fiducia, che fa dell'accordo di governo (e del suo contenuto) il primo tassello della delineazione dell'indirizzo politico di maggioranza[67].

4. Il contesto di riferimento e le sue interazioni specifiche con il "contratto"

Gli elementi fin qui individuati accomunano per molti versi la vicenda "contrattuale" ai pregressi accordi e governi di coalizione, pur lasciando scorgere alcune importanti differenze fra questa e quelli. Si tratta, infatti, di vicenda che «è destinata ad essere mal compresa, se la si astrae dal mutamento di contesto costituzionale in cui si colloca. Mutamento che tocca soprattutto i formanti della forma di governo italiana, soggettivi e normativi; mutamento non ancora compiuto, perché lontano da un nuovo equilibrio»[68]. La scelta delle "parti" – nonché la possibilità per loro – di utilizzare una retorica schiettamente privatistica e su questa imperniare la *giustificazione* del loro apparentamento e la *legittimazione politica* del costituendo Governo non è – né potrebbe essere – avulsa dal contesto politico, istituzionale, sociale e culturale entro il quale è stata operata. Contesto in cui la tendenza a incanalare la comunicazione politica entro i binari delle forme privatistiche è da tempo diffusa: complice la disaffezione e la perdita di fiducia nei confronti dei partiti tradizionali e nella loro capacità o nella loro reale intenzione di mediare gli interessi della "base", da tempo la propaganda politica ricorre all'artificio retorico dell'assunzione di impegni di natura privatistica al fine di colmare questo *de-*

[66] Parla di «ratifica» P. Calandra, *Il governo*, cit., 78. Sulla base di queste considerazioni, ad esempio, S. Bartholini, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, 179 s. e P.A. Capotosti, *Op. cit.*, 134 ss. rinvengono nell'accordo di governo il «fatto costitutivo dell'indirizzo». *Contra*, A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 118 ss.; M. Galizia, *Studio sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, I, 428 s.

[67] V., per tutti, V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 53 ss. (ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 3 ss.); E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, spec. 142 ss.; T. Martines, *Indirizzo politico*, cit., 150 ss.; M. Galizia, *Studio*, cit., 202 ss.

[68] Così, S. Staiano in Aa.Vv., *Il Forum*, cit., 8, che identifica i formanti *oggettivi* nel quadro costituzionale (disegnato, sia pur elasticamente, dagli artt. 92, c. 2, 93 e 94 Cost.), nelle regole convenzionali e nella legge elettorale; i formanti *soggettivi* nei partiti e nelle rappresentanze parlamentari.

ficit di fiducia[69]. In questo quadro, più di recente, una delle due forze politiche "parti" del Contratto ha fatto della "privatizzazione" delle dinamiche politiche un punto centrale del proprio programma, rinvenendovi la garanzia di un maggiore controllo popolare "diretto" dell'azione dei Governi e dei rappresentanti parlamentari. Si fa riferimento, evidentemente, al progetto politico del M5S, che coniuga l'obiettivo della cd. democrazia diretta (*rectius*: democrazia elettronica o democrazia *in* diretta[70]) con la pretesa di vincolare i rappresentanti parlamentari (che divengono "portavoce") alle decisioni assunte dal M5S o, talvolta, all'esito del voto sulla piattaforma *online* "Rousseau". Tale pretesa di vincolo viene esercitata mediante il ricorso a strumenti privatistici, come le sanzioni di natura economica in caso di voto difforme o di scelta di cambiare gruppo parlamentare. Si tratta di sanzioni inesigibili giuridicamente e piuttosto preoccupanti per la loro evidente incompatibilità con la Costituzione[71]. Tuttavia, strumenti come questi si inquadrano, catalizzano e promuovono una rinnovata relazione fra rappresentanti e rappresentati: relazione da costringere entro l'armamentario civilistico, inteso quale garanzia avverso le devianze di un ceto politico corrotto e distante dai bisogni del proprio elettorato.

Non è questa la sede ove possano illustrarsi le contraddizioni, i molteplici profili di criticità e di seria preoccupazione destati da siffatte tendenze e approcci. Tuttavia, risulta quantomeno necessario richiamare l'attenzione su questo punto perché in grado di illuminare il ricorso alla retorica contrattuale in sede di concertazione della piattaforma programmatica di una luce parzialmente nuova e diversa, senz'altro maggiormente preoccupante rispetto al passato. Luce che si fa quasi accecante se si considera pure che, a chiudere il cerchio della crescente pretesa di privatizzazione delle dinamiche politiche, concorreva

[69] Emblematico è il già richiamato "Contratto con gli italiani", siglato unilateralmente da Silvio Berlusconi nel corso di una nota trasmissione televisiva. È appena il caso di notare come il ricorso alla retorica contrattuale possedesse in quel caso una valenza simbolico-politica dal solo punto di vista della *proiezione esterna* analoga a quella del Contratto per il Governo del Cambiamento, ma che da quest'ultimo si distanziava, invece, per l'essere un'offerta unilaterale e non compromissoria con altre forze politiche, resa in sede pre-elettorale. Sulla possibile vincolatività del "Contratto con gli italiani", v. le lapidarie affermazioni del Trib. Napoli, IV sez. civ., sent. 3.5.2006: «del tutto evidente (…) che quella serie di "traguardi" assunti con gli elettori, e, per ultimo, l'impegno a non ricandidarsi, non fossero altro che strumenti di "marketing", volti ad introdurre forme di comunicazione nuove nel panorama politico» e che «il carattere propriamente propagandistico di quella iniziativa era talmente palese da non poter indurre nessuna persona dotata di normale discernimento a fidare sulla sua vincolatività, e soprattutto sulla sua esigibilità giuridica».

[70] Cfr. N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013.

[71] Il riferimento è all'art. 21, comma 5, dello statuto del Gruppo parlamentare M5S alla Camera dei deputati, su cui v. E. Gianfrancesco, *Chi esce paga: la «penale» prevista dallo Statuto del MoVimento 5 Stelle alla Camera*, in *Forumcostituzionale*, 20.4.2018; P. Veronesi, *"E mo' paghi!". Sulla "penale" imposta dallo Statuto del Gruppo MoVimento 5 Stelle alla Camera e al Senato*, *ivi*, 31.5.2018.

l'inclusione fra i punti programmatici del Contratto della volontà di introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari[72]. La combinazione della privatizzazione della piattaforma programmatica con quella della relazione fra singolo parlamentare e partito di appartenenza avrebbe reso invece ineludibile il dominio dell'indirizzo politico da parte dei partiti (che avrebbero controllato sia l'accordo di governo, sia il sostegno parlamentare) e, dunque, da parte di soggetti non necessariamente inseriti nel circuito istituzionale (basti pensare alla società che oggi gestisce la piattaforma di democrazia elettronica del M5S).

Tutto ciò suggerisce che, pur essendo quello del "contratto di governo" un espediente retorico, pur avendo esso natura politico-pubblicistica al pari dei precedenti accordi di governo, esso nascondesse e schiudesse prospettive che si riverberavano ben oltre la mera retorica propagandistica finalizzata al consenso elettorale: in gioco era la stessa concezione della democrazia e del ruolo delle istituzioni rappresentative che si promuoveva[73]. L'*enfasi* sul vincolo contrattuale, posto quale condizione di formazione del Governo e "accettato" dalle Camere al momento della votazione della fiducia, lungi dall'essere rispondente alla realtà giuridica del fenomeno politico, svolge invece una funzione performativa, introduce e rafforza un nuovo *lessico* politico[74] che promuove una delle due possibili concezioni della negoziazione politica di cui sopra si diceva (quella che vi vede una conferma della necessità di inquadrare i fenomeni politici entro gli schemi e le logiche dell'analisi economica), a detrimento della concezione plurale della rappresentanza che fa del compromesso un presupposto ineludibile della democrazia.

5. Il "contratto" allo specchio: l'inedita dinamica duumvirale del Governo Conte I

Gli elementi sin qui tratteggiati sono in grado di incidere profondamente sulla maniera in cui le forze politiche individuano i punti programmatici da "comporre" nell'accordo di governo e, in seguito, ne promuovono l'at-

[72] Occorrerebbe aggiungere pure i progetti di revisione costituzionale che contribuivano alla riduzione del ruolo del Parlamento e della sua centralità nel sistema istituzionale, ma il tema è ampio e molto articolato e rischierebbe di condurre troppo lontano dalle presenti riflessioni.

[73] Su cui sempre attuale è la lezione di E.W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. Cost.*, 1985, 227 ss. Sul tema v. altresì, pure per i dovuti approfondimenti teorici e bibliografici, G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005, *passim* e spec. 96 ss.

[74] Come ricorda O. Chessa, *"Contratto di governo": una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico*, in *lacostituzione.info*, 17.5.2018, che sottolinea pure come la logica del contratto, oltre a richiamare differenze *irriducibili* tra individui distinti, è logica della *diffidenza* reciproca, di quel "contratto sociale" – appunto non più solo originario, ma "continuamente rinnovato e aggiornato" – che presuppone individui "gli uni contro gli altri armati".

tuazione. Emblematico, a tale ultimo proposito, è un profilo di prevalente discontinuità fra le vicende del Contratto e le pregresse dinamiche degli accordi di governo: quello concernente il rapporto intercorrente fra le varie componenti governative e il conseguente equilibrio fra i princìpi monocratico, collegiale e della responsabilità ministeriale.

È noto, infatti, che l'ambigua formulazione dell'art. 95 Cost. circa gli equilibri interni al Governo e i rapporti fra le sue componenti essenziali ha consentito lo sviluppo delle più diverse prassi, in un percorso evolutivo non sempre lineare e solo liminarmente toccato dagli interventi normativi che hanno cercato di orientarne gli equilibri. La formulazione della disposizione costituzionale non ha, infatti, risolto il contrasto fra i fautori del principio monocratico e quelli del principio collegiale[75], né un intervento risolutivo è provenuto dalla legge n. 400 del 1988[76], cosicché è rimasta valida la constatazione della delineazione normativa di un governo «uno e trino»[77], irrisolto nei suoi equilibri e suscettibile di diverse modulazioni nella prassi.

In questo quadro "flessibile" sono state, allora, le logiche interpartitiche e intra-partitiche, i rapporti di forza politica e gli elementi di sistema sopra ricordati ad aver determinato l'evoluzione dell'assetto degli equilibri fra componenti del governo. Ad esempio, nei primi anni della Repubblica, caratterizzati da un indiscusso dominio politico della DC, si sono conosciuti Governi incentrati su personalità presidenziali forti, in cui il Presidente del Consiglio, effettivamente tessitore della mediazione politica che conduceva all'accordo di governo, era promotore, direttore e responsabile dell'attuazione di quell'accordo, della sua traduzione in azione governativa e del sostegno parlamentare alla stessa[78], pur rimanendo fermo che, nel quadro del

[75] Cfr., *inter alios*, L. Paladin, *Governo*, cit., 675 ss.; E. Cheli, V. Spaziante, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1977, 43 ss.; A. Ruggeri, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, 90 ss.; P.A. Capotosti, *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, 137 ss.; G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, 169 ss.; G. Pitruzzella, *Artt. 92-93*, in G. Branca (a cura di), A. Pizzorusso (cont.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 8 ss.; N. Lupo, *Il governo italiano*, in *Giur. Cost.*, 2018, 931 ss.

[76] V. P. Barile, *Consiglio dei ministri*, in *Enc. Giur.*, VIII, Roma, 1991, 4 ss.; S. Merlini, G. Guiglia, *Il regolamento interno del Consiglio dei ministri*, in *Quad. Cost.*, 1994, 477 ss.; E. Catelani, *Art. 95*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1842 ss.; N. Lupo, *Il governo*, cit., 933 ss.

[77] G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 33 ss., spec. 84.

[78] L'esempio più eclatante è quello del Presidente De Gasperi, che ha svolto un ruolo di mediazione non tanto fra partiti, quanto fra le correnti interne alla DC, su cui v., di recente, G. Brunelli, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'«eccezione degasperiana»*, in *Quad. Cost.*, 2019, 15 ss.

"multipartitismo estremo"[79], i poteri presidenziali necessitavano comunque di essere esercitati «con l'assenso anche tacito dei partiti»[80], poiché questi ultimi detenevano le redini della persistenza – o, viceversa, della crisi – dei Governi. Tanto è vero che si sono conosciute pure vicende molto differenti, che hanno visto gli accordi di coalizione formarsi nei vertici fra le segreterie di partito o fra le correnti del solo partito di centro ed attribuire al Presidente del Consiglio il ruolo di mero "garante" di quell'accordo, in quanto figura "al di sopra delle parti"[81]. Così come non sono mancati casi in cui il Presidente della Repubblica ha esercitato un ruolo importante, se non decisivo, nella stesura della piattaforma programmatica[82]. Altrettanto varie sono pure le prassi degli anni successivi, relative alla fase in cui la DC andava dissolvendo il proprio dominio e intensificando il dialogo con altri partiti a fini di governo. In quegli anni sono andate in parallelo cambiando e articolandosi pure le dinamiche della mediazione politica (precedente e successiva al confezionamento dell'accordo) e, di conseguenza, anche i rapporti fra gli organi governativi sono diventati più "fluidi" e orizzontali, portando la dottrina a discorrere di governi "a multipolarità diseguale"[83] o "a direzione plurima dissociata"[84], in cui il compito del Presidente del Consiglio è stato per lo più quello di un mediatore fra Ministri che svolgevano il ruolo di "delegati dei partiti" all'interno del Governo e in cui la capacità di svolgere questo compito in maniera più o meno forte ed efficace è dipesa soprattutto dalla personalità e dall'autorevolezza politica della figura presidenziale. E così, accanto a Presidenti centrali nella mediazione fra "delegati", si sono conosciuti pure governi molto più "anarchici" e "centrifughi"[85].

[79] Per utilizzare la nota formula di L. Elia, *Governo*, cit., 653.

[80] Così, P. Ciarlo, *Art. 95*, in G. Branca (a cura di), A. Pizzorusso (cont.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 381.

[81] Così, ad es., l'incarico a Scelba nel 1954, *preceduto* qualche giorno prima dalla dichiarazione congiunta di DC-PSLI-PLI-PSDI in cui si annunciava l'accordo su un programma di sedici punti da sottoporre a colui che sarebbe stato incaricato (cfr. P. Calandra, *I governi*, cit., 110; M. Nardini, *I primi passi della Presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in *Federalismi.it*, 24.7.2013, 6). Analoghe le ragioni per la scelta di Segni, il cui incarico è stato determinato dalla sua non appartenenza a nessuna delle tre maggiori correnti della DC (cfr. P.A. Capotosti, *Accordi*, cit., 58).

[82] Si pensi solo al ruolo protagonista del Presidente Gronchi nella transizione verso il centro-sinistra e del suo consigliere giuridico, cui si attribuisce la redazione effettiva del programma del Governo Tambroni (cfr. G. Canale, *L'invenzione presidenziale del governo balneare*, in *Federalismi.it*, 10.7.2013, 2; C. Redi, *Il Governo Tambroni: momento politico di passaggio da coalizioni di centro o di centrodestra al centrosinistra e spartiacque istituzionale nella prassi dei rapporti Presidente-Parlamento-Governo*, *ivi*, 10.7.2013, 4; S. Tabacchi, *La formazione del Governo Zoli*, *ivi*, 25.9.2013, 9).

[83] Per riprendere l'efficace espressione di L. Ventura, *Il governo*, cit.

[84] Così E. Cheli, V. Spaziante, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 49.

[85] Si pensi, ad es., alla differenza della Presidenza Rumor, caratterizzata da una significativa frammentazione del Governo, rispetto a quella Moro, in cui, conformemente alla sopra

Con il primo Governo Amato, invece, complici la disaffezione verso i partiti tradizionali determinata dagli scandali di Tangentopoli, la congiuntura economica sfavorevole e la progressiva transizione verso il sistema maggioritario, si è segnata una più netta cesura con questi precedenti. La formazione dei Governi dell'XI legislatura (entrambi "tecnici") ha infatti conosciuto dinamiche per molti versi differenti dalle precedenti, quantomeno dal punto di vista che qui interessa: la piattaforma programmatica, così come la compagine ministeriale, è stata scelta in maniera più accentrata[86], concedendo spazi all'influenza del Presidente della Repubblica, ma non a quella dei partiti[87]. Tutto ciò ha inciso anche sul rapporto fra gli organi governativi, ove si è registrata un'espansione dei poteri del Presidente del Consiglio e una maggiore direzione da parte di quest'ultimo delle attribuzioni ministeriali. Da segnalare è, altresì, l'interruzione della prassi dei vertici presidenziali con i segretari di partito, in favore del raccordo diretto fra Presidente del Consiglio e capigruppo parlamentari. Tuttavia, anche in questa fase di passaggio può registrarsi come le due figure presidenziali (quella di Amato e quella di Ciampi) abbiano avuto un diverso approccio all'azione governativa: l'uno maggiormente accentrato, sia in sede di definizione che di attuazione del programma[88], l'altro più collegiale[89].

ricordata linea già tracciata in sede di delineazione dell'accordo, venne incoraggiata la collegialità su impulso presidenziale (sul paragone fra queste due esperienze, M.G. Rodomonte, *I primi*, cit., 10 s.). Ancora diversa la figura e il ruolo di Andreotti nel corso della VII Legislatura, sicuramente centrale nell'ambito delle trattative, pur se incentrate sulle evoluzioni della formula politica e sull'apertura a forze inizialmente oggetto di esclusione, piuttosto che sulle «cose da fare», e maggiormente "accentratore" nel controllo della conflittualità interna al Governo (così, G. Delledonne, *I Presidenti Leone e Pertini di fronte alla costituzione e alla crisi del Governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, in *Federalismi.it*, 24.7.2013). Ancora, negli anni del "pentapartito", v. il ruolo forte del Presidente incaricato nel Governo Fanfani V (su cui v. G. Conti, *L'VIII Legislatura al capolinea: il Governo Fanfani V e la crisi dei partiti nei primi anni Ottanta (12.12.1982-4.8.1983)*, in *Federalismi.it*, 25.9.2013, 16 s.) e di De Mita (cfr. *supra*, par. 2). Interessante anche la differenza del ruolo di quest'ultimo rispetto a quello occupato da Goria: senz'altro più debole e non in grado di dirigere compattamente la medesima maggioranza (cfr. A. Apostoli, *Il Governo Goria*, in A. D'andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, cit., 23 ss.).

[86] V. P. Calandra, *I governi*, cit., 475, il quale ricorda che il programma del Governo Amato I è stato scritto dal Presidente del Consiglio senza la collaborazione delle segreterie dei partiti.

[87] Il programma del Governo Ciampi venne influenzato da una lettera del Presidente della Repubblica che indicava alcuni fini fondamentali, poi effettivamente inclusi (cfr. A. Reposo, *L'incarico per la formazione del Governo nel presente contesto istituzionale transitorio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, 1375; R. Cherchi, *Il governo*, cit., 267, nt. 42). M. Troisi, *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in *Federalismi.it*, 10.7.2013, 7, ricorda pure che Ciampi sciolse la riserva «senza ascoltare nessuno».

[88] Cfr. R. Cherchi, *Il governo*, cit., 266 ss., nt. 41-42.

[89] Si deve a Ciampi l'inaugurazione della prassi del pre-Consiglio, volto all'esame preven-

La riforma della legge elettorale in senso maggioritario, che ha istituzionalizzato le coalizioni e, in seguito, previsto l'indicazione del capolista candidato alla Presidenza del Consiglio, ha infine impresso l'ultima, decisiva, spinta verso il rafforzamento dei poteri del "*premier*", contribuendo alla verticalizzazione dei rapporti interni al Governo. A questo esito hanno contestualmente contribuito diversi elementi: i d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999, che hanno riorganizzato la struttura della Presidenza al fine di rafforzarne la funzione direttiva[90]; alcuni «percorsi trasversali», come la dilatazione dell'apparato di Presidenza o i collegamenti "informali" che hanno sostituito le precedenti strutture dei Comitati dei Ministri[91]; l'incremento dei poteri monocratici del Presidente[92]; la crescente tensione verso decisioni politiche rapide ed immediate, impressa soprattutto dall'infittirsi delle relazioni e dei vincoli eurounitari, che hanno incentivato un ruolo protagonista del Presidente del Consiglio e promosso un rafforzamento della sua posizione e dei suoi poteri tanto rispetto ai Ministri, quanto rispetto al Consiglio[93]. Così, ad una prima fase "di assestamento", in cui le dinamiche della formazione e degli equilibri del governo non si sono discostate molto dalle esperienze del proporzionale[94], hanno seguìto sia governi maggiormente accentrati intorno alla figura presidenziale[95], sia governi "tecnici" caratterizzati da programmi

tivo, da parte dei Capigabinetto di tutti i ministeri e dei Capidipartimento della Presidenza, di tutte le misure che il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto varare. Cfr. C.A. Ciampi, *Un metodo per governare*, Bologna, 1996.

[90] Cfr. sul punto, per tutti, A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Bologna, 2000.

[91] Cfr. M. Cuniberti, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di), R. Perrone (coll.), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, 62.

[92] V. I. Ciolli, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 22 ss.

[93] Cfr., *inter alios*, G. Amato, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Aa.Vv., *Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale A.I.C.*, *Palermo*, *8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002, 266; E. Olivito, *Le inesauste*, cit., 68; E. Catelani, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 207; N. Lupo, *Il governo*, cit., 944 ss.; Id., *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 194 s.; G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, *ivi*, 365 ss. Una lettura parzialmente differente è quella di M. Cuniberti, *L'organizzazione*, cit., 57, che riferisce alla *governance* multilivello una destrutturazione della collegialità che non sempre si traduce in termini di promozione del ruolo centrale del Presidente del Consiglio, ma che fa «emergere il ruolo di singoli, strutture e apparati tecnici», come il Dipartimento per le Politiche europee che «sin dalle sue origini oscilla tra il ruolo di mera struttura servente della Presidenza e una posizione di maggiore autonomia».

[94] Si pensa al Governo Berlusconi I.

[95] I successivi Governi Berlusconi, Prodi, D'Alema, Renzi.

"imposti" (ad es. dall'Unione europea), in cui il ruolo della mediazione politica è andato del tutto evaporando, in favore di un *premier* sì forte, ma, per così dire, di "forza riflessa"[96].

Il quadro delle esperienze pregresse è, insomma, estremamente variegato e dimostra come il ruolo del Presidente del Consiglio, nonostante i ripetuti tentativi della Corte costituzionale di racchiuderlo entro la formula del "*primus inter pares*"[97], sia mutevole, così come che i suoi poteri siano – per utilizzare una formula cara agli studiosi di altra figura presidenziale – "a fisarmonica"[98], dipendendo da elementi di sistema, dalle relazioni di forza politica all'interno dei Governi, dalla personalità dei Presidenti, dall'autorevolezza e dalla particolare forza di alcuni Ministeri (in particolar modo, di quelli con funzioni economiche).

E dimostra pure lo stretto legame intercorrente fra il ruolo occupato dal Presidente incaricato in fase di delineazione dell'accordo di governo e quello esercitato in seguito, nella direzione dell'attività di governo. Com'è stato rilevato in dottrina, la fase dell'incarico costituisce infatti la sede ideale per la delineazione dell'indirizzo politico di maggioranza, poiché consente all'incaricato di svolgere le "proprie" consultazioni, dedicate alla sintesi politica sui punti programmatici, in relazione ai quali la posizione del Presidente della Repubblica dovrebbe rimanere neutrale. In questo senso, la concertazione del programma nell'ambito dell'incarico permette al Capo dello Stato di limitarsi a "registrare" il buon esito di quella sintesi e a "tradurla" in una conseguente compagine ministeriale, in grado di ottenere la fiducia delle Camere[99]. Consente, inoltre, di assicurare che il Presidente nominato possa effettivamente svolgere quel ruolo di mediazione e direzione che non si esaurisce con la formazione del governo, ma che si perpetua in seguito alla stessa[100].

Sono, dunque, sicuramente condivisibili le preoccupazioni che larga parte della dottrina ha rivolto al ruolo occupato Presidente del Consiglio incaricato in sede di concertazione del contenuto del Contratto e – di riflesso o di conseguenza – nella sua traduzione in azione di governo[101], in relazione ai quali si è professato, almeno in prima battuta, soggetto imparziale. Estremamente significativo e sicuramente inedito, a tal proposito, è che le trattative

[96] Ci si riferisce, in particolare, al Governo Monti.

[97] Cfr. Corte cost., sent. nn. 24 del 2004; 262 del 2009. Per una ricostruzione delle varie fasi della giurisprudenza costituzionale, v. I. Ciolli, *La questione*, cit., 77 ss.; N. Lupo, *Il governo*, 954 ss.

[98] Cfr. I. Ciolli, *La questione*, cit., 80 s.

[99] Cfr. S. Bartole, *Governo*, cit., 643.

[100] Cfr. G. Ferrara, *Il governo*, cit., 122 ss. e 160 ss.

[101] V., fra i molti, M. Fichera, *Formazione*, cit., 22; G. Moschella, *Risultati elettorali*, cit., 61; A. Ruggeri e M. D'Amico in Aa.Vv., *Il forum*, cit., 26 ss.; M. Cavino, The Manchurian Candidate. *Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo*, in *Federalismi.it*, 15.4.2019, 10.

siano state condotte dai *due* "capi politici" delle forze governative, cosicché anche l'indicazione della personalità scelta per la nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri è rientrata nei termini dell'accordo contrattuale[102].

Non è, però, soltanto la nomina di un soggetto estraneo alle trattative a dover colpire, non essendo questa la prima occasione in cui tale dinamica si verifica, quanto piuttosto l'affidamento della Vice-presidenza ai due "contraenti", che di fatto sono divenuti i "reggenti" della direzione del Governo. Queste scelte in ordine alla compagine governativa confermavano, infatti, l'impostazione più marcatamente "contrattuale" dell'accordo di governo rispetto a quelli passati. Impostazione confermata da una dualità che non si risolveva in sintesi politica (in "*un*" Presidente, nella fattispecie) ed esplicitamente prevista nel Contratto: si pensa, in particolar modo, al punto secondo cui «i contraenti si impegnano a tradurre questo contratto in una pratica di governo e sono *insieme* responsabili di tutta la politica dell'Esecutivo» (corsivo aggiunto); previsione chiaramente in contrasto con l'art. 95 Cost. e foriera di una prassi *contra Constitutionem*.

A ciò si è accompagnata un'attitudine svalutativa che ha interessato, all'interno del Governo, non solo le attribuzioni del Presidente, ma anche quelle dei Ministri (le cui competenze sono state spesso e con disinvoltura scavalcate, specialmente dal Vice-presidente Ministro dell'Interno[103]) e, a lungo, quelle del Consiglio dei Ministri[104].

Ne è scaturito un Governo "a direzione *duale* dissociata" o "a *bi*polarità diseguale" – per riadattare formule che in passato bene hanno colto le reali

[102] Così, V. Baldini, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, in *Dirittifondamentali.it*, 26.5.2018, 1; M.C. Grisolia, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *RivistaAIC*, 3/2019, 03/07/2019,10.

[103] Piuttosto lampante è il caso della cd. "chiusura dei porti" alle navi di ONG e della stessa Guardia Costiera italiana intervenute in soccorso dei migranti, in relazione alla quale è stata diverse volte verificata l'assenza di qualsivoglia delibera Consiliare o direttiva del Ministro, competente, dei Trasporti e delle Infrastrutture, ma si pensi pure alle concertazioni ed incontri con gruppi di lavoratori e imprese che hanno anticipato e spesso riguardato tematiche di competenza dell'altro Vice-presidente Ministro del Lavoro.

[104] I dati raccolti da Openpolis rappresentano una convocazione piuttosto rara, soprattutto all'inizio del mandato: da un numero minimo a un numero massimo di 7 volte al mese; solo 4 volte nel delicatissimo mese di marzo, in cui sono stati adottati diversi provvedimenti centrali per l'attuazione del Contratto di governo (reddito di cittadinanza, "quota 100" e riforma della legittima difesa). Ciò in combinazione ad una durata media spesso irrisoria (circa 40 minuti nei mesi di gennaio e febbraio 2019, poco più di un'ora nel mese di marzo); dato, quest'ultimo, piuttosto significativo, poiché sintomo che quella del Consiglio dei ministri non è stata, a lungo, la sede di discussione effettiva dei punti all'ordine del giorno, quanto piuttosto il luogo della ratifica di decisioni assunte altrove, in altre sedi governative, in sede partitica o in sedi extra-istituzionali. Interessante notare, a tal proposito, che con l'incremento della conflittualità delle due anime del Governo, a partire da aprile si è registrato pure un aumento della durata dei consigli.

dinamiche degli equilibri governativi – in cui un ruolo di possibile articolazione e creazione di nuovi e diversi "poli" è stato rinvenibile soprattutto nei dicasteri con competenze economiche[105] e che, solo in chiusura, è tornato nelle mani del Presidente del Consiglio.

6. "Contratto" e azione di governo alla luce della prassi del Governo Conte I

L'analisi dei molti profili problematici sin qui segnalati è strettamente connessa a quella della prassi dell'azione di governo, poiché è solo alla luce di quest'ultima che emergono le reali dinamiche e gli effettivi rapporti di "forza" esistenti all'interno della compagine governativa. Questa considerazione, valida per ogni esperienza di governo, si fa particolarmente evidente in relazione all'attuazione del Contratto poiché la vaghezza che contraddistingue larga parte dei punti di cui si componeva[106] ha offerto un ampio ventaglio di possibilità interpretative e attuative, mentre la mancanza di un'ordinazione gerarchica e di una definizione delle priorità dei punti programmatici ha lasciato spazio alle più diverse scelte circa la tempistica dell'attuazione (fattore, come si sa, sicuramente altrettanto cruciale).

Sul punto occorre, ancora una volta, intendersi: non può ritenersi che questa particolare vaghezza e indeterminatezza costituisse una novità assoluta per il nostro ordinamento, ove non sono certo mancati Governi di coalizione formati sulla base di accordi attenti più alle "proporzioni" o "quote" da distribuire fra soggetti e forze politiche, piuttosto che alla definizione dei punti programmatici[107]. Tuttavia, ancora una volta, si tratta di esperienza tendenzialmente appartenente ad un passato meno recente e in buona parte superata all'epoca del maggioritario[108].

Ciò non toglie che, ovviamente, l'elemento rimanga piuttosto significativo, se solo si rammenta la lezione di Pier Alberto Capotosti, il quale si è lungamente soffermato sull'importanza della puntualità dell'accordo di coa-

[105] Si pensi, ad es., al perdurante conflitto fra i due Vice-presidenti e il Ministro dell'Economia concernente i contenuti del – cruciale – Documento di Economia e Finanza.

[106] Cfr. S. Staiano in Aa.Vv., *Il Forum*, cit., 32; R. Bin, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *lacostituzione.info*, 16.5.2018, 1.

[107] Insiste sul punto della genericità e ripetitività dei programmi di Governo dei primi quarant'anni della storia repubblicana P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico ed identità partitica*, Napoli, 1988, 116 ss.

[108] A partire dal Governo Amato I, i programmi iniziano ad essere estremamente definiti e puntuali (cfr. P. Calandra, *I Governi*, cit., 475) e questa caratteristica tende a ripetersi specialmente in caso di governi "tecnici" (dunque, non frutto di accordi). Con l'avvento del sistema elettorale maggioritario i programmi di governo, anche di coalizione, vengono invece ad essere influenzati in maniera determinante dagli obiettivi fissati nei programmi elettorali di coalizione e poi eventualmente integrati dall'accordo su punti specifici con forze ulteriori (v. R. Cherchi, *Il governo*, cit., 383 ss.).

lizione, specialmente nel caso in cui unisca forze politiche distanti fra di loro, osservando che in questa evenienza l'opera di mediazione e sintesi politica, non perseguibile sul piano ideologico o su quello della visione della società di cui ciascuna si fa portatrice, è possibile solo individuando «cose» che si intendano fare in tempi brevi[109]. La vaghezza contrattuale, invece, confermava l'ipotesi che le parti non avessero assunto un effettivo impegno reciproco (non più solo, dunque, dal punto di vista giuridico, ma anche da quello politico) poiché la distanza ideologica, combinata con la perdurante conflittualità e con il netto dualismo della struttura governativa hanno esposto il riempimento di contenuti di ciascun punto (e la combinazione con gli ulteriori presenti nel Contratto) agli esiti di un confronto continuo – dipendente di fatto dai mutamenti di forza politica delle due anime del Governo – molto più di quanto sarebbe accaduto, evidentemente, in relazione a punti specifici, dettagliati.

Non occorrono molte parole per dimostrare l'attendibilità di questa affermazione: la prassi dell'azione del Governo Conte I è piuttosto inequivoca sul punto ed è stato di palmare evidenza l'inesausto conflitto fra le due anime del Governo riguardo a punti sui quali avrebbe potuto e dovuto essere *già risolto* in sede contrattuale. I dati relativi allo stato dell'attuazione del Contratto al termine del Governo Conte I[110] attestano un'ampia inattuazione[111], accanto ad una piuttosto diffusa tendenza all'attuazione parziale o non conforme agli impegni assunti in sede contrattuale[112] e alla presenza di punti di contratto oggetto di misure addirittura contrastanti con gli impegni assunti[113]. A questi dati occorre poi combinare quelli ricavabili dal rapporto dell'Ufficio per il programma di Governo[114], dal quale emerge che anche quando i punti sono stati attuati in maniera conforme al Contratto con misure definitive[115], la completa implementazione attende ulteriori interventi, regolamenti e provvedimenti attuativi[116].

[109] Cfr. P.A. Capotosti, *Accordi*, cit., 71 s. Interessante è pure rilevare che questa constatazione viene suggerita all'Autore dalle sopra ricordate affermazioni di Moro, che parlava del tentativo di «far combaciare sulle *cose* più significative, più immediatamente utili, i programmi di partiti diversi che furono molto lontani e che lo sono largamente ancora» (*supra*, par. 2.).

[110] Reperibili nell'Osservatorio sull'attuazione del programma di governo di Astrid-online, al link *http://www.astrid-online.it/osservatori/stato-attuazione-programma-di-governo/stato-attuazione-contratto-governo.html*.

[111] Con 171 punti del contratto dei quali non è stata avviata alcuna attuazione, pari al 56% dei punti contrattuali.

[112] Sono 75 i punti del contratto oggetto di attuazione parziale o parzialmente difforme, pari al 24% dei punti contrattuali.

[113] 10 punti contrattuali, corrispondenti ad una percentuale del 6%.

[114] Aggiornato al 31.8.2019. V. *http://www.programmagoverno.gov.it/it/notizie/stato-attuazione-del-programma-al-31-agosto-2019/*.

[115] 33 punti contrattuali sono stati attuati con misure definitive e 17 con misure *in itinere*.

[116] 363 provvedimenti, di cui ne rimangono 284 da attuare.

In questo quadro, è emersa piuttosto evidentemente l'influenza europea nella determinazione delle effettive possibilità attuative dei punti concordati a livello statale. Sicuramente confermata dalle vicende dell'attuazione contrattuale è stata, infatti, la necessità di condividere la fase *strumentale* (e, di conseguenza, quella *effettuale*[117]) dell'azione di governo con l'Unione Europea. È noto, infatti, che i vincoli economico-finanziari imposti in sede europea e la necessaria concertazione della legge di bilancio con la Commissione, durante l'apposito "semestre", segnano in maniera ineludibile i confini delle attività di governo effettivamente perseguibili[118]. Si tratta di un'influenza nella determinazione dell'indirizzo politico statale[119] che l'appartenenza all'UE ha esercitato in maniera crescente nel corso degli anni e che ha portato la dottrina a parlare di degradazione dell'indirizzo politico «da attività politico-normativa *orientata* ad attività recettizio-normativa *vincolata*»[120].

Una conferma piuttosto eclatante, nell'ambito dell'attività del Governo Conte I, se ne è avuta nell'ambito dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio per il 2019[121]. Si ricorderà, infatti, che il contenuto di quella legge è stato oggetto di un estenuante braccio di ferro fra Governo e Commissione europea, che ha visto il primo soccombere alle richieste della seconda, sotto la minaccia di incorrere nella procedura di infrazione. E si ricorderà pure come a fare le spese di questa soccombenza siano stati punti cardine del Contratto (fra gli altri, la rimodulazione del "reddito di cittadinanza", della cd. "Quota 100" e della *flat tax*).

Ma l'influenza europea sull'attuazione del Contratto non appare fermarsi a questi primi tratti, tutto sommato comuni alle più recenti esperienze governative. Occorre, infatti, dedicare un'apposita attenzione a quei punti del Contratto che, oltre ad essere caratterizzati dalla sopra ricordata vaghezza e accentuata esposizione alla perdurante "contrattazione politica", si distinguono pure per il fatto di contenere impegni indisponibili per le parti: punti, anche cruciali, che non si concentravano tanto – o soltanto – sulle azioni che le due forze politiche si impegnavano ad intraprendere nei relativi settori, quanto piuttosto sull'atteggiamento e le tesi che il Governo intendeva pro-

[117] Il riferimento è, evidentemente, alla tripartizione proposta da T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, 136 ss.

[118] Cfr. G. Rivosecchi, *I riflessi*, cit., 367 s.

[119] Su cui v., di recente, R. Ibrido, N. Lupo, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in Ead. (a cura di), *Op. cit.*, 32 ss. e spec. 37.

[120] C. De Fiores, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. Tondi della Mura, G. Carducci, R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005, 188. V. pure, sul punto, G. Ferrara, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, 116 ss.

[121] Sulla quale si dovrà tornare pure nel prossimo paragrafo per le importanti implicazioni anche sul piano del rapporto Governo-Parlamento.

porre nelle sedi istituzionali dell'Unione europea. Emblematico a tal proposito è il punto 13, dedicato a "Immigrazione: rimpatri e stop al *business*", che non si riempiva di impegni in relazione ai quali le parti potessero assumere una responsabilità circa la loro futura attuazione o inattuazione, ma di promesse di atteggiamenti risoluti verso altri soggetti, esterni all'ordinamento (le Agenzie europee, gli altri Stati membri con i quali accordarsi ai fini dell'abrogazione del regolamento Dublino o della condivisione delle responsabilità nell'accoglienza dei migranti) che avrebbero dovuto dare seguito e corpo alle azioni ivi previste.

In punti così concepiti, il Contratto ammetteva allora una co-determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza con le sedi e gli attori europei non solo per quanto atteneva la fase *strumentale* (come sopra si vedeva), ma pure per quanto concerneva la stessa *fase teleologica* dell'azione di governo[122]. E così, pur se l'intento era quello di proclamare azioni di rivendicazione di sovranità[123] e un atteggiamento non più condiscendente nei confronti delle istituzioni sovranazionali[124], l'effetto era, da altro angolo visuale, quello di sancire in maniera piuttosto eclatante l'impotenza del Governo nelle relative materie o, quantomeno, la sua impossibilità di proporre azioni perseguibili in sede statale e senza l'intervento di soggetti terzi.

Ne è risultata l'indicazione nel Contratto – ossia in un atto che, teoricamente, avrebbe dovuto contenere impegni reciproci fra le parti e nei confronti dell'elettorato – di "fini" e "obiettivi" rispetto ai quali il Governo non appariva passibile di alcuna responsabilità politica, poiché le azioni che potevano davvero concretizzare quei fini e quegli obiettivi necessitavano di essere svolte da soggetti diversi o, al più, insieme a terzi. Non passibile di responsabilità politica ed esente pure, largamente, da quella giuridica, giusta la delibera del Senato di negazione all'autorizzazione a procedere nei confronti del Vice-presidente Salvini con riguardo ad azioni che concretizzavano gli estremi di una perseguibilità penale per reati di estrema gravità[125]. Non v'è spazio in questa sede per argomentare le ragioni per cui chi scrive non ritiene

[122] Cosa, certo, già accaduta in passato, ma piuttosto in direzione di assecondamento delle prescrizioni europee e, comunque, in ragione di congiunture (specialmente economiche) presentate come "eccezionali". Si pensa, ovviamente, al Governo Monti (come si sa, formato proprio per rispondere alle richieste inviate dalla Commissione europea tramite apposita lettera) o, in maniera più sfumata, ad altri Governi "tecnici".

[123] Così, ad es., il punto 3. *Agricoltura e pesca – made in Italy*, oltre al già richiamato punto 13.

[124] Così, il punto 29, esplicitamente dedicato all'*Unione Europea*.

[125] Il riferimento è alla vicenda della nave Diciotti, in relazione alla quale il testo della domanda di autorizzazione a procedere è reperibile in *http://www.giurcost.org/cronache/index.html* e il testo del resoconto sommario della seduta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 19.2.2019 in *https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=18&id=1104872*.

affatto convincenti gli argomenti addotti a sostegno della qualifica di quelle azioni come atti politici e della sussistenza dell'esimente del perseguimento di un preminente interesse pubblico[126]. Dal nostro angolo visuale è necessario, piuttosto, rilevare l'assenza, da un lato, della competenza del Ministro dell'Interno in materia e, dall'altro, di un qualunque atto tipico dell'azione governativa (circolare, direttiva o delibera consiliare); assenze che hanno reso il Contratto di governo (o meglio, l'asserita inquadrabilità delle decisioni del Ministro entro il – vago – punto programmatico dedicato all'immigrazione) un elemento centrale nella memoria difensiva del sen. Salvini[127].

Ma il quadro dei rapporti fra Contratto di governo e azione governativa sin qui offerto è da considerarsi ancora del tutto parziale, nella misura in cui è riferito solo a quanto è stato *incluso* nello stesso, mentre, in realtà, non è soltanto ciò che è scritto nel Contratto ad essere rilevante, quanto pure ciò che *non* vi è scritto e la maniera in cui le "parti contraenti" si sono atteggiate dinnanzi al non-previsto, perché *volontariamente escluso* o perché *non prevedibile*.

Dinnanzi a ciò che è stato volontariamente escluso per impossibilità di giungere ad un accordo fra le parti, infatti, posta la reciproca distanza ideologica, è rimasta sempre latente la possibilità che una delle due cercasse di riproporre azioni caratterizzanti il proprio progetto politico, facendosi scudo del silenzio contrattuale. E, difatti, episodi di questo genere non sono mancati nella prassi e hanno visto il Contratto fungere da argine per frenare l'attuazione o la semplice messa all'ordine del giorno di un punto gradito ad una sola delle forze politiche[128].

Ma è soprattutto nella sfera del non-previsto perché non-prevedibile che si è manifestato in tutta la sua evidenza un ineludibile limite dell'impostazione "contrattuale" nella definizione della piattaforma programmatica, ossia quello derivante dall'ontologica incompatibilità fra relazioni politiche e pretese di "ingabbiamento" in forme privatistiche (o in effetti, più in generale, in forme eccessivamente predefinite): se compito della politica è quello di offrire una visione del mondo e della società, che di volta in volta si attua e concretizza nelle scelte che Parlamento e Governo sono chiamati ad operare in relazione alle condizioni, sempre mutevoli, cui devono misurarsi nel corso della legislatura, il fattore-tempo è uno degli attori sul campo e richiede una

[126] V., fra gli altri, A. Morelli, *Principio di legalità* vs. *preminente interesse pubblico? Il caso Diciotti e le sue conseguenze*, in *Quad. Cost.*, 2018, 898 ss.; E. Santoro, *I fondamenti del costituzionalismo alla prova del caso Diciotti: il sindacato sulle decisioni parlamentari e il punto di equilibrio fra poteri*, in *Quest. Giust.*, 14.3.2019.

[127] Il testo della memoria è reperibile in *http://www.lavoripubblici.it/documenti2019/lvpb1/Memoria_Matteo_Salvini.pdf*

[128] Si pensi, ad es., all'annuncio fatto il giorno di capodanno 2019 dal Vice-Premier Di Maio di voler ridurre lo stipendio dei parlamentari, cui la Lega ha opposto l'assenza fra i punti del Contratto, o alla contesa sulla misura della castrazione chimica per coloro che si fossero resi colpevoli di reati gravi a sfondo sessuale, voluta solo dagli esponenti della Lega.

perenne attività di valutazione e ri-valutazione nella concretizzazione delle politiche che meglio possano rispondere alle questioni emergenti ogni giorno (e ogni giorno diversamente), esponendo alla necessità di affrontare imprevisti, situazioni e congiunture non configurabili *a priori*.

In quest'area si riapre insomma, costantemente, la più libera e incondizionata necessità di mediazione delle scelte governative inattese.

A tale proposito, il Contratto disponeva di apposite prescrizioni "di metodo", che imponevano la leale collaborazione, il raggiungimento di un nuovo accordo sulle misure da adottare e, ove si fosse registrata l'impossibilità di giungere ad un accordo, l'intervento del fantomatico del Comitato di conciliazione. Vi si prevedeva, inoltre, la possibilità di un nuovo accordo "di medio termine" che seguisse alla valutazione dello stato di attuazione del Contratto a metà della legislatura e, eventualmente, lo integrasse con nuovi punti, ove ritenuti opportuni o necessari.

Questi impegni, tuttavia, collidevano con le scelte di impostazione e di struttura della compagine governativa sopra riferite: una struttura che nella sua dualità ha rispecchiato, nel corso della vita del Governo, quella indisponibilità alla sintesi politica che già in sede di redazione del Contratto aveva prodotto una mera sovrapposizione di punti programmatici, piuttosto che l'individuazione di un punto di incontro fra diverse visioni del mondo. Una conferma di questa indisponibilità, per certi versi ultimativa, può ricavarsi pure dalla mancata costituzione del Comitato di conciliazione, emblema della scarsa volontà delle parti di individuare sedi e luoghi di reale confronto e dibattito.

Un riflesso di queste scelte può agevolmente rinvenirsi nella prassi dell'azione del Governo Conte I riferita a quanto di "nuovo" e non-previsto è stato chiamato ad affrontare. Esemplare è sicuramente stata la gestione dell'emergenza seguita al crollo del ponte Morandi di Genova, in cui la dualità governativa ha comportato un'assolutamente inusuale attesa prima di giungere al primo dei provvedimenti di Governo. Ma nello stesso senso sembra potersi leggere anche il frequente e abnorme ricorso alla prassi distorsiva dei cd. decreti-legge "salvo intese"[129] e della loro pubblicazione tardiva[130], che (oltre ad essere coincidenti con una strategia propagandistica relativa a provvedimenti dei quali non esisteva, in realtà, la sostanza) sono stati un chiaro indice della frequente mancanza di condivisione e sintesi politica anche su ciò che era, sia pur solo parzialmente, nuovo rispetto al Contratto.

[129] Su cui v., di recente, A. Di Chiara, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo "salvo intese" e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2019.

[130] Il "decreto Genova" ha richiesto 15 giorni di attesa; il "decreto agricoltura" 22 giorni; il decreto "sblocca cantieri" è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale dopo ben 29 giorni dalla sua presentazione e il "decreto crescita" dopo – fatto inedito – *due diverse* deliberazioni del Consiglio dei Ministri e 26 giorni di attesa.

7. Il "contratto" nella relazione partiti-Parlamento-Governo, nella prassi del Governo Conte I

Quanto fin qui rilevato possiede evidenti implicazioni sulla configurazione della relazione fiduciaria fra Parlamento e Governo. Il Contratto di governo, infatti, ha replicato nella sua interazione con le dinamiche fiduciarie molte delle caratteristiche tipiche degli accordi di governo, ma con taluni elementi di specificità legati agli irrigidimenti sin qui evidenziati.

Occorre innanzitutto ricordare quanto già sopra si segnalava, ossia che il Contratto, esplicitamente, pretendeva di estendere i propri effetti oltre i due soggetti contraenti: il punto 1, significativamente rubricato "*Il funzionamento del Governo e dei Gruppi Parlamentari*", impegnava i contraenti a «garantire la convergenza delle posizioni assunte dai gruppi parlamentari» e a stabilire «insieme il lavoro in ambito parlamentare», oltre a dedicare un apposito sotto-paragrafo alla "*cooperazione tra gruppi parlamentari*". Si trattava di impegni che implicavano l'idea di poter esercitare la forza "contrattuale" verso l'attività di terzi (singoli parlamentari e relativi gruppi) negando così la loro distinta soggettività e la loro autonomia funzionale[131]. Idea pericolosa, che sottende quella della sovrapponibilità fra lavoro governativo e lavoro parlamentare e che preannunciava un intervento pervasivo del Governo (o meglio, come vedremo, dei *leader* dei partiti politici che in esso si fondevano) sull'attività legislativa, in evidente conflitto con le disposizioni costituzionali che attribuiscono l'esercizio della funzione legislativa al Parlamento e configurano un esattamente inverso rapporto di forza fra i due organi (è il Parlamento a dover legittimare l'azione del Governo, conferendo la fiducia; non certo l'opposto). Infine, si trattava di impostazione evidentemente incompatibile con l'art. 67 Cost., la cui proposta modifica sembrava voler essere anticipata "a Costituzione invariata" dagli impegni contrattuali.

Se ciò è vero, allora le usuali implicazioni degli accordi di governo sulle dinamiche fiduciarie di cui si diceva sopra (determinate dal fatto che l'accordo costituisce l'antecedente politico di atti e conseguenze istituzionali: la delibera del programma di Governo su cui si poggia la mozione di fiducia), risultavano, ancora una volta, trasfigurate dal Contratto. Più precisamente, pur non potendo considerarsi del tutto inconsueto che la fiducia parlamentare sia stata accordata in relazione a dichiarazioni programmatiche che facevano espressamente rinvio al Contratto (poiché ciò – in maniera implicita o esplicita – ha sempre

[131] Avvertiva circa la fallacia e limiti (anche politici) di questa impostazione già A. D'Andrea, *Accordi*, cit., 93 ss., che addirittura promuoveva la partecipazione dei gruppi parlamentari (nella persona dei Presidenti) alle trattative relative alla determinazione dei contenuti dell'accordo, al fine di riconoscere la rilevanza della loro autonoma soggettività e di assicurare il sostegno parlamentare effettivo (e, di conseguenza, la stabilità governativa).

caratterizzato la fiducia dei Governi fondati su accordi di coalizione[132]), deve ritenersi inedito, invece, che, accordando quella fiducia, le Camere abbiano accolto l'impostazione "contrattuale" dell'accordo di governo e offerto il loro consenso alle sopra menzionate clausole, accettando così, implicitamente, l'ipotesi di far guidare la loro attività interna dai due Vice-presidenti contraenti.

In questo senso, se il Contratto fosse stato davvero vincolante e la sua attuazione non si fosse esaurita nell'alveo delle dinamiche politiche, ci saremmo trovati dinnanzi ad una violazione costituzionale di particolare gravità. Tuttavia, la permanente possibilità, sul piano politico, per i singoli parlamentari, i gruppi e capigruppo di discostarsi da quella piattaforma programmatica o dalle indicazioni "di metodo" poste dal Contratto ha offerto una parziale rassicurazione (pur se il segnale istituzionale e, più latamente, culturale e politico deve essere valutato con estrema serietà).

Guardando a queste considerazioni da altro angolo visuale, bisogna però osservare pure che la persistente autonomia e libertà dell'esercizio delle funzioni parlamentari ha esposto il Contratto – al pari dei pregressi accordi – alle consuete eventuali inattuazioni, attuazioni parziali o difformi ogniqualvolta occorresse una traduzione dei punti contrattuali in atti normativi. Di conseguenza, ha esposto il Governo a possibili crisi determinate dal mancato rispetto, da parte di uno dei gruppi parlamentari o di un numero consistente di parlamentari dissenzienti, degli impegni assunti in sede di accordo e "approvati" mediante fiducia.

Così, se il primo effetto dell'incorporazione del Contratto al momento della mozione di fiducia è stato il rischio di rendere il Parlamento un mero ratificatore di un indirizzo politico determinato esclusivamente in sede esecutiva, questo effetto si è attenuato in maniera crescente con il passare del tempo e in misura direttamente proporzionale alla vaghezza e/o ampiezza dei punti contrattuali di riferimento, restituendo così al Parlamento (e alle forze politiche in esso rappresentate) il ruolo di possibile co-determinatore dell'indirizzo politico.

Nel corso della legislatura è, infatti, tornata ad essere cruciale la relazione fra partiti e gruppi parlamentari nell'attività di direzione delle scelte normative, ossia delle decisioni da cui dipendono le sorti del Governo. In questo senso il Contratto non solo non è riuscito ad interrompere, ma anzi ha confermato e per certi versi, paradossalmente, rafforzato l'ordine "partitocratico" che, con alterne vicende, ha caratterizzato tutta la storia repubblicana[133]. In quest'ottica, infatti, a rilevare non è stata tanto (o solo) la qualifica

[132] Cfr. P.A. Capotosti, *Accordi di governo*, cit., 77 s.

[133] V., per tutti, L. Elia, *Governo*, cit., *passim*; S. Gambino, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977, 45 ss.; P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 66 ss.; S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, 1993, 91 ss.; M. Calise, *Dopo la partitocrazia*,

di Vice-presidenti del Consiglio dei due soggetti contraenti, quanto piuttosto quella di "capi politici" delle rispettive forze di governo. È stata questa loro veste a qualificare le clausole di metodo sopra ricordate e a conferire loro una certa attendibilità dal punto di vista politico: la pretesa sembrava quella di guidare il Governo come Vice-premier "insieme responsabili" della traduzione dei punti contrattuali in azione governativa e, contemporaneamente, di guidare l'attività dei gruppi parlamentari come capi politici delle rispettive forze di maggioranza. Due "super-delegati" di partito, insomma, snodo e perno anche nella triangolazione con gli organi parlamentari: ancora una volta, "qualcosa di nuovo …, anzi (molto) d'antico".

Per verificare se questa seconda pretesa sia riuscita a trovare rispondenza nella prassi, giova allora guardare ancora all'attività del Governo Conte I, nel rapporto con il Parlamento, per valutare se davvero i due contraenti abbiano potuto esercitare questo doppio ruolo e se la loro duplice veste abbia avuto delle implicazioni nell'ambito delle vicende fiduciarie legate all'attuazione del Contratto. Un tale riscontro, ovviamente, sconta i limiti oggettivi legati alla stasi di cui prima si diceva: se l'azione effettivamente attuativa del Contratto è stata notevolmente contenuta, conseguentemente lo è anche la possibilità di verificare l'impatto di quest'ultima sulla relazione fiduciaria. Tuttavia, è possibile individuare qualche dato interessante soprattutto nell'attività parlamentare del mese di marzo 2019, che ha visto le Camere esprimersi in relazione a due votazioni "personali": la doppia mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Toninelli e la sopra ricordata autorizzazione a procedere nei confronti del Vice-presidente e Ministro dell'Interno Salvini[134]. In entrambi i casi si è potuta riscontrare la dinamica "incrociata" tipica del supporto parlamentare ai governi di coalizione, che implica l'impossibilità di successo delle sfiducie individuali, se non al prezzo della crisi dell'intero Governo[135]. Entrambe le delibere hanno

cit.; S. Gambino, *Dal «governo di coalizione» al «semipresidenzialismo temperato»: alcune osservazioni sulla forma di governo (tra Costituzione, realtà e proposte di revisione costituzionale)*, in S. Labriola (a cura di), *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Padova, 2000, 195 ss.

[134] Per l'accostamento delle delibere sull'autorizzazione a procedere alle votazioni sulle mozioni di sfiducia individuale, dal versante del rapporto fra partiti, Parlamento e Governo, v. L. Ventura, *Il governo*, cit., 59 s.

[135] Cfr., per tutti, A. Mannino, *Indirizzo*, cit., 390, che parla di fiducia "partitica" che viene registrata dal Parlamento e L. Ventura, *Il governo*, cit., 17 s., il quale ne deduce che «si può dire che i partiti danno la "fiducia" al governo al momento stesso in cui giungono all'accordo di coalizione, da cui discende la copertura stessa dell'organo» cosicché, in sostanza, si delinea una «*fiducia incrociata* da parte di ciascun partito verso i ministri appartenenti agli altri partiti. La fiducia votata dal Parlamento al Governo risulterebbe da una *somma di "fiducie" incrociate*». Da ciò, l'A. deduce ulteriormente (p. 45) «la pratica impossibilità che si verifichi un caso di mozione di sfiducia individuale destinata al successo» poiché «a meno che non sia lo stesso partito di appartenenza a revocare la "fiducia" al ministro (che in questo

infatti confermato il sostegno parlamentare all'Esecutivo, ma hanno rappresentato due situazioni sostanzialmente diverse: mentre il Ministro esponente del M5S ha potuto contare sulla sola maggioranza governativa, in cui la quota appartenente al suo movimento è stata ridotta nel corso dei mesi dalle espulsioni o dal cambiamento di gruppo parlamentare degli esponenti dissidenti[136], il Vice-Presidente segretario della Lega ha potuto contare anche sull'appoggio "esterno" dei precedenti alleati (con i quali ha *medio tempore* condotto, con successo, importanti competizioni elettorali locali).

Ulteriori elementi interessanti, con riferimento al rapporto fiduciario, possono essere tratti pure dal frequente uso della questione di fiducia. I dati circa il ricorso allo strumento confermano infatti un ampio utilizzo, in linea con il *trend* delle ultime legislature[137], combinato peraltro ad ulteriori elementi che ne hanno rafforzato l'attitudine precludente il dibattito parlamentare: spesso la questione di fiducia è stata apposta nell'ambito della conversione in legge di decreti-legge o di provvedimenti controversi e dibattuti (mille-proroghe, decreto sicurezza e immigrazione, decreto fiscale, decreto semplificazioni, decreto su reddito di cittadinanza e quota 100), dimostrando così l'esigenza di "compattare la maggioranza" in relazione a punti centrali del programma di governo. La necessità di ricorrere alla questione di fiducia insomma, in certo senso, ha attestato l'inesistenza di un'autonoma forza vincolante del Contratto, poiché ha dimostrato che per la sua attuazione il Governo è rimasto costretto a ricorrere a strumenti ulteriori.

Per altro verso, invece, occorre svolgere un'analisi combinata del ricorso alla questione di fiducia con quella dei punti programmatici cui si è riferita poiché, in linea teorica, si sarebbe potuto immaginare che l'esplicita menzione del Contratto al momento della richiesta della fiducia alle Camere potesse imbrigliare più del passato la questione della fiducia, obbligando il Governo ad un riferimento ad un *punto contrattuale* al fine di dimostrare l'effettiva crucialità del voto parlamentare per l'attuazione del programma di governo. Si tratta, ovviamente, di considerazione che riguarda solo quanto "prevedibi-

caso si dimetterebbe, non avendo davanti a sé alcuna altra strada praticabile), si presume che questi abbia (come in effetti ha) la solidarietà in Parlamento della sua parte politica; pertanto una eventuale sfiducia individuale, votata dagli altri partiti della maggioranza, farebbe venire meno l'accordo di coalizione».

[136] A tal proposito, non estranea al discorso è apparsa la "politica delle espulsioni" dai gruppi parlamentari da parte del M5S, che ha evidentemente ponderato l'esigenza di sanzionare comportamenti dissidenti con quella della necessaria consistenza numerica dei gruppi, prediligendo – in condizioni di pari gravità delle assenze o di voti non conformi alle indicazioni dei capogruppo – l'espulsione dal gruppo della Camera dei Deputati, piuttosto che da quello del Senato (ove lo scarto della maggioranza era più esiguo). Ciò dimostra che, effettivamente, il Governo e l'attuazione del Contratto hanno dovuto interloquire con soggettività autonome in sede parlamentare.

[137] Secondo il monitoraggio Openpolis, il 50% dei decreti del governo Conte I ha necessitato di almeno un voto di fiducia per diventare legge.

le" al momento del Contratto e sulla quale, quindi, il fattore-tempo esercita ancora una volta una sicura rilevanza: ulteriori o diversi punti ivi non inclusi avrebbero potuto, mutate le circostanze politico-sociali ed economiche, divenire cruciali; rimaneva, inoltre, non precludibile *a priori* l'apponibilità della questione di fiducia in relazione a fattispecie nuove e non prevedibili[138]. In realtà, a ben vedere, la prassi ha smentito pure l'ipotesi di una potenziale vincolatività del Contratto al fine del contenimento della questione di fiducia, poiché la vaghezza dei punti di cui si componeva ha reso possibile accompagnare la "blindatura" dei testi normativi proposti dal Governo in relazione alle più diverse concretizzazioni dei punti contrattuali. Basti rilevare che la questione di fiducia ha accompagnato proprio quei decreti che, come abbiamo visto[139], hanno dovuto rimodulare significativamente gli impegni assunti in sede contrattuale in ragione delle richieste europee[140].

Da questo punto di vista, allora, non sembra potersi registrare alcun "cambiamento" rispetto ai pregressi Governi, se non forse nel senso di un salto qualitativo nella pretesa dell'Esecutivo di espropriare il Parlamento di buona parte della sostanza della funzione legislativa. Non può non menzionarsi, a tal proposito, l'inedita gravità dell'interferenza governativa nella procedura di approvazione della legge di bilancio per il 2019, che, per la prima volta nella storia repubblicana, ha impedito alle Camere la stessa *conoscenza* del testo di legge da approvare. Si ricorderà infatti che il testo, concordato all'esito di un lungo confronto con la Commissione europea, è stato trasfuso in un maxi-emendamento governativo fortemente innovativo dell'impianto originario della legge, sul quale è poi stata posta la questione di fiducia. Si è così impedito *non solo* il dibattito in Assemblea – cui purtroppo l'esperienza di questi ultimi anni ci aveva già abituato – ma *anche* l'esame da parte della Commissione Bilancio[141].

[138] Com'è, ad esempio, accaduto, con il d.l. n. 109 del 2018 (cd. "decreto-Genova").

[139] V. *supra*, par. 6.

[140] Così, fra i molti esempi possibili, il d.l. n. 4 del 2019 (su reddito di cittadinanza e "quota 100").

[141] Per il contingentamento dei tempi, v. la ricostruzione operata nel ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato da alcuni parlamentari della minoranza e riportata in nt. 1 in F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 20.2.2019. Sulle numerose questioni di rilevanza costituzionale sollevate dalla procedura, v., fra i molti, M. Cavino, *L'avvocato del popolo e il curatore fallimentare della Repubblica*, in *lacostituzione.info*, 25.12.2018; S. Curreri, In memoriam *del giusto procedimento legislativo*, *ivi*; G. Di Cosimo, *"Come si può deliberare senza conoscere?"*, *ivi*; A. Morelli, *L'elettore "buon selvaggio" e il Parlamento esautorato: i mostri della nuova mitologia politica e gli strumenti per fronteggiarli*, *ivi*, 26.12.2018; G. Salerno, *La legge di bilancio per il 2019 tra vincoli europei e rivendicazioni sovraniste: una questione di metodo*, *ivi*, 26.12.2018; C. Bergonzini, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *lacostituzione.info*, 27.12.2018; G. Pistorio, Fiat iustitia ne pereat mundus. *Un monito ultimativo sull'abuso del ricorso ai maxi-emendamenti con questione di*

Un salto qualititativo, si diceva, che nei fatti ha confermato quanto già si era potuto desumere dalle scelte svolte in sede di delineazione dell'accordo di governo e che conferma come quelle scelte si riverberassero sulla concezione stessa della rappresentanza e sugli equilibri fra i poteri dello Stato posti dalla Costituzione a presidio del principio democratico.

In chiusura della presente indagine, non può non menzionarsi, infine, la totale *estraneità* del Contratto dalle vicende che hanno condotto il Governo Conte I verso la sua fine, segnata da un conflitto fra Vice-Presidente e Presidente del Consiglio che solo in maniera marginale ha riguardato lo stato di attuazione dei punti programmatici concordati. Si è trattato di una crisi che è rientrata «nella fenomenologia più comune delle crisi di governo italiane: quelle causate dalla rottura della coalizione di governo»[142] e che ha dimostrato l'impossibilità di ingabbiare le dinamiche fiduciarie, quali che ne siano i contenitori formali.

Quelle forme e quei contenitori devono piuttosto interessare il costituzionalista per la cultura politico-istituzionale che riflettono e per il rischio che recano di produrre prassi integrative del disposto costituzionale relativo a Governo e forma di governo non compatibili con i princìpi desumibili da quel disposto e con il perimetro ivi tracciato.

fiducia. Nota all'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, in *Dir. Soc.*, 2019, 135 ss.

[142] Cfr. M. Olivetti, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, in *Federalismi.it*, 4.9.2019, 5.

PARTITI POLITICI, GRUPPI PARLAMENTARI E ART. 67 DELLA COSTITUZIONE

di Eleonora Rinaldi

Sommario: 1. L'alternativa mandato/indipendenza del rappresentante: un falso problema alla luce dei molteplici significati della rappresentanza politica. – 2. Divieto di mandato imperativo e principio di rappresentanza della Nazione: la partecipazione dei cittadini alla direzione politica dello Stato attraverso i partiti e il divieto di mandato imperativo nella Costituzione repubblicana. – 3. Segue. I regolamenti parlamentari del 1971: il ruolo del singolo parlamentare nel quadro di una rappresentanza politica auto-garantita dai partiti. La riforma delle modalità di voto. – 4. La c.d. transizione istituzionale: l'esplosione del transfughismo parlamentare e le riforme regolamentari incidenti sull'organizzazione dei gruppi. – 5. Segue. I "diritti di partecipazione" del rappresentante della Nazione al processo politico-parlamentare. – 6. Riflessioni sul valore attuale del divieto di mandato imperativo, tra proposte di riforma costituzionale e futuro della democrazia.

1. L'alternativa mandato/indipendenza del rappresentante: un falso problema alla luce dei molteplici significati della rappresentanza politica

«Tra le leggi che reggono le società umane» - scriveva Tocqueville nel 1840 - «una mi sembra più chiara e precisa di tutte le altre. Perché gli uomini restino civili o lo divengano, bisogna che l'arte di associarsi si sviluppi e si perfezioni presso di loro nello stesso rapporto con cui si accresce l'eguaglianza delle condizioni»[1].

Esordisco con una citazione ricorrente nell'ambito delle riflessioni giuridiche e politologiche in materia di partecipazione e rappresentanza politica, per evidenziare, senza infingimenti, il punto di vista implicitamente assunto nella stesura di questo lavoro che, dedicato a «*Partiti politici, gruppi parlamentari e articolo 67 della Costituzione*», immediatamente si colloca al crocevia del controverso rapporto tra partecipazione e istituzionalizzazione politica, modi di organizzazione del potere politico e democrazia[2].

[1] Cfr. A. de Tocqueville, *La democrazia in America (1840),* vol. II, Libro II, tr. a cura di N. Matteucci, Torino, 1968, 601.

[2] Sul concetto di istituzionalizzazione politica qui richiamato, v. S. Huntington, *Ordine politico e cambiamento sociale (1968),* tr. it., Milano, 2003, 25.

Prenderò dunque in considerazione il rapporto tra partiti politici, gruppi parlamentari e modo di svolgimento del mandato parlamentare guardando alle trasformazioni che l'attività parlamentare ha subito e continua a subire nell'evoluzione della forma di governo e cercherò di evidenziare «come» tali trasformazioni stiano contaminando le funzioni ascritte alla rappresentanza politica, istituzione giuridica prescelta dalla Costituzione repubblicana per realizzare un regime politico democratico[3].

Non intendo prescindere ovviamente dalle ambiguità sottese al rapporto tra rappresentanza politica e realizzazione del principio di autogoverno della società civile, né dal fatto che tale rapporto continua ad alimentare una letteratura amplissima sulla crisi della rappresentanza come soluzione organizzativa effettivamente idonea a realizzare il principio indicato[4].

Credo, tuttavia, che una parte significativa delle riflessioni, anche recenti, su questo problema tenda a sovrapporre la crisi delle istituzioni politiche concrete alla crisi dello statuto teorico della rappresentanza e che nel tentativo di proporre concezioni nuove, troppo frettolosamente si rinunci a prestazioni coessenziali a quest'ultima e al regime politico che le è intrinseco.

In questa prospettiva, mi sembra anzi utile ricordare cinque, possibili significati del rendere presente ciò che è assente che, sintetizzati in un saggio celebre sul concetto di rappresentanza, tutti alludono all'istituzionalizzazione del legame tra governanti e governati[5]: il primo attiene allo «stare per» e allude alla funzione di *raccolta del consenso* per ottenere dai governati l'obbedienza al contenuto della decisione adottata.

Il secondo risiede nell'*autorizzazione ad agire* al posto dell'entità rappresentata manifestando la volontà del soggetto assente: è la declinazione immediatamente connessa alla creazione dell'unità politica di un'entità collettiva che decide di organizzarsi a Stato.

Il terzo significato del rappresentare risiede nel *riprodurre* ed è tipico di una nozione descrittiva di rappresentanza, funzionale a massimizzare l'integrazione di una collettività organizzata a Stato, legittimando l'operato delle istituzioni politiche.

[3] La letteratura sul concetto di rappresentanza politica è ovviamente sterminata. In questa sede mi limito a rinviare a D. Nocilla -L. Ciaurro, *Rappresentanza politica,* in *Enciclopedia del diritto,* vol. XXXVIII, Milano, 1987, 543 ss., nonché ai saggi raccolti nel volume di P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo,* Torino, 2011, cui certamente deve farsi riferimento per un'analisi puntuale delle trasformazioni di significato che il concetto ha subito nel tempo (specie 63 ss.).

[4] Un rapido, ma esaustivo *excursus* delle diverse idee di democrazia può leggersi in G. Pasquino, *Partiti, istituzioni, democrazie,* Bologna, Il Mulino 2014, specie 303-337, cui *adde,* in quanto specificamente riferito alla crisi della rappresentanza politica, il volume monografico di *Percorsi costituzionali,* n. 1/2017, *Rappresentanza senza populismi,* Napoli, 2017.

[5] Cfr. H. F. Pitkin, *The Concept of Representation (1967),* tr. it. con prefazione di A. Pizzorno, Soveria Mannelli (CZ), 2017.

Ancora, rappresentare può essere inteso nel senso di *simboleggiare* e - come vedremo - assolve oggi ad una funzione di costruzione del consenso intorno alle istituzioni governanti: questa è immediatamente connessa al ruolo pedagogico da tempo riconosciuto al dibattito parlamentare che, in quanto celebrazione simbolica del legame tra eletti ed elettori, promuove il coinvolgimento dei cittadini nella vita politica[6].

Infine, il rendere presente ciò che è assente può essere inteso come «agire sostanziale per», cioè come *sostituire* in modo permanente il rappresentato, garantendo che questi possa riconoscersi nel rappresentante anche dopo aver accordato al primo l'autorizzazione ad agire.

In quest'ultimo significato - che molti autori ritengono infungibile ed esclusivo della rappresentanza politica - il rendere presente ciò che è assente diventa funzionale a garantire il controllo democratico sulle scelte di governo della collettività consentendo l'emersione in un'istituzione elettiva anche di orientamenti minoritari[7].

I significati sinteticamente richiamati emergono in momenti storici diversi e alcuni di essi sono perfino anteriori alla nascita della rappresentanza politica in senso moderno; tutti però - adeguatamente reinterpretati - concorrono a descrivere il complesso di compiti demandato ad un'istituzione politica autenticamente rappresentativa.

Al tempo stesso, tutti condizionano il modo di intendere il ruolo dei singoli rappresentanti: un'alternativa netta tra completa indipendenza del rappresentante e totale subordinazione di quest'ultimo ai desideri/bisogni del rappresentato esclude infatti il senso complessivo della rappresentanza politica che invece consente di individuare, all'interno dei due estremi, una varietà di soluzioni relative a «ciò che un buon rappresentante dovrebbe o non dovrebbe fare»[8].

Nell'ambito della rappresentanza, l'ampiezza concretamente riconosciuta alla situazione di potere del rappresentante quando agisce per altri e il rilievo contestualmente ascritto ai desideri/bisogni del rappresentato dipendono dunque da altri fattori; in particolare, da come si valuta la capacità di volere dell'uno e dell'altro; da come viene letto il rapporto tra interesse generale e interessi particolari nonché, preliminarmente, dal concetto di interesse cui si aderisce[9]; dal ruolo riconosciuto ai partiti politici[10].

[6] Secondo il risalente insegnamento di J. J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale (1762),* in IDEM, *Scritti politici,* (a cura di P. Alatri), Torino, 1970, libro III, cap. VII (Il Legislatore).

[7] In questo senso J. S. MILL, *Considerations on Representative Government (1861), Considerazioni sul governo rappresentativo,* (introduzione e traduzione di P. Crespi), Milano, 1946, 82 ss.

[8] Così H. F. PITKIN, *op. ult. cit.,* 244.

[9] Su questo profilo mi limito a rinviare all'antologia di scritti curata da L. ORNAGHI, *Il concetto di "interesse",* Milano 1984, 3 ss.

[10] Il dibattito scientifico sulla posizione costituzionale dei partiti, avviato dai giuristi nei

Tutto muove, infine, da una certa visione della natura umana e dal significato che diamo allo stare insieme.

2. Divieto di mandato imperativo e principio di rappresentanza della Nazione: la partecipazione dei cittadini alla direzione politica dello Stato attraverso i partiti e il divieto di mandato imperativo nella Costituzione repubblicana

É l'estensione del diritto di voto a rendere ineludibile l'esigenza di ripensamento della rappresentanza politica come istituzione finalizzata a garantire il rispecchiamento del pluralismo sociale[11], avviando un percorso destinato a scardinare le idee di Stato e di diritto dominanti nel corso del XIX secolo[12].

Il ruolo dei partiti politici emerge in questa fase ed è coessenziale a garantire il passaggio dagli interessi particolari di singoli e gruppi all'ipotetico interesse generale: come strutture di intermediazione tra società civile e istituzioni politiche essi decantano infatti la «grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pure sono concretamente materiati», misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale[13].

Si deve alla riflessione teorica maturata in Europa tra gli anni Venti e Trenta del XX secolo il contributo più significativo in questa direzione[14]: l'idea del partito politico come «parte totale» è infatti specificamente preordinata a fornire una risposta plausibile all'esigenza di superare il particolarismo sociale e, imputando al medesimo la prospettazione di visioni politiche generali[15], con-

primi decenni del XX secolo, è assai ampio e non mi è possibile ripercorrerlo compiutamente. Per le indicazioni bibliografiche fondamentali, anche alla luce dei rapporti con le riflessioni del pensiero politico sei-settecentesco sui partiti, rinvio pertanto alla voce di P. Ridola, *Partiti politici,* vo. XXXII, Milano, 1982, 66 ss.

[11] Sul punto ampiamente, ancora P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo,* Torino, 2011, 1-22, 28 e *passim.*

[12] Dovuto il rinvio a M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel,* II ed., Paris, 1929, specie 555-559, e, per la dottrina italiana di età statutaria, almeno a S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi (1909-10), discorso inaugurale dell'anno accademico 1909-10 nella Regia Università di Pisa,* Milano, 1969, specie 13 ss., nonché, più tardi, Idem, *L'ordinamento giuridico (1917-18),* rist. II ed. del 1946, Firenze, 35 ss.

[13] In Italia già G. Ambrosini, *I partiti politici (1921),* Firenze, 1921, 16 ss., riconosce la legittimità della disciplina di partito e di gruppo in relazione alla nascita dei primi partiti di massa (39 ss.). Anni dopo insisterà su questo profilo, V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo,* in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico,* Milano, 1967, 94.

[14] Per una ricostruzione complessiva della storia costituzionale dei partiti politici in Italia, v. almeno P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico,* in *Annuario AIC 2008: Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione Atti del XXIII Convegno annuale,* Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009, 7 ss., specie 32 ss.

[15] In Italia quest'idea ottiene particolare seguito anche in età repubblicana, cfr. C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano (1956),* in

sente di integrare i bisogni emergenti da una società complessa nelle istituzioni politiche[16].

Dal superamento di alcune fondamentali pre-condizioni dello Stato liberale ottocentesco non scaturisce pertanto l'impossibilità della rappresentanza, ma l'esigenza di ridefinirne i congegni regolativi in modo che il popolo, inteso nella concretezza delle sue divisioni, possa immettere i propri desideri e bisogni nel processo formativo della volontà delle istituzioni politiche[17].

Il partito di massa è chiamato ad assolvere a questo compito facendosi organizzazione presente nella società civile e aggregando gli interessi sociali[18]; in fase di esercizio del diritto di voto, i cittadini sono chiamati a scegliere tra le diverse interpretazioni dell'interesse generale contenute nei vari programmi politici e grazie allo sdoppiamento del rapporto rappresentativo - nel senso che al rapporto tra elettori e partiti si giustappone quello tra partiti ed eletti - demandano ai partiti il ruolo di *veri rappresentanti* del popolo in Parlamento[19].

Le conseguenze sul versante della rappresentanza politica sono dirompenti; non solo perché a queste strutture di intermediazione si demanda la

Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando, vol. II, Padova, 1957, 113 ss.; V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo,* in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, loco ult. cit; e A. M. Sandulli, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato,* in *Iustitia,* 1968, 9. Sull'idoneità di tale dottrina a trascendere «la contingenza storico-politica che l'aveva suggerita» è ritornato di recente anche M. Luciani, *Partiti e forma di governo,* contributo al Convegno «*Dallo Stato-partito allo Stato dei partiti: e ora?*», in *Nomos,* n. 3/2018, 5.

[16] Tentativo aspramente contestato in verità - nello stesso torno di tempo - da quanti vedono nei partiti un fattore incontenibile di dissoluzione del parlamentarismo, per tutti C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo (1923-26),* tr. it. di G. Stella, Torino, 2004, 66 ss. Sebbene in una prospettiva più fiduciosa nello Stato dei partiti, anche G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia,* (tr. it. a cura di Simona Forti), Milano, 1989, 129 ss., insiste sul carattere «casuale» dell'accostamento tra parlamentarismo, sovranità popolare e democrazia.

[17] In ragione di un'idea di eguaglianza riferita ad individui inseriti in una trama complessa di relazioni sociali, cfr. G. Burdeau, *Traité de science politique. Tome VII. La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique,* II ed., Paris, 1973, 39 ss.

[18] In Europa gli scritti di riferimento sui partiti di massa come associazioni essenzialmente extra-parlamentari sono già di M. Y. Ostrogorsky, *Democrazia e partiti politici (1902),* tr. it., a cura di G. Quagliariello, Milano, 1991 e R. Michels, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna (1912),* tr. it. della II ed. riveduta e ampliata (1925), Bologna, 1966. Il problema del riconoscimento costituzionale dei partiti è invece introdotto nel dibattito giuridico di età weimariana dal noto saggio di H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die Politische Parteien (1928),* tradotto a cura di E. Gianfrancesco - G. Grasso (a cura di), H. Triepel *La costituzione dello Stato e i partiti politici,* Napoli, 2015, 3-19. In prospettiva storica, v. inoltre almeno il "classico" M. Duverger, *I partiti politici (1958),* tr. di M. Cambieri Tosi, Milano, 1961, 17 ss.

[19] La tesi dello «sdoppiamento» del rapporto rappresentativo è enunciata limpidamente da C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano (1956),* cit., specie 134-135.

formazione delle domande politiche attraverso la presentazione dei rispettivi programmi, ma in quanto la scelta elettiva cessa di essere selezione di una schiera di valentuomini affinché governino e legiferino con assoluta libertà di giudizio[20] cadendo su persone che hanno assunto l'impegno di regolarsi secondo certi orientamenti[21].

Ne discende l'esigenza di reimpostare la riflessione sul modo di svolgimento del mandato parlamentare, ché le direttive di partito, in quanto strumento di immissione delle istanze sociali nelle istituzioni politiche, impongono di interrogarsi sulla perdurante attualità del mandato libero e sull'eventualità che lo stesso sia soppiantato, in nome del principio democratico, da un mandato vincolato di partito[22].

Nella Costituzione repubblicana, tuttavia, il rapporto tra partiti ed eletti non è disciplinato in questa direzione e l'inserimento del partito nello schema rappresentativo non ne comporta l'istituzionalizzazione nell'apparato[23]; l'autonomia dell'organizzazione dello Stato rispetto al sistema politico-partitico è anzi affermata con decisione e in omaggio alla distinzione fra i due elementi e «per salvaguardare la possibilità di far prevalere sulle valutazioni ispirate all'interesse del partito quelle di carattere generale da parte di ogni parlamentare», lo Stato si astiene dal far derivare conseguenze per il proprio ordinamento dalla rottura del rapporto tra singolo parlamentare e partito[24].

La formulazione dell'art. 49 Cost. e l'ascrizione ai partiti politici della funzione di cinghia di trasmissione tra società e Stato[25] non escludono per-

[20] Per ragioni editoriali non mi è possibile ripercorrere in questa sede la storia del divieto di mandato imperativo e in particolare le origini dello stesso come strumento funzionale a garantire la deliberazione autonoma delle Assemblee elettive. Rinvio pertanto alla versione più ampia di questo scritto pubblicata in *Rivista del Gruppo di Pisa,* n. 2/2019, 177 ss., specie 180.

[21] Così V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo,* cit.,100. Sull'esigenza di reinterpretazione del principio del libero mandato nella democrazia dei partiti, anche alla luce di una rilettura in prospettiva storica, v. per tutti, N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione,* Milano, 1991, 89 ss.

[22] Sottolinea il rapporto tra ruolo costituzionale dei partiti politici e introduzione di un elemento plebiscitario negli ordinamenti liberal-democratici, già G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia,* cit., 99-100.

[23] Sul ruolo dei partiti come «istituzioni della vita costituzionale», dovuto il rinvio a K. Hesse, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno (1958),* (tr. it. a cura di G. Grasso), Seregno, 2012, specie 35 ss. che com'è noto associa lo *status* pubblico non all'assorbimento nell'organizzazione dello Stato ma alla funzione legittimante un'istituzione autenticamente rappresentativa. Recentemente, è ritornato sulla distinzione tra assegnazione ai partiti di «un ruolo politico di rilevanza costituzionale» e riconoscimento agli stessi dello *status* di «veri e propri soggetti costituzionali», M. Luciani, *Partiti e forma di governo,* cit., 6 (sviluppando le premesse di metodo enunciate nella voce *Forme di governo (agg.),* in *Enciclopedia del diritto, Annali III,* Milano, 2010, 538 ss., specie 554 ss.).

[24] Cfr. ancora C. Mortati, *Note introduttive,* cit., 140.

[25] Nel senso di ritenere non costituzionalizzato un preciso modello di partito v. tuttavia

tanto che l'art. 67 Cost. conservi la risalente funzione di limite all'operatività di istruzioni vincolanti, salvaguardando l'autonomia decisionale di ogni parlamentare tutte le volte che questi ritenga di doversi discostare dalle direttive di partito in nome del 'proprio' modo di intendere l'interesse della Nazione[26].

La prima parte dell'articolo 67 Cost. («Ogni parlamentare rappresenta la Nazione») sottende del resto una declinazione ampia e inclusiva del concetto di Nazione che, in ossequio all'ispirazione democratica della Costituzione, supera la sovrapposizione liberale all'interesse dei soli gruppi dominanti[27], rinviando a un patrimonio di valori ereditato dal passato[28], agli interessi delle generazioni future e a quelli degli individui non elettori o comunque appartenenti a fasce deboli della popolazione, spesso trascurati dai partiti (in particolare quando divenuti maggioranza di governo)[29].

Intesa come rappresentanza dell'interesse generale, la "rappresentanza della Nazione" consente pertanto l'ingresso in Parlamento di interessi ulteriori rispetto a quelli immediatamente tutelati dalle forze politiche dominanti e, consentendo a ciascun deputato di esprimere un punto di vista divergente dalla linea "ufficiale" seguita dal partito di appartenenza, opera come fattore di apertura del processo politico-parlamentare, salvaguardando al tempo stesso l'autonomia del sistema rappresentativo[30].

C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 147 ss.

[26] Così già da V. Crisafulli-D.Nocilla, *Nazione,* in *Enciclopedia del diritto,* XXVII, Milano, 1977, 812 ss., 815 (recentemente in questa prospettiva anche C. De Fiores, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società,* n. 1/2017, 19 ss., 24-25). L'impossibilità di ripercorrere in questa sede la sconfinata letteratura sul concetto di Nazione - via via riletto alla luce del perseguimento delle più svariate finalità, sia dai costituzionalisti che dai politici - mi impone inoltre di rinviare, per le fondamentali indicazioni bibliografiche sull'argomento, oltre che alla voce di Vezio Crisafulli e Damiano Nocilla, a P. Carrozza, *Nazione,* in *Digesto delle Discipline giuridiche pubblicistiche,* vol. X, Torino, 1995 126 ss. e P. Biscaretti Di Ruffia, *Nazione,* in *Nov.mo Digesto italiano,* vol. XI, Torino, 1965, 183 ss.

[27] Si ridimensiona così la celebre idea di E. J. Hobsbawm, *Nazioni e nazionalismo dal 1780*, cit., 12, secondo cui «Non sono le Nazioni a fare gli Stati e a forgiare il nazionalismo, bensì il contrario».

[28] Cfr. F. Chabod, *L'idea di Nazione,* (a cura di A. Saitta e E. Sestan), Bari, 1961, cui si deve la celebre affermazione: «Dire senso di nazionalità significa dire senso di individualità storica» (3).

[29] Sul rapporto tra idea di Nazione e idea di Costituzione, cfr. C. De Fiores, *Nazione e Costituzione,* Torino, 2005 e più di recente, M. Luciani, *Costituzione italiana: art. 12,* Roma, 2018 che del Parlamento come luogo dell'eguale rappresentanza di interessi deboli tratta ampiamente anche in *Art. 75,* in *Commentario della Costituzione,* (diretto da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), t. 1, 2, Bologna-Roma, 2005, 29 ss., 45 ss., 72 e *passim.*

[30] Sulla perdurante attualità del divieto di mandato imperativo nell'ambito di una rappresentanza politica incentrata in via prevalente sulla mediazione dei partiti v. già P. Ridola, *Di-*

Questo ovviamente non esclude una lettura dell'articolo 67 alla luce del ruolo costituzionale dei partiti, ché certamente l'assenza di istruzioni imperative ne "illumina" il ruolo e, tutelando ciascun deputato o senatore dai condizionamenti imputabili a gruppi particolari di interesse, consente di diffondere una certa visione dell'interesse generale[31].

L'interpretazione data al divieto di istruzioni imperative nella mai smentita sentenza n. 14/1964 - in cui la Corte costituzionale legge l'art. 67 Cost. come finalizzato a preservare lo *status* dei componenti del Parlamento - «… liber(i) di votare secondo gli indirizzi del … partito ma ... anche … di sottrarsene» -, va letta anzi in questa prospettiva e, quando palesemente consegna lo svolgersi della dialettica parlamentare al grado di vincolo concretamente esercitato dal partito sul gruppo, nonché da questo sul singolo, sottende una rappresentanza politica auto-garantita dai partiti che hanno partecipato alla stesura della Costituzione.

Ciononostante, le direttive di partito non godono di un trattamento privilegiato rispetto ad "altre" istruzioni e ricadono anch'esse nell'ambito applicativo dell'articolo 67 (seconda parte); dallo stesso non discende l'illiceità dei rapporti eventualmente intercorrenti tra singolo parlamentare e gruppi che ne hanno determinato l'elezione, ma la collocazione di tale legame nella sfera dell'irrilevante giuridico, non potendosi pretendere l'adempimento di impegni eventualmente assunti né le dimissioni del parlamentare che se ne discosti[32].

vieto del mandato imperativo e pluralismo politico, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli. Scritti su le fonti normative e su temi vari di altro diritto*, II, Milano, 1985, 679 ss., specie 682 ss., che ne sottolinea altresì il carattere di fattore di democrazia interna al partito in quanto argine alla completa sovrapposizione tra determinazione della politica nazionale e scelte degli apparati di partito. In questa prospettiva mi sembra del resto persuasiva la distinzione del concetto di politica nazionale in tre livelli (metapolitiche, mesopolitiche e micro-politiche nazionali) proposta da M. Dogliani, *La determinazione della politica nazionale,* in *Costituzionalismo. it.,* n. 2/2008, 3 ss., così da ricondurre all'indirizzo politico di maggioranza le direttrici delle c.d. mesopolitiche, mentre la politica nazionale di primo livello (comprendente i significati dell'originaria definizione mortatiana e la formula "indirizzo politico-costituzionale", riconducibile a Paolo Barile) include «a.1 la definizione delle linee fondamentali del sistema politico-costituzionale; a.2) la determinazione del *quantum* di effettività della Costituzione, e soprattutto del mantenimento della pace relativa alla quale il suo *minimum* è preordinato; a.3) la gestione dei conflitti non costituzionalizzati».

[31] Così anche D. Nocilla, *Il libero mandato parlamentare,* in *Annuario AIC 2000. Il Parlamento,* Atti del XV Convegno annuale, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Padova, 2001, 65, 72-73 e più tardi G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* in *Annuario AIC 2008: Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione,* Atti del XXIII Convegno annuale, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009, 177 ss., specie 216 ss.

[32] Sul carattere spontaneo dell'adesione alla disciplina di partito insiste anche C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana (1952),* in *La Costituzione italiana. Saggi,* Padova, 1954, 230.

Alla luce dell'interpretazione appena ricordata, l'art. 67 rimane elemento qualificante della nostra democrazia e tutela l'autonomia decisionale del rappresentante della Nazione come sottoposizione volontaria ai desideri del proprio collegio elettorale o alle direttive di partito e di gruppo.

L'assenza di istruzioni imperative non vieta ai singoli parlamentari di adeguarsi alla disciplina di partito ma ne garantisce lo *status* da pretese patologiche di condizionamento (per es. obbligo di firmare in bianco le proprie dimissioni o di pagare una multa in caso di violazione delle direttive di partito)[33], ferma restando l'impossibilità di introdurre meccanismi di *recall*, o la decadenza dalla carica in seguito al passaggio ad altro partito o gruppo[34].

Ovviamente, questa chiave di lettura conserva un valore residuale nel quadro politico dei primi decenni dell'età repubblicana, quando lo schema operativo della rappresentanza si risolve in una triangolazione "virtuosa" tra elettori, partiti ed eletti e le istanze dei primi trovano accoglimento nei programmi politici dei diversi partiti, cui gli eletti in genere si conformano in virtù della spontanea adesione ad una comune visione del mondo[35].

La valenza garantista dell'art. 67 Cost. si ri-espande, invece, man mano che la diversa (e ridotta) attitudine intermediatrice di formazioni politiche delegittimate e scarsamente aggreganti sul piano sociale sollecita l'individuazione di altri canali di collegamento tra istituzioni politiche e forze sociali.

Dall'attenuazione del vincolo di appartenenza in prima battuta costruito su basi ideologico-programmatiche e dal mutamento della forma partito - il partito di integrazione di massa si è trasformato in un partito essenzialmente elettorale che progressivamente abbandona le rigide divisioni di classe per

[33] Sull'illegittimità di disposizioni che impegnano il parlamentare a dimettersi in caso di grave inadempimento agli impegni presi nei confronti degli iscritti al partito (anche se tale impegno sia formalizzato nel Codice di comportamento del partito sottoscritto al momento della presentazione della candidatura) è ritornato di recente anche G. Grasso, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle,* in *Osservatorio costituzionale,* n. 2/2017, 4-5. Ricordo, del resto, di recente, il caso della senatrice Paola Nugnes che espulsa dal Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle al Senato - il 28 giugno 2019 - non ha presentato le proprie dimissioni (né affrontato sanzioni di altro tipo pure previste dal regolamento di gruppo e dal Codice etico del Movimento) e, in modo analogo, le vicende dei senatori dello stesso gruppo De Falco e De Bonis, iscritti ora al Gruppo Misto.

[34] Cfr. L. Ciaurro, *Art. 67 Cost.,* in *Commentario alla Costituzione,* (a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti), Torino, 2006, 1295.

[35] In questa prospettiva, sul carattere «aperto» dell'indirizzo politico, in correlazione con le esigenze pluralistiche che dominano l'ordinamento italiano, riflettono tuttavia già G. Ferrara, *Il governo di coalizione,* Milano, Giuffré, 1973, 31 ss., 35 e M. Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo,* I, Milano, 1972, specie 234 ss. Più recentemente, sull'impossibilità di concepire «nella seconda modernità, rappresentanza senza partiti», ritornano S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti,* in *Federalismi.it,* n.3/2012, specie 3 e M. Luciani, *Partiti e forma di governo,* cit., 3 ss.

allargare la propria base di consenso[36] - discende infatti una ridefinizione del punto di equilibrio tra mandato libero e mandato vincolato, ché il venir meno del collante ideologico non solo fa riemergere il senso di autonomia degli eletti ma impone di guardare alla libertà del rappresentante della Nazione nel quadro di un sistema politico non più incentrato, in modo pressoché integrale, sulla funzione intermediatrice dei partiti[37].

Ne deriva non solo l'esigenza di valorizzare l'autonomia del parlamentare all'interno del partito, affrontando il problema della democrazia interna alle formazioni politiche[38], ma la necessità di guardare al modo di esercizio del mandato - oltre che come meccanismo di tutela della libertà del rappresentante dalle direttive di partito - quale elemento di salvaguardia dell'autonomia dell'istituzione parlamentare nel suo complesso dal dominio incontrastato di interessi non aggregati in via intermedia[39], in quanto l'abdicazione dei partiti al proprio ruolo costituzionale espone gli stessi alle pressioni di gruppi di interesse che aspirano all'immissione immediata delle proprie istanze nell'istituzione elettiva[40].

L'articolo 67 della Costituzione rimane elemento costitutivo di una democrazia incentrata sui partiti ma l'evoluzione del contesto politico-istituzionale suggerisce di valorizzare maggiormente il contributo che ciascun deputato/senatore può concretamente offrire allo svolgersi del dibattito parlamentare.

In questa prospettiva, ho scelto dunque di guardare all'evoluzione dei regolamenti parlamentari, in quanto questa, unitamente al consolidamento di alcune prassi applicative, lascia emergere l'intreccio concreto tra capacità

[36] La trasformazione della forma partito (in partito piglia-tutto) è studiata già da O. Kirchheimer, *Le trasformazioni dei sistemi partitici dell'Europa occidentale (1966),* in G. Sivini, (a cura di) *Sociologia dei partiti politici,* Bologna, 1971, 177 ss., specie 185 ss. Successivamente, sull'evoluzione delle forme di partecipazione politica dal modello della coscienza di classe a modelli in cui è prevalente una solidarietà ispirata dalla lotta tra interessi privati, v. invece A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta e altri saggi,* Milano, 1993, specie 109 ss.

[37] [37] Sul punto v. almeno D. Nocilla, *Il libero mandato,* cit., 69 e P. Ridola, *Divieto di mandato imperativo,* cit., specie 688 ss.

[38] È una questione della quale non mi occuperò in modo puntuale in quanto esorbita dall'oggetto di questo contributo, ma mi sembra doveroso ricordare che tra libertà del mandato e democrazia interna ai partiti continua ad esistere una connessione indubitabile. Rinvio pertanto a I. Pellizzone, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su: *"Partiti politici e dinamiche della forma di governo"*, 14-15 giugno 2019, in questo Volume.

[39] Per una riflessione critica sugli effetti ascrivibili alla ridotta capacità dei partiti di formare identità collettive (anche con specifico riguardo all'Italia degli anni 90), cfr. ampiamente D. Della Porta, *I partiti politici (2001),* nuova edizione, Bologna, 2009, 213 ss.

[40] Così P. Ridola, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini. L'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione,* in *Partiti politici e ordinamento giuridico,* in ricordo di Francesco Galgano, Napoli, 2015, 11 ss., specie 17 ss.

precettiva dell'art. 67 Cost., caratteristiche del sistema politico-partitico e trasformazioni della rappresentanza.

Certamente sul funzionamento di quest'ultima incidono anche altri fattori e in particolare la formula elettorale vigente[41]; per ragioni connesse al taglio dell'indagine non considererò tuttavia questo elemento, limitandomi ad evidenziarne il rapporto spesso non armonico con le modifiche regolamentari via via approvate.

Diversamente, cercherò di riflettere sul carattere formante del principio del libero mandato nella nostra forma di governo guardando alla dimensione delle prerogative del singolo parlamentare sul versante istituzionale; non nella convinzione che al deputato/senatore singolo possa demandarsi in via esclusiva il compito di rilanciare le funzioni della rappresentanza politica, ma nella consapevolezza che dallo stesso può derivare comunque un contributo essenziale.

3. Segue. I regolamenti parlamentari del 1971: il ruolo del singolo parlamentare nel quadro di una rappresentanza politica auto-garantita dai partiti. La riforma delle modalità di voto

Ho già accennato alla circostanza che nei decenni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione, le dinamiche della forma di governo si svolgono in modo coerente al ruolo propulsivo di partiti ideologico-programmatici stabili e fortemente legittimati sul piano sociale, protesi a svolgere in modo pressoché integrale la funzione di «ponte» tra popolo, Camere e Governo[42].

L'assenza nelle disposizioni costituzionali di un vero e proprio obbligo degli eletti di aderire ad un gruppo parlamentare non impedisce che questo operi in sede istituzionale[43]; ciò consente di incentrare sui gruppi, intesi come proiezione dei partiti[44], l'intero processo decisionale, traducendo l'idea che il Parlamento sia sede della mediazione tra forze politiche di maggioranza e forze politiche di opposizione[45].

[41] Un'analisi puntuale di questo profilo è in N. Lupo, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2017, 1 ss., 8 ss. in *www.osservatoriosullefonti.it.*, e S. Staiano, *Partiti politici, forma di governo e sistema elettorale,* in questo Volume.

[42] Il virgolettato nel testo è di V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo,* cit., 97.

[43] Nel senso di ritenere che dall'art. 72 Cost. scaturisca solo il diritto di iscriversi ad un gruppo, dovuto il rinvio a G. U. Rescigno, *Gruppi parlamentari,* in *Enciclopedia del diritto,* vol. XIX, Milano, 1970, 779 ss., 781, e più tardi, A. Ciancio, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico,* Milano, 2008, 97.

[44] Il rapporto di continuità tra le scelte regolamentari del 1971 e i regolamenti del 1919-1922 è sottolineato di recente anche da N. Lupo, *I gruppi parlamentari,* cit., 4.

[45] Grazie alla vigenza di una formula elettorale proporzionale, i partiti beneficiano inol-

I regolamenti parlamentari del 1971 disciplinano il funzionamento del processo politico-parlamentare in modo coerente a queste premesse e demandano ad una serie di regole - da quella dell'unanimità in materia di programmazione dei lavori alla pari rilevanza dei gruppi in fase di partecipazione alla discussione - il raggiungimento dell'intesa tra i partiti rappresentati in Parlamento[46].

Certamente, già all'inizio degli anni Sessanta, le condizioni politico-materiali presupposte da tali regolamenti iniziano a trasformarsi[47]; ciononostante, ancora per circa vent'anni, i partiti tradizionali continuano a svolgere, attraverso i gruppi, un ruolo determinante nel processo politico-parlamentare, di cui cercano anzi di promuovere la ri-legittimazione senza guardare a sé stessi come causa (almeno preminente) del processo di frantumazione del vincolo sociale[48], ma cercando di agire sulle regole dei procedimenti parlamentari in quanto ritenute non in grado di recepire/elaborare gli *input* provenienti dalla società civile[49].

La crisi di legittimazione del sistema politico-partitico comincia del resto ad incidere sul funzionamento del processo decisionale, sempre più compromesso dalla manipolazione a fini ostruzionistici di alcune regole procedurali dovuta all'ingresso in Parlamento delle "nuove opposizioni"[50].

Per questa contingente ragione storica, i primi tentativi di riedificazione della rappresentanza si concentrano sull'approvazione di norme correttive dell'organizzazione dei lavori; queste si orientano a ridurre i tempi di inter-

tre di un largo spazio di manovra sul versante della linea politica da seguire e su quello della concreta posizione da prendere sulle questioni portate all'esame del Parlamento mentre il carattere ideologizzato degli stessi e il significativo radicamento territoriale ne comportano la sostanziale sovrapposizione agli orientamenti dei singoli parlamentari. Per un'analisi delle dinamiche della forma di governo in questi anni, in quanto condizionate dal ruolo pervasivo dei partiti v. almeno il "classico" P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990),* Bologna, 1991, specie 97 ss.

[46] Sull'impianto consociativo dei regolamenti parlamentari del 1971 v. almeno S. Labriola, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi,* in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento,* Torino, 2001, 385 ss., specie 401 ss.

[47] Lo ha ricordato di recente anche S. Staiano, *La rappresentanza,* in *Annuario AIC 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio,* Napoli, 2017, 286.

[48] Su questo profilo si sono soffermati anche M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato,* in F. Biondi - N. Zanon, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza,* Milano, 2001, 109 ss., e G. Azzariti, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa,* in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare* (a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), vol. V, Napoli, 2009, 1777 ss., 1783.

[49] Il tentativo delle Camere di accreditarsi anche alla luce «della propria capacità di agire … in modo efficiente» è sottolineato da M. Luciani, *Il Parlamento negli anni Novanta,* in *Storia d'Italia,* cit., 435 ss. e Idem, *Governo (forme di),* cit., specie 559.

[50] Cfr. F. Lanchester, *Introduzione,* in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni,* Milano, 2013, XVIII.

vento dei singoli deputati nella discussione e a rafforzare il ruolo dei gruppi attraverso i rispettivi Presidenti, avviando l'adozione di una soluzione destinata a dilagare[51].

Una strategia ispirata dalla volontà di contestare la legittimazione dell'intero sistema politico-istituzionale origina dunque rimedi di minor respiro che, relativi all'esigenza di garantire la *decisione* in risposta alla crescente farraginosità del processo politico-parlamentare, concorrono a tramutare la prima in istanza di rango costituzionale.

Sul versante del rapporto tra disciplina di partito, azione del gruppo e modo di svolgimento del mandato è l'introduzione della nuova disciplina delle modalità di voto, nel 1988, a segnare uno spartiacque, in quanto modificata nel senso di prevedere l'applicazione della regola del voto palese, salvo che le votazioni riguardino specifiche materie (soprattutto perché involgenti "questioni di coscienza") e purché lo scrutinio segreto sia richiesto dagli stessi parlamentari[52].

La portata complessiva di tale riforma, spesso ricordata perché rispondente alle sollecitazioni di quanti, tra politici e costituzionalisti, auspicano una riedificazione in senso pubblicistico del modo di svolgimento del man-

[51] Le principali innovazioni riguardano anzitutto l'integrale sostituzione degli artt. 119-121 e 123 R. C. istitutivi della *sessione di bilancio* (così da garantire l'approvazione dei provvedimenti economico-finanziari entro una data certa); la disciplina dei poteri dei presidenti di gruppo e dei rappresentanti di gruppo, riferita all'esigenza di rappresentare un numero di deputati almeno pari a quello inizialmente richiesto per l'esercizio del potere (fermo restando che il potere spetta al presidente in quanto tale e i deputati non vengono neppure consultati); la sottrazione ai c.d. micro-gruppi della richiesta di voto a scrutinio segreto o per appello nominale. All'accennata riforma del Regolamento della Camera segue poi un'ampia riforma del regolamento del Senato negli anni 1987-88, nonché l'approvazione di alcune modifiche parallele in entrambi i regolamenti caratterizzate ancora una volta da una riduzione dei tempi della discussione, su cui ampiamente G. G. Floridia, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991),* ripubbl. in G. G. Floridia, *Scritti minori,* Torino, 2008, 105 ss., specie 128 ss.

[52] Cfr. artt. 49 R.C. e 113 R.S. Si fa in particolare riferimento alle materie incidenti sui principi e diritti di libertà di cui agli artt.6, 13-22, 24-27, 29-32 della Costituzione e alle modifiche dei regolamenti parlamentari in cui è consentito richiedere la votazione a scrutinio segreto in Assemblea a 30 deputati o 20 senatori o a uno o più presidenti di gruppo che (separatamente o congiuntamente) risultino di almeno pari consistenza numerica (artt. 51 R.C. e 113 R.S.). Il passaggio al voto segreto è invece tassativamente escluso per l'approvazione della legge di bilancio, della legge finanziaria, delle leggi collegate e di quelle aventi conseguenze finanziarie. Alla Camera dei Deputati la richiesta del voto segreto rimane consentita anche per l'istituzione di commissioni d'inchiesta, per le leggi ordinarie su organi costituzionali, sugli organi delle Regioni e sul sistema elettorale. Sulla riforma delle modalità di voto da ultimo, ampiamente, F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2017, in *www.osservatoriosullefonti*, specie 7 ss.

dato attraverso l'assunzione della responsabilità politica conseguente a determinate scelte di voto[53], può essere invero adeguatamente compresa solo se si ricorda che l'impiego del voto segreto si diffonde in Parlamento, dalla fine degli anni Cinquanta, essenzialmente per consentire la costruzione di coalizioni ampie a sostegno del Governo, diventando in questa logica uno degli elementi fondanti il regime assembleare degli anni Settanta[54].

Quando il venir meno dei presupposti storico-politici del consociativismo rende ineludibile la predisposizione di nuove soluzioni organizzative, il ridimensionamento dell'ambito applicativo del voto segreto si impone pertanto come obiettivo da perseguire; non solo perché la pubblicità della votazione garantisce la trasparenza dell'operato dei parlamentari, ma in quanto costituisce una precondizione per il ripensamento del ruolo dell'opposizione, avviando un processo che, sostenuto anche da altri fattori - il venir meno delle fratture ideologiche tradizionali e l'approvazione di una legge elettorale maggioritaria - consente a questa di proporsi come alternativa di governo[55].

È in questo, mutato contesto che la generalizzazione del voto palese diventa presidio della responsabilità di deputati e senatori (sia di fronte al partito di appartenenza che rispetto al corpo elettorale), mentre un residuo ambito di segretezza è chiamato a tutelare l'indipendenza dei parlamentari essenzialmente negli ambiti in cui si ritiene opportuno preservare questi ultimi da eccessive pressioni dell'elettorato.

La ridefinizione delle modalità di voto approvata nel 1988 rimane tuttavia a metà strada e la segretezza sopravvive in ipotesi eterogenee rispetto alle c.d. questioni di coscienza (in particolare per l'approvazione delle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali e, solo alla Camera dei deputati, per le leggi elettorali); l'interpretazione data nel tempo alle nuove regole e la discrezionalità esercitata dai Presidenti di Assemblea in fase di decisione sull'ammissibilità dello scrutinio segreto, in casi dubbi o per leggi relative alle c.d. materie miste[56], ne costituiscono

[53] Per tutti v. P. Ridola, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico,* cit., 679 ss. Sulla disciplina delle dichiarazioni di voto rese dal parlamentare e sui tempi accordati a tal fine dai regolamenti parlamentari, v. gli artt. 50 e 85.7 R.C. nonché il recentemente riformato art. 109 R.S. (la riforma organica del Regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017 ha ulteriormente ridotto la possibilità di formulare dichiarazioni di voto).

[54] Cfr. S. Curreri-S.Fusaro, *Voto segreto, voto palese e forma di governo in trasformazione,* in *Il Filangieri,* 2007, 252.

[55] Così ancora S. Curreri-S.Fusaro, *Voto segreto, voto palese,* cit., 258.

[56] Non è sempre agevole interpretare le norme dei regolamenti parlamentari che prevedono la possibilità del voto segreto; sia alla Camera che al Senato è previsto tuttavia che il Presidente di Assemblea possa acquisire il parere della Giunta per il regolamento prima di decidere (come accaduto in occasione della decisione sulle modalità di voto da impiegare relativamente alla proposta di decadenza di Silvio Berlusconi che ha originato orientamenti contrastanti in Giunta - cfr. A. Gigliotti, *Voto palese e voto segreto nella "verifica dei poteri",* in *Quaderni costituzionali,* n. 4/2014, 877 ss., specie 886 -; alla fine ha prevalso l'interpretazione a favore

conferma puntuale che, riemersa di recente in occasione dell'*iter* di approvazione della riforma costituzionale del 2016, dimostra il perdurante impiego del voto segreto come strumento di lotta politica[57].

La trasformazione delle formazioni politiche tradizionali in partiti essenzialmente elettorali scarica del resto le tensioni un tempo riferibili alla dialettica tra apparato di partito e gruppo parlamentare all'interno di quest'ultimo; l'idea che gli eletti siano legionari del partito (o della coalizione) vincente alle elezioni costituisce ormai un'illusione e i contrasti tra singoli parlamentari e *leadership* di partito integrano una dialettica via via più frequente[58].

Ovviamente queste dinamiche sono più rilevanti quando i rappresentanti della Nazione hanno "qualcosa da dire" in termini di patrimonio di voti e di rappresentatività (perché risultano eletti, ad esempio, in collegi uninominali non troppo piccoli), reclamando la possibilità di esprimere il proprio punto di vista.

Si tratta di un aspetto al quale posso solo accennare, salvo ricordare che l'effettivo grado di indipendenza del parlamentare dipende in concreto anche dalla formula elettorale vigente; per quanto riguarda la disciplina dettata dai regolamenti parlamentari, devo invece ribadire che l'esercizio in concreto da parte del parlamentare della libertà «di concorrere al mutamento degli equilibri politici del partito in Parlamento»[59] passa attraverso il riconoscimento di spazi adeguati di partecipazione al processo politico-parlamentare, nell'ambito dei quali il singolo deputato che palesemente voti in dissenso dal partito deve (*recte:* dovrebbe) poter motivare la propria scelta agli elettori.

Al ridimensionamento dell'area del voto segreto[60] non corrisponde tuttavia

del voto palese, trattandosi di votazione su una proposta di mancata convalida ai sensi dell'art. 3, D. Lgs. n. 235/2012). In prospettiva storica, un esame delle decisioni adottate dai Presidenti di Assemblea relative alle votazioni fino al Duemila (in particolare in quanto sottendono valutazioni divergenti della stessa ipotesi) è contenuto in S. Curreri, *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma,* in *Rassegna parlamentare,* n. 1/2000, 141 ss., specie 151 ss. e, per le decisioni successive al Duemila, in S. Curreri - C. Fusaro, *Voto segreto, voto palese,* cit., 276-277.

[57] I riflessi della ritenuta ammissibilità del voto segreto nell'esame delle riforme istituzionali sono evidenziati da N. Lupo-G. Piccirilli, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali della XVII Legislatura,* in Aa.Vv., (a cura di) N. Lupo-G. Piccirilli, *Legge elettorale e riforma costituzionale. Procedure parlamentari «sotto stress»,* Bologna, 2016, 27.

[58] Significativa, in questa logica, la vicenda recente della sostituzione forzosa in Commissione Affari costituzionali alla Camera dei Deputati di dieci deputati, decisa per evitare che il testo della legge elettorale (n. 52/2015) già approvato al Senato potesse essere modificato (sul punto ampiamente M. Villone, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi,* in *Costituzionalismo.it,* n. 1/2015, 1 ss.).

[59] Cfr. P. Ridola, *Divieto del mandato imperativo,* cit., 696.

[60] Da ultimo, ancora in seguito all'approvazione della riforma organica del Regolamento del Senato (20 dicembre 2017), che ha introdotto una disciplina analoga a quella del Regolamento della Camera per le votazioni riguardanti materie inerenti i rapporti civili ed etico-sociali, eliminando però il voto segreto a richiesta in riferimento alle decisioni in materia di tutela

- come vedremo a breve - un inserimento effettivo del rappresentante della Nazione nella «complessa trama dei soggetti del pluralismo»[61] e anzi, in ragione della generalizzazione dell'istituto del contingentamento dei tempi (introdotto inizialmente solo per i provvedimenti in materia economico-finanziaria), la possibilità di formulare dichiarazioni di voto è via via limitata[62].

Le modifiche approvate per garantire maggiore efficienza del processo decisionale incidono dunque sull'auspicata rivalutazione in senso pubblicistico del mandato rappresentativo[63], non solo perché la ripartizione del tempo disponibile per la discussione presuppone un rigido inquadramento dei parlamentari nel gruppo di appartenenza (e l'osservanza della disciplina di gruppo), ma in quanto si riduce specularmente la possibilità di esplicitare il proprio punto di vista su un certo problema[64].

Evoluzione che si prepara a condizionare il modo di svolgimento del mandato anche da altro punto di vista, giacché il diffondersi di nuove tecnologie di comunicazione origina una migrazione inesorabile delle esternazioni dei parlamentari sui *social media* e, oltre a consolidare una progressiva disintermediazione della domanda politica, alimenta l'idea (illusoria) di una sostanziale contrattualizzazione del rapporto tra rappresentante e rappresentato[65].

Emblematici in tal senso i frequenti episodi di violazione delle regole sulla segretezza del voto che, oltre ad evidenziare una scarsa considerazione del principio di indisponibilità del voto segreto, ne svalutano l'importanza quale strumento di tutela dell'indipendenza del parlamentare dalle pressioni dell'elettorato[66].

delle minoranze linguistiche (così il nuovo art. 113, comma 4, R.S., mentre l'art. 49, comma 1 R.C. continua ad ammettere tale eventualità).

[61] Così ancora P. Ridola, *Divieto del mandato imperativo,* cit., 688, 693 e *passim.*

[62] Al Senato, la facoltà di esprimere dichiarazioni di voto rimane ora riconosciuta ad un solo senatore per gruppo a nome del gruppo di appartenenza (sempre che il regolamento non prescriva l'esclusione o la limitazione della discussione). Per le dichiarazioni di voto finali, il termine è comunque fissato in dieci minuti, mentre «i Senatori che intendano dissociarsi dalle posizioni assunte dal proprio Gruppo, purché il loro numero sia inferiore alla metà di quello degli appartenenti al Gruppo stesso, possono intervenire per *non più di tre minuti*» (cfr. art. 109, comma 2, R. S.).

[63] Sul problema dei tempi della decisione, v. almeno N. Lupo, *I "tempi" delle decisioni nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivo,* Relazione al seminario su "*Assemblee elettive ed Esecutivo: la questione dei tempi della decisione*" (Pisa, 20 aprile 2009), in *www.amministrazioneincammino.it*.

[64] Cfr. art. 50 R.C. Sul valore delle dichiarazioni di voto, onde evitare che il Parlamento si riduca a un «votificio», da ultimo, ancora L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare,* cit., 184.

[65] Sul punto, ampiamente, M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader,* Roma-Bari, 2010, 59 ss.

[66] Emblematica la vicenda relativa alla votazione sulla richiesta di autorizzazione a procedere per poter eseguire la misura della custodia cautelare in carcere nei confronti del deputato

Non è dubbio infatti che il voto segreto ridimensioni l'ambito operativo della responsabilità politica[67], ma se limitato ad alcuni ambiti (per es. alle materie di particolare rilevanza etica), pone un argine al controllo del partito e alle pressioni esercitate dall'opinione pubblica sul singolo deputato che, in quanto protese ad escluderne l'autodeterminazione, incidono in modo drastico sul modo di intendere la rappresentanza della Nazione e l'idea stessa di democrazia.

4. La c.d. transizione istituzionale: l'esplosione del transfughismo parlamentare e le riforme regolamentari incidenti sull'organizzazione dei gruppi.

Il punto di svolta nella ridefinizione del rapporto tra partiti, gruppi e singolo parlamentare è in genere individuato nella c.d. crisi di regime del biennio 1992-93[68].

Quest'ultima, associata a fattori quali lo svuotamento di competenze delle istituzioni statuali centrali e l'emersione di fratture nuove nella società civile, concorre infatti a consolidare un diverso percorso d'indagine che sul presupposto - invero paradossale, visto il momento storico - di una sostanziale corrispondenza tra popolo e partiti, valorizza una lettura dell'articolo 49 Cost. protesa ad irrigidire il rapporto tra determinazione della politica nazionale e realizzazione dell'indirizzo politico governativo.

Al partito o alla coalizione vincente alle elezioni si demanda così la responsabilità esclusiva di attuare il programma di governo votato dagli elettori, mentre i partiti di opposizione sono chiamati a svolgere in sede parlamentare un'attività di controllo e critica[69].

Alfonso Papa; alcuni parlamentari PD hanno usato infatti, in fase di votazione (segreta), accorgimenti per rendere noto il modo in cui avevano votato (resoconto della Camera dei Deputati del 20 luglio 2011); sulla vicenda cfr. le osservazioni critiche di S. Curreri, *Quando il voto segreto non è segreto,* in *Forumcostituzionale,* 13 settembre 2011, 3 ss. Né può tacersi quanto accaduto in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica nel 2013 nel corso della quale alcuni parlamentari hanno addirittura fotografato la propria scheda (per poi mostrarla), violando una regola sulla modalità di votazione prevista direttamente dalla Costituzione (in modo puntuale v. F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto,* cit., 14-15).

[67] Nel senso di auspicare l'esclusione del voto segreto anche per le leggi incidenti sull'esercizio di diritti fondamentali, cfr. tuttavia G. Brunelli-P. Veronesi, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto di coscienza,* in *Costituzionalismo.it.,* n.2/2012, 6 ss.

[68] In questo senso F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura,* Milano, 20111, 97 ss. e di recente, anche N. Lupo, *La disciplina dei gruppi parlamentari nel mutare delle leggi elettorali,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2017, 10 ss.

[69] Cfr., tra gli altri, G. Rizzoni, *Art. 49,* in *Commentario alla Costituzione,* a cura di R. Bifulco-A- Celotto-M. Olivetti, vol. I, artt. 1-54, Torino, 2006, 981 ss., specie 995 e F. Sgrò, *Legge elettorale,* cit., 82 ss.

La sostituzione dei partiti ideologici con formazioni costituenti "macchine elettorali" avrebbe dovuto invero sollecitare una riflessione sulla regolazione degli stessi, soprattutto in relazione all'esigenza di garantire la democrazia interna indispensabile all'assolvimento di una reale funzione di intermediazione tra sfera sociale e sfera istituzionale[70].

La delegittimazione del sistema partitico tradizionale incide tuttavia in direzione opposta e concorre a marginalizzare dal dibattito politico e giuridico la discussione sul punto, benché questa rappresenti un profilo cruciale del percorso di rilegittimazione delle istituzioni che pure si cerca di intraprendere[71].

Il tentativo di riedificazione della rappresentanza è affidato così unicamente all'approvazione di una riforma elettorale in senso maggioritario e ad alcune conseguenti riforme regolamentari (entrate in vigore alla Camera dei Deputati nel biennio 1997-99 e in parte anticipate al Senato nel 1988)[72] che, al fine di introdurre regole ritenute coessenziali al funzionamento del nuovo regime[73], rafforzano l'impostazione gruppo-cratica dei lavori, sia sul versante della programmazione[74] che su quello della discussione e votazione degli emendamenti, in Aula o in Commissione[75].

[70] L'entrata in vigore di un sistema elettorale maggioritario accentua infatti il processo di personalizzazione del potere innescato dalla crisi dei partiti tradizionali; la nuova legge elettorale sostanzialmente costringe i partiti a presentarsi in coalizioni (pena la scomparsa dallo scenario politico) e impone di guardare ad un *Leader* come elemento idoneo a mascherare le divergenze interne (ciascuna forza politica essendo disposta ad associarsi a qualunque gruppo o movimento pur di vincere le elezioni).

[71] Mi sembra che un'attenzione puntuale al problema riemerga essenzialmente dal 2009-2010, in particolare grazie in S. Merlini, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti,* Firenze, 2009 ed E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici,* in *Rivista AIC,* n. 1/2011, 1 ss.

[72] Non viene invece approvato il progetto di riforma organica della Costituzione elaborato dalla Commissione bicamerale presieduta dall'on. Massimo D'Alema nel 1997, per un esame del quale rinvio a Aa. Vv., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli, 6-7 maggio 1998, Napoli, 2000, 1 ss.

[73] Le scelte procedurali entrate in vigore alla Camera dei deputati nel corso del biennio 1997-99 trovano oggi tendenziale corrispondenza nella riforma organica del Regolamento del Senato (approvata il 20 dicembre 2017). In realtà al Senato, modifiche regolamentari in direzione analoga sono approvate già alla fine degli anni Ottanta.

[74] Cfr. R. Bin, *La disciplina dei gruppi parlamentari,* in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000, Il Parlamento,* Cedam, 2001, 90-92 e, se si vuole, il mio, *Divieto di mandato imperativo,* cit., 169 ss.

[75] Cfr. gli artt. 83, co. 1, R.C., 85 e 85-*bis* R.C. (cui *adde* artt. 135-*bis* e 135-*ter* R.C. in materia di interrogazioni a risposta immediata). Sulla codificazione della prassi delle segnalazioni degli emendamenti da parte dei gruppi e sull'effetto di dissociare il diritto di presentare emendamenti da quello che gli stessi vengano posti in votazione, ampiamente, N. Lupo, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo,* in *Il Filangieri,* 2007, 125 ss., 139 e G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare,* Padova 2008, 238 ss.

Al tempo stesso, pur garantendo a ciascun parlamentare il diritto di esprimere la propria opinione, se in dissenso dal Gruppo di appartenenza, se ne subordina l'operatività alla valutazione discrezionale del Presidente d'Assemblea, cui spetta stabilire modalità e limiti degli interventi, nonché la rilevanza degli emendamenti presentati dai singoli[76].

Si tratta di scelte per vari aspetti apprezzabili, salvo doversene rilevare il sostanziale fallimento sul versante della rilegittimazione dell'istituzione rappresentativa; l'impiego di volta in volta diverso delle nuove regole elettorali[77] e alcuni, significativi elementi "di contesto" impongono infatti ai regolamenti della democrazia "decidente" di misurarsi con le caratteristiche di un sistema partitico instabile e scarsamente legittimato in cui i diversi attori si occupano essenzialmente del coordinamento pre-elettorale con gli altri partiti (decisivo ai fini dell'esito del voto) e del processo di selezione delle candidature, dando vita in Parlamento a gruppi politici incapaci di garantire una coesione effettiva degli eletti[78].

L'esplosione del transfughismo parlamentare - con tutto quello che ne discende sul versante della funzionalità di una rappresentanza organizzata per gruppi - muove da queste premesse e, emblema della crisi delle istituzioni rappresentative come precipitato della crisi del sistema partitico tradizionale, prepara l'ascesa dei movimenti anti-*establishment,* immediatamente protesi a far leva sullo scollamento tra partiti e società civile.

La disciplina dei gruppi parlamentari rimane peraltro a lungo immutata malgrado svariati tentativi di modifica; in alcuni casi orientati a limitare la frammentazione dei gruppi per ragioni inerenti il buon andamento dei lavori o al fine di evitare la sovra-rappresentazione delle minoranze in alcuni

[76] Lo scarso uso del potere presidenziale di tenere conto degli emendamenti rilevanti presentati dai singoli è sottolineato da N. Lupo, *Il procedimento legislativo,* cit., 142.

[77] Non possono tacersi i limiti strutturali ascrivibili alla legge elettorale approvata successivamente alla prima riforma del 1993 (l. n. 270 del 2005) che, volta a reintrodurre un criterio proporzionale di attribuzione dei seggi, si orienta a correggerne gli effetti attraverso l'attribuzione di un premio di maggioranza in favore della forza politica (o della coalizione) risultata vittoriosa alle elezioni. La mancata previsione di una soglia minima per conseguire il premio a livello nazionale (alla Camera dei Deputati) e l'assenza del voto di preferenza sui candidati da eleggere ledono tuttavia il principio di rappresentatività dell'Assemblea elettiva; ciò è puntualmente rilevato dalla Corte costituzionale a distanza di alcuni anni, quando le norme fino a quel momento vigenti sono annullate perché irragionevoli e contrastanti con le disposizioni costituzionali sul diritto di voto, cfr. Corte costituzionale, sent. n. 1/2014 (specie par. 3.1. del *Considerato in diritto*), su cui v. almeno A. Anzon, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale,* in *Giurisprudenza costituzionale,* n. 1/2014, 27 ss. e gli interventi relativi all'ampio dibattito scaturente dalla sentenza, *ibidem,* 629 ss.

[78] Cfr. G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?,* in *Annuario AIC 2008*, cit., 228, che sottolinea come la fedeltà del parlamentare al gruppo scaturisca da «valutazioni tattiche … (nonché) interessi politici personali o del raggruppamento (cui lo stesso) parteggia».

organi camerali; in altri a porre un argine ai passaggi di gruppo individuali (per esempio sancendo la decadenza da alcuni uffici di deputati o senatori che abbandonino il gruppo); in altri ancora a garantire la corrispondenza tra gruppi e competitori elettorali[79].

Indicato da più parti come la soluzione più idonea a correggere sul versante parlamentare l'ormai cronica instabilità di un sistema partitico completamente de-ideologizzato, il principio di corrispondenza tra competitori elettorali e gruppi parlamentari fa dunque ingresso in Parlamento solo alla fine del 2017 (e comunque solo nelle norme del regolamento del Senato)[80], quando peraltro è nuovamente in vigore una legge elettorale prevalentemente proporzionale e, non contenente incentivi alla formazione di coalizioni stabili[81].

Le regole approvate non sono invero del tutto congruenti al fine arginare la mobilità parlamentare e l'eccessiva frammentazione politica; alla previsione per cui «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori» (art. 14 R.S., comma 4) [82], è infatti affiancata una

[79] Sulla commistione tra diversi principi ispiratori nelle riforme regolamentari via via prospettate, v. D. Piccione, *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari,* in *Rivista AIC,* n. 2/2012, 1 ss., sul disallineamento tra regolamento della Camera e regolamento del Senato, N. Lupo, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/01,* in *Quaderni costituzionali,* n. 1/2018, 178-179.

[80] Al fine di garantire una corrispondenza tendenziale tra dato elettorale e dato parlamentare, si prevede che il gruppo debba corrispondere a un «partito o movimento politico anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici», nonché a «partiti o movimenti politici (che) abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno», infine a «singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati», cfr. artt 14 e 15 R.S. (approvati il 20 dicembre 2017). Scompare inoltre la possibilità di autorizzare gruppi in deroga al requisito numerico di dieci senatori, con l'eccezione dell'automatica costituzione di un solo gruppo destinato a raccogliere eletti (minimo cinque) appartenenti «alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle Regioni di cui all'articolo 116, primo comma della Costituzione il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche» (art. 14 R. S.). I senatori di diritto e a vita potranno invece decidere di non appartenere ad alcun gruppo parlamentare «nell'autonomia della loro legittimazione» (art. 14.1 R.S.). Oltre a vietare la costituzione di gruppi non corrispondenti ai competitori elettorali in corso di legislatura, le nuove norme sanzionano con la decadenza dalla carica i Vice-presidenti, i segretari di commissione e i componenti dell'Ufficio di presidenza che cambino volontariamente gruppo (così gli artt. 13.1-*bis* e 27.3-*bis* R.S.).

[81] Il riferimento è alla legge elettorale attualmente vigente, la n. 165/2017.

[82] Il divieto di costituire gruppi non corrispondenti ai competitori elettorali è inoltre sanzionato con la decadenza dalla carica di Vice-Presidente, segretario ma componente dell'Uffi-

clausola che consentendo la costituzione di «Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati» (così l'ultima parte del comma 4 dell'art. 14 R.S.), chiaramente si presta a ridimensionare gli effetti scaturenti dalla riforma[83].

L'esigenza di garantire una certa flessibilità del quadro parlamentare prevale dunque sul tentativo di cristallizzare l'assetto dei gruppi politici al momento di inizio della Legislatura e, pur dimostrando l'indispensabilità di regole operanti a sostegno delle esigenze della politica, concorre ad "annacquare" la portata applicativa del (pur discutibile) principio di identità tra gruppi e competitori elettorali.

Il carattere problematico dell'autonomia del «*partito in Parlamento*» emerge anche in fase di attuazione delle modifiche regolamentari relative alla potestà di auto-organizzazione dei gruppi[84], che impongono l'approvazione di uno statuto entro trenta giorni dalla costituzione del gruppo e la pubblicazione dello stesso sul sito *internet* di ciascun ramo del Parlamento (superando l'aura di segretezza da decenni riferita a tali atti)[85].

Associato ad un'embrionale formalizzazione del principio di democraticità interna, il riconoscimento dell'autonomia statutaria dovrebbe infatti introdurre un elemento di discontinuità rispetto al passato e, insieme alle

cio di Presidenza prevista per i Senatori che abbandonino volontariamente il gruppo di appartenenza, cfr. artt. 13, comma 1-*bis* e 27, comma 3-*bis*, R.S.

[83] Come subito rilevato da S. Curreri, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2,* in *Quaderni costituzionali,* 2018, 183 che sottolinea l'eventualità che senatori eletti di un partito o movimento presentatosi con il proprio contrassegno costituiscano un gruppo a sé stante, magari giovandosi del "prestito" di qualche componente da parte di un gruppo parlamentare (facente parte della medesima coalizione) più numeroso. Sulla base di tale norma è stata autorizzata, pertanto, in data 18 settembre 2019, la costituzione del gruppo parlamentare Italia Viva – P.S.I. nato grazie a senatori eletti nelle liste presentatesi con il contrassegno del P.S.I. e "alimentato" da una scissione interna al gruppo parlamentare Partito democratico.

[84] Cfr. artt. 14, 15,15-*bis* e 15-*ter* R.C., nonché gli artt. 14, 15, 16 e 16-*bis* R.S. (modificati nel 2012) su cui ampiamente F. Biondi, *Disciplina dei gruppi e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche dei regolamenti di Camera e Senato,* in *www.osservatoriosullefonti,* n. 3/2012, 3 ss. Sulle ragioni di trasparenza alle origini della riforma regolamentare del 2012, invece S. Curreri, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici*: *un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it,* 13 giugno 2018, 6; alla riforma regolamentare si giustappone infatti l'approvazione della coeva L. n. 96/2012 che ridimensiona il sistema di finanziamento pubblico dei partiti (vincolando la destinazione dei fondi ricevuti «all'attività politica, elettorale e ordinaria dei partiti e dei movimenti politici», cfr. art. 29, u.c., L. 96/2012).

[85] Su questo profilo è ritornata da recente P. Marsocci, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi,* n. 13/2018, 3, riprendendo alcune considerazioni sviluppate in Idem, *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in S. Merlini, (cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano,* II, Torino, 2004, 143 ss.

modifiche riguardanti la gestione delle risorse finanziarie, concorrere ad una riedificazione del sistema dei partiti attraverso la promozione di un'adeguata dialettica all'interno dei gruppi[86].

Il potenziale innovativo della riforma risulta tuttavia (almeno in parte) depotenziato dalle previsioni statutarie via via approvate, che perpetuano la tendenza dei partiti ad affermare il controllo sui gruppi parlamentari[87].

Spiccano senz'altro, in questa prospettiva, il richiamo al rispetto del Codice etico del partito attualmente contenuto nel regolamento del gruppo parlamentare al Senato del Partito democratico[88]; la possibilità, prevista dal regolamento del gruppo Lega-Salvini Premier di adottare sanzioni anche indipendentemente da gravi violazioni del regolamento o da assenze reiterate ingiustificate[89]; infine, le previsioni contenute nel regolamento di gruppo adottato al Senato dal Movimento 5 Stelle e le omologhe disposizioni presenti nello statuto alla Camera, nella parte in cui non si limitano a rinviare all'osservanza del Codice etico del Movimento (la cui democraticità interna è assai discussa)[90], ma considerano quest'ultimo parte integrante del regolamento di gruppo[91].

Infine, la previsione statutaria che prevede, nel regolamento di gruppo del Movimento 5 Stelle al Senato e nello statuto adottato alla Camera, l'obbligo di pagamento di una penale in caso di uscita dal gruppo parlamenta-

[86] Cfr. artt. 15, co. 2-*bis* e *ter* R. C.

[87] Sul vecchio rapporto di subordinazione tra gruppo e partito e sulla transitoria evoluzione dello stesso, cfr. già A. Ciancio, *I Gruppi,* cit., 195 ss.

[88] L'art. 12 del Regolamento di gruppo al Senato prevede l'irrogazione di sanzioni anche per la mancata osservanza di tale Codice (oltre che per assenze reiterate ingiustificate e per violazioni del regolamento di gruppo).

[89] V. art. 13 del Regolamento di gruppo al Senato.

[90] Sui poteri amplissimi inizialmente spettanti al Capo politico (Presidente al tempo stesso dell'Associazione Movimento 5 Stelle in virtù di una nomina formalmente avvenuta nel 2012) e sulla loro intangibilità, quasi si trattasse di una sorta di costituzione materiale del Movimento 5 Stelle in senso critico già S. Ceccanti-S. Curreri, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* n. 3/2015, 799 ss., specie 815 ss. Lo Statuto del Movimento (modificato nel 2017) ne prevede, tuttavia, l'elezione.

[91] Cfr. l'art. 1 del regolamento di gruppo del Movimento 5 Stelle al Senato e l'omologa disposizione presente nello statuto di gruppo adottato alla Camera dei Deputati. Oggetto di discussione sono state, inoltre, fino alla recente eliminazione (17 luglio 2019), anche le disposizioni statutarie del gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle che consentivano al Capo politico del partito di revocare in completa solitudine il Presidente del gruppo (v. il "vecchio" art. 4.7 del Regolamento del gruppo Movimento 5 stelle al Senato e l'omologa disposizione presente nello statuto di gruppo alla Camera) o comunque di formalizzare un potere di proposta rispetto al quale il gruppo doveva limitarsi ad una mera ratifica. Sul carattere problematico di tali previsioni si è soffermato G. Grasso, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione,* in *Federalismi,* n. 13/2018, 5.

re (non importa se volontaria o imposta)[92]; il contrasto con l'art. 67 Cost. è infatti innegabile e comporta la nullità della clausola[93], accertabile in ogni tempo dal giudice ordinario eventualmente adito dal Gruppo per ottenere il pagamento della sanzione[94].

Pure controversa è l'attuazione delle norme relative all'autonomia finanziaria, alla luce delle quali i fondi assegnati ai gruppi e gravanti sui bilanci di Camera e Senato sono destinati al perseguimento di finalità *istituzionali* che, puntualmente riferite «all'attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad esse ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici»[95] del personale e alle indennità e ai rimborsi eventualmente previsti dagli statuti per i deputati appartenenti ai singoli

[92] Cfr. art. 5 del Codice etico e art. 21, comma 5 del regolamento di gruppo al Senato (e omologa disposizione alla Camera). Tale eventualità è stata invero scongiurata nel caso dell'on. Andrea Mura, espulso dal gruppo per l'alto tasso di assenze e successivamente dimessosi dalla carica di parlamentare (sulla vicenda, cfr. G. Lauri, *Le dimissioni di Andrea Mura e il triste esordio delle elezioni suppletive,* in *lacostituzione.info,* 28 settembre 2018). Da ultimo, la questione si è riproposta in seguito all'abbandono del gruppo da parte di altri due deputati, in data 7 dicembre 2018 e 17 aprile 2019 (il primo dei quali ha aderito al gruppo di Forza Italia e non al Misto) ma non risulta che la previsione statutaria sia stata applicata, malgrado le dichiarazioni inizialmente rese agli organi di informazione nell'immediatezza del passaggio di gruppo (v. per esempio www.*repubblica.it.* del 7 dicembre 2018).

[93] In questo senso già A. Manzella, *Il Parlamento,* Bologna, 2003, 96 e, dopo la riforma regolamentare del 2012, G. L. Conti, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67 Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare,* in *Federalismi,* n. 13/2018, 6 ss. argomentando la netta diversità tra tale clausola e le previsioni di analogo tenore talvolta contenute nei patti parasociali impiegati per organizzare i sindacati di voto nelle società di diritto privato; *contra* invece S. Curreri, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare,* ibidem, 17.

[94] Sulla sindacabilità delle clausole statutarie mi soffermo peraltro maggiormente nella versione più ampia di questa relazione, in *Rivista del Gruppo di Pisa,* cit., specie 202 ss.; in questa sede mi limito pertanto a ribadire che non ritengo che il controllo sulla validità di tali prescrizioni spetti al Presidente di Assemblea. La questione (sollevata da due lettere inviate dagli onorevoli Stefano Ceccanti e Riccardo Magi attraverso al Presidente della Camera dei Deputati) è stata peraltro ampiamente discussa nell'ambito di una tavola rotonda organizzata dall'on. Riccardo Magi su: «*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Cost.*», i cui atti sono pubblicati in *Federalismi.it,* n. 13 del 2018. Favorevoli al sindacato del Presidente di Assemblea, S. Curreri, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti*, cit., 1 ss. e E. Gianfrancesco, *Chi esce paga: la «penale» prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle alla Camera,* in *Quaderni costituzionali,* n.2/2018, 484 ss. (specie 485-486), mentre sembra propendere per l'ammissibilità del conflitto tra singolo parlamentare e gruppo così da ottenere una valutazione della Corte costituzionale sulle clausole statutarie volte ad imporre un vincolo di mandato, A. Cerri, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare,* in *Federalismi,* n. 13/2018.

[95] Cfr. art. 15, comma 4, R. C.

gruppi, consentono il finanziamento dell'*attività politica extra-parlamentare* solo «in relazione ad iniziative formalmente e specificamente assunte in sede parlamentare dal medesimo gruppo»[96].

Il tentativo di superare la risalente promiscuità tra risorse finanziarie dei gruppi e risorse dei partiti incontra infatti un ostacolo nelle riforme legislative parallelamente approvate per (ri)-disciplinare il finanziamento dei partiti che, riducendo il finanziamento pubblico (e disincentivando al tempo stesso le donazioni private)[97], alimentano le aspirazioni di partiti "poveri" ai ricchi fondi assegnati ai gruppi, con tutto quello che ne consegue in ordine alla propensione della *leadership* di partito a "sostenere" candidati controllabili dall'esterno[98].

La scelta di coinvolgere nei controlli e nelle verifiche sulla gestione finanziaria dei gruppi una società di revisione esterna non intacca del resto l'autonomia contabile degli stessi, tradizionalmente correlata a quella riconosciuta alle Camere[99]; il controllo demandato a tale società rimane infatti limitato alla verifica della correttezza e veridicità dei dati riportati nelle scritture contabili e non consente una verifica sul concreto utilizzo dei fondi[100].

[96] Così F. Biondi, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche regolamentari di Camera e Senato,* cit., 6-7. Né il riferimento contenuto nella disciplina vigente al Senato alle «attività politiche connesse» agli scopi istituzionali sembra consentire la devoluzione delle risorse erogate al partito di riferimento, salvo che l'attività politica extra-parlamentare sia ricollegabile all'attività parlamentare del gruppo (cfr. art. 16, comma 2, R. S.).

[97] Da ultimo, con il D. L. n. 149/2013, conv. in L. n. 13/2014, e con la L. n. 3/2019. Per un'analisi puntuale di questo profilo rinvio ancora a I. Pellizzone, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?,* cit.

[98] La possibilità di contrastare quest'ultima tendenza attraverso un'adeguata regolazione dei meccanismi di selezione delle candidature è evidenziata da U. Ronga, *La selezione delle candidature,* Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo,* in *Rivista del Gruppo di Pisa,* n. 3/2019, 49 ss., nonché, per quanto attiene alla giustiziabilità dell'art. 49 Cost. (finora negata) come strumento per evitare una gestione dispotica delle candidature, da 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, 84 ss., specie 116 ss.

[99] Cfr. la mai smentita sentenza n. 129 del 1981 della Corte costituzionale.

[100] Così T.F. Giupponi, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in (a cura di), F. Biondi-G. Tarli-Barbieri, *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 279, che cita a sostegno Cass. Ss. Uu., ord. n. 27396/2014, e ancora Idem, *Gli obblighi di trasparenza per partiti e movimenti politici*, in R. Orlandi-S. Seminara (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione*, Torino, 2019, 359 ss..

5. Segue. I "diritti di partecipazione" del rappresentante della Nazione al processo politico-parlamentare.

Riproposta all'attenzione della dottrina da ardite previsioni statutarie, la questione della dimensione costituzionale dell'articolo 67 Cost. e della tutela delle prerogative del parlamentare dissenziente rispetto alla disciplina di gruppo è giunta da ultimo all'attenzione della Corte costituzionale[101].

Determinanti in tal senso prassi parlamentari che fortemente riducono (*recte*: escludono) la possibilità per il singolo deputato di partecipare alla discussione, di incidere sul contenuto del provvedimento apportandovi correzioni, infine di votare in modo consapevole all'esito di un adeguato dibattito parlamentare.

Il ruolo preponderante via via ascritto ai gruppi nello svolgersi dei lavori parlamentari[102], la riduzione inesorabile dei tempi di intervento dei singoli e il consolidamento di prassi dirette ad aggirare la discussione[103] - dall'impiego massiccio della questione di fiducia su maxi-emendamenti governativi sostitutivi dell'intero testo legislativo elaborato in Commissione[104], alla messa in votazione di emendamenti premissivi (spesso definiti *omnibus*)[105], fino all'uso

[101] Le modifiche apportate in questa direzione al Regolamento del Senato a fine 2017 (in particolare la riforma degli artt. 102-*bis* e 161, comma 3-*quater* R. S. sono incidentalmente prese in considerazione anche dall'ord. n. 17/2019 (su cui v. oltre nel testo) nella parte in cui consentono (in particolare ai sensi dell'art. 161, comma 3-*quater* R. S.) «al Governo, prima della discussione di un emendamento su cui sia posta la questione di fiducia, di precisarne il contenuto *esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo e di formulare ulteriori precisazioni per adeguare il testo alle condizioni indicate nel parere della Commissione Bilancio*» (v. par. 4.4. *Cons. dir.*).

[102] Da ultimo, anche la riforma organica del Regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017 muove in questa direzione, fino ad individuare come "regola" l'approvazione delle leggi in Commissione (malgrado il tenore letterale dell'art. 72 Cost.). Sul punto, subito in senso critico, A. Carboni - M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato,* in *Federalismi,* n. 13/2018, 12 ss., 32 ss.

[103] Per un'analisi delle stesse, rinvio inoltre ai saggi raccolti in N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica,* Bologna, Il Mulino 2013, specie 85-161. Sulle ragioni e gli effetti del fallimento della riforma regolamentare volta a valorizzare lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione, demandando all'Aula la deliberazione, v., da ultimo anche C. F. Ferrajoli, *La pubblicità dei lavori in Commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare,* in *Costituzionalismo.it.*, n. 2/2017, 159 ss., specie 172 ss.

[104] Su cui v. i rilievi critici di N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario,* Relazione al seminario "*Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*", in (a cura di) E. Gianfrancesco – N. Lupo, "*Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*", Roma, 2007, 41 ss., specie 53 ss.

[105] L'approvazione di un emendamento premissivo *omnibus* impedisce infatti che possa aver corso una deliberazione non conforme ai contenuti dell'emendamento approvato. Sull'impiego distorto dell'emendamento premissivo in fase di approvazione della L. n.

della c.d. ghigliottina in applicazione del contingentamento dei tempi[106] -, ridimensionano infatti drasticamente l'apporto del singolo deputato al processo decisionale e, escludendo ogni possibile contributo alla determinazione del contenuto puntuale del provvedimento, ripropongono la risalente *querelle* sulla possibilità di derivare dall'art. 67 Cost. un insieme di diritti di partecipazione alla discussione giuridicamente tutelabili[107].

Si è andati del resto ben oltre la nota teoria del mandato giacché questa, anche in presenza di un contesto politico e costituzionale proteso a valorizzare il profilo della raccolta del consenso da parte degli elettori su un certo programma politico, non implica il venir meno delle altre funzioni della rappresentanza[108]; in ragione del grado discrezionalità che dovrebbe residuare a partiti e gruppi dirigenti in fase di specificazione del programma e poi perché il programma sottoposto agli elettori certamente lascia spazio alla formulazione di indirizzi nuovi specificativi dei precedenti od innovativi, laddove il mutare delle circostanze di fatto lo renda necessario.

Diretto portato di prassi parlamentari consolidate, le forzature procedurali ripetutesi in occasione dell'approvazione di leggi di grande rilievo politico[109] e poi in fase di votazione della legge di bilancio per l'anno 2019[110] sono

52/2015 (c.d. *Italicum*), cfr. inoltre G. Piccirilli, *La fissazione dei principi dell'*Italicum *nel suo esame presso il Senato,* in *Quaderni costituzionali, Forum,* 1 ss. e, in termini generali, L. Ciaurro, *L'emendamento premissivo* omnibus: *un nuovo modo di legiferare?,* in *Osservatorio costituzionale,* marzo 2015, 1 ss., 6.

[106] Sull'applicazione di tale strumento alla Camera dei deputati, al fine di garantire la conversione dei decreti legge (benché il regolamento non vi faccia riferimento) e al Senato (dove invece se ne prevede l'operatività), cfr. A. Summa, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare,* in *Forumquadernicostituzionali,* 4 febbraio 2014.

[107] Possibilità sostenuta anzitutto da N. Zanon, *Il libero mandato,* cit., 312 ss. L'impiego della locuzione "diritti di partecipazione" avviene in questa sede in ragione del fatto che la stessa Corte costituzionale, nell'ord. n. 17/2019 (par. 3.3. *Cons. dir.*) parla di «diritto di parola, proposta e voto», ma resta fermo che si tratta di *poteri* del parlamentare (così M. Manetti, *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli* interna corporis acta, in *Rivista AIC,* n. 2/2019, 611 ss., 615).

[108] In senso critico, già M. Manetti, *Riforme istituzionali qualche riflessione sul metodo,* in *Giurisprudenza costituzionale,* n. 1/1998, 414.

[109] La posizione della questione di fiducia sulle leggi elettorali nn. 52/2015 e 165/2017 (all'origine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 181 del 2017) ha suscitato per esempio aspre critiche, espresse dalla dottrina costituzionalistica sia attraverso interviste giornalistiche (cfr. G. Azzariti, *Il passo falso della Presidente Boldrini,* in *Il Manifesto* del 1° maggio 2015; A. Pace, *Quei dubbi sulla fiducia,* in *La Repubblica* del 3 maggio 2015, nonché G. Zagrebelsky, *Anche il Rosatellum è incostituzionale,* in *La Stampa* del 6 novembre 2017), che in sede accademica, cfr. gli interventi al Convegno «*Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*», organizzato in seguito alla proposizione dei conflitti interorganici avverso entrambe le leggi, pubblicati in *Nomos,* n. 3/2017 e consultabili in *www.nomosleattualitàneldiritto.it*.

[110] Una descrizione puntuale dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio per l'anno 2019 (L. n. 145/2018) è contenuta nel ricorso n. 8/2018 di proposizione del conflitto tra poteri

divenute così cassa di risonanza delle contraddizioni sottese ad una partitocrazia senza partiti[111], in cui il rapporto ormai logoro tra questi e gli elettori si proietta sul versante istituzionale imponendo "accorgimenti procedurali" che, al fine di compattare il voto della maggioranza su determinati provvedimenti, impediscono lo svolgersi della discussione e la messa in votazione di proposte modificative del testo presentato dal Governo.

La vicenda riguardante l'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2019 imporrebbe a questo punto di approfondire altre questioni, prendendo posizione oltre tutto sullo specifico fondamento costituzionale del potere di emendamento[112].

Da tale opzione discendono infatti conseguenze diverse, sia per ciò che riguarda i soggetti titolari, che per quanto attiene al grado di tutela accordato rispettivamente al diritto di presentazione e all'effettiva possibilità che l'emendamento venga sottoposto a votazione in Aula[113].

Non mi dilungherò su questi profili, limitandomi a ricordare che alla posizione della questione di fiducia su progetti di legge ritenuti essenziali per la realizzazione dell'indirizzo politico governativo è seguito in più occasioni il deposito di altrettanti conflitti di attribuzione, sia da parte dei gruppi di minoranza che di singoli parlamentari, sollecitando un intervento della Corte costituzionale a tutela dello svolgersi della dialettica parlamentare.

Nessuno dei ricorsi promossi è stato formalmente deciso nel merito del giudice costituzionale[114].

dello Stato dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ord. n. 17/2019 (su cui più avanti *Infra*).

[111] Sul punto, da ultimo, v. almeno G. Azzariti, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare,* (a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), V, Napoli, 2009, 1777 ss.; P. Ridola, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini,* cit., 11 ss. e O. Massari, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti,* in *Nomos,* n. 3/2018, specie 19 ss.

[112] In particolare, occorre capire se il fondamento risieda nell'articolo 71 Cost. (che disciplina l'iniziativa legislativa) o negli articoli 70 e 72 Cost., cfr. ancora a N. Lupo, *Emendamenti,* loco *ult. cit.*

[113] La riforma regolamentare approvata nel 1997 alla Camera dei Deputati ha introdotto infatti la distinzione tra i due profili e, attraverso l'articolo 85-*bis* R.C., consente di dissociare il diritto di presentare l'emendamento da quello relativo a che l'Assemblea si esprima con un voto. Al Senato invece manca qualsiasi limitazione del diritto di presentare emendamenti, sul presupposto che venga esercitato un vaglio adeguato sull'ammissibilità degli stessi da parte del Presidente di Assemblea quando si giunga alla messa in votazione in Aula, in particolare laddove il numero incida sull'omogeneità di contenuto dell'articolo posto in votazione (cfr. da ultimo la vicenda relativa alla ritenuta inammissibilità della massima parte degli emendamenti presentati in fase di conversione del D. L. n. 135/2018, c.d. decreto "Semplificazioni", convertito nella Legge n. 12/2019, in cui l'intervento della Presidente del Senato pare essere stato sollecitato addirittura dagli uffici della Presidenza della Repubblica).

[114] In realtà, più di un Autore ha evidenziato che il dispositivo di inammissibilità che

Ciononostante, le più recenti pronunce sul punto - ribadendo l'ordinanza n. 17/2019 - si segnalano per qualcosa di più del riconoscimento di un'astratta legittimazione al conflitto in favore del singolo rappresentante, se non altro perché, unitamente all'inammissibilità del ricorso nel caso concreto[115], il giudice costituzionale sottolinea la possibilità di un intervento futuro a tutela del singolo parlamentare laddove questi subisca una violazione grave e manifesta delle proprie prerogative in fase di svolgimento *dell'iter legis*[116].

Si tratta di una precisazione rilevante che, apparentemente riconducibile ad un percorso argomentativo consolidato in materia di sindacato (in via incidentale) sulle valutazioni politiche delle Camere[117], muove dall'idea che dall'articolo 67 Cost. scaturisca il *diritto* costituzionalmente garantito a ciascun parlamentare di apportare emendamenti e correzioni al testo legislativo[118].

Né può tacersi che la valorizzazione della residualità del conflitto potrebbe "aprire" allo svolgimento di un sindacato sulla legge per vizi forma-

conclude l'ordinanza n. 17/2019 (e così pure le ordd. nn. 274 e 275 del 2019, nonché l'ord. n. 60 del 2020), sottendono una decisione di merito, così F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Parlamento e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa,* in *Federalismi,* n. 4/2019, 20 febbraio 2019; A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo … virtuale o in astratto, (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019),* in *Consultaonline,* fasc. I del 2019, 71 ss., specie 73 ss. e ancora M. Manetti, *La tutela delle minoranze parlamentari,* cit., 191 ss.

[115] Sulle ragioni della «prudenza e quasi il timore della Corte a procedere ad esaminare il merito del conflitto», si soffermano E. Rossi, *L'ordinanza n.17 del 2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio,* in *Quaderni costituzionali,* n. 1/2019, 165 ss., 168 e (viste le peculiarità del procedimento di approvazione della legge di bilancio), G. Rivosecchi, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo,* ibidem, 155 ss.

[116] Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, v. inoltre C. P. Guarini, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione al conflitto del singolo parlamentare al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato,* in *Rivista AIC,* n. 4/2017 (ed ivi ulteriori indicazioni bibliografiche), e gli interventi alla Tavola rotonda organizzata dalla rivista *Nomos* su: «*Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale»,* di pochi giorni anteriore al deposito dell'ord. n. 17/2019, pubblicati in *Nomos,* n. 3/2018, in *www.nomosleattualitàneldiritto.it.*

[117] Il riferimento è alla giurisprudenza in materia di decretazione di urgenza, su cui v. almeno Corte costituzionale sentt. nn. 171/2007 e 128/2008.

[118] In questo senso ancora N. Zanon, *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare",* in *Giurisprudenza costituzionale,* II, 1989, 1179 ss., specie 1185, che ritiene in tal senso decisiva la circostanza che sia necessario tutelare il diritto costituzionalmente garantito del titolare di una pubblica funzione. Più tardi, la tesi è riproposta in Idem, *Il libero mandato parlamentare,* cit., 285 ss., anche con riguardo ai conflitti scaturenti dall'applicazione dell'art. 68 Cost., Id., *Il "caso Previti": conflitto tra poteri o questione privata?,* in Aa. Vv., *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte,* (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), Torino, 2000, 8, 239 ss., Recentemente, sul punto, con diversità di argomenti, anche F. Girelli, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua "libertà",* Napoli, 2018, 85 ss.

li[119], lasciando ipotizzare un impiego dei regolamenti parlamentari (ed eventualmente di prassi consolidate) come fonti di integrazione del parametro di costituzionalità, fino a scardinare il limite tradizionalmente costituito dall'insindacabilità degli *interna corporis*.

Gli approdi del giudice costituzionale sono tuttavia più "morbidi", in quanto costantemente si precisa che «in ossequio al principio di autonomia delle Camere … non è sufficiente (ai fini dell'ammissibilità del conflitto) che il singolo parlamentare lamenti qualunque tipo di vizio occorso durante l'*iter* legislativo, ma è necessario che alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente».

Una svolta apparente dunque o comunque ridimensionata rispetto alle premesse argomentative assunte[120], tanto più se si ricorda che almeno nel caso deciso dall'ord. n. 17/2019, il carattere grave e manifesto della violazione delle prerogative dei singoli senatori è innegabile[121], in quanto l'approvazione della legge di bilancio - benché dovuta all'esigenza di evitare l'esercizio provvisorio[122]- avviene all'esito di forzature procedurali addirittura preclusive della possibilità per i singoli senatori di conoscere il testo messo in votazione (oltre che di emendarlo)[123].

[119] Così N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione,* in *Federalismi.it,* n. 4 del 20 febbraio 2019, ribadendo quanto sostenuto in Idem, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n.9 del 1959,* in *Annuario AIC 2010, Decisione Conflitti Controlli. Procedure costituzionali e sistema politico,* Napoli, 2012, 141 ss., 160.

[120] La legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare è riconosciuta in astratto già in una serie di ordinanze del triennio 2016-18 e in particolare nelle nn. 149/2016; 277/2017; 163/2018; 181/2018. Nel senso di ritenere che l'ordinanza n. 17/2019 costituisca un progresso rispetto all'ordinanza n. 149/2016, v. invece M. Manetti, *La tutela delle minoranze parlamentari,* cit., 194.

[121] È l'opinione (che condivido) di V. Onida, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019,* in *Federalismi.it,* numero speciale n. 3/2019, 271-272 (v. tuttavia il par. 3.3. *Cons. dir.,* 3.5 e 4.1 ss. in cui si sottolinea il legame tra forzature procedurali e prassi al fine di escludere l'esistenza di vizi formali della legge).

[122] Sull'incidenza esplicata sulla procedura dai ritardi verificatisi in fase di formazione del Governo (dopo le elezioni del 4 marzo 2018), v. inoltre G. Rivosecchi, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo,* in *Quaderni costituzionali,* n. 1/2019, 155 ss.

[123] In questo senso anche A. Manzella, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto,* in *Federalismi.it,* 20 febbraio 2019, pag. 3, nonché, ampiamente sul ruolo dei controlli sull'uso delle risorse pubbliche come garanzia di equilibrio nei rapporti tra Parlamento, governo e pubblica amministrazione, E. D'Alterio, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* n. 3/2019, 681 ss., specie 686.

Le prerogative dei parlamentari non sono infine ritenute meritevoli di tutela neppure in quanto gli stessi siano intesi come gruppo parlamentare (o come frazione qualificata di un ramo del'Assemblea), ché la possibilità di tutelare le minoranze in quanto titolari di una specifica funzione di controllo sull'azione di governo è esclusa grazie ad argomenti di carattere processuale.

La scelta di una soluzione interlocutoria in ordine alla legittimazione dei gruppi parlamentari di opposizione non esime ovviamente dall'interrogarsi sulla possibile apertura del conflitto agli stessi[124], se non altro perché la questione dovrà essere, presto o tardi, decisa.

Da una parte della dottrina si auspica del resto, da tempo, il superamento di criteri di riconoscimento della legittimazione meramente formali - visto il ruolo che i gruppi politici assumono nell'organizzazione e nel funzionamento dell'istituzione parlamentare - per far valere «i diritti dell'assemblea di cui fanno parte anche contro la volontà dell'assemblea stessa»[125].

Benché auspicabile a tutela dell'equilibrato svolgersi della dialettica parlamentare[126], la strada sembra tuttavia ancora impervia, sia se utilizzata per far valere il diritto dei gruppi di essere rappresentati nelle Commissioni parlamentari in proporzione della loro forza numerica (ai sensi dell'art. 72, comma 3, Cost.)[127], che nel caso di lesione delle attribuzioni conferite alle minoranze di cui i gruppi costituiscano organizzazione[128], paventandosi an-

[124] Sottolinea la possibilità di superare gli ostacoli di ordine processuale onde riconoscere la legittimazione al conflitto del gruppo parlamentare Partito Democratico, anche A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it,* n. 4/2019.

[125] Così già M. Mazziotti Di Celso, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato,* I, Milano, 1972, secondo il quale, in uno Stato a pluralità di partiti, il riconoscimento del gruppo parlamentare «prima nei regolamenti e poi anche nella Costituzione (artt. 72 e 82) … rappresenta l'equivalente del riconoscimento ufficiale dell'opposizione» (253); da tale riconoscimento l'A. fa derivare altresì l'ammissibilità di ricorsi dei gruppi contro l'Esecutivo, se questo adotta atti lesivi della competenza dell'assemblea (257).

[126] Ancora M. Mazziotti Di Celso, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato,* cit., 254 ne sottolinea il carattere di elementi principali «capaci di realizzare l'equilibrio da cui dipende l'esistenza stessa del regime democratico». Da ultimo, nell'ord. n. 60/2020, anche la Corte costituzionale sembra accennare alla possibilità per i gruppi parlamentari di lamentare la violazione del principio di proporzionalità, non solo sul piano strutturale (ai sensi degli artt. 72, comma 3 e 82 Cost.), ma su quello funzionale, consistente nel riconoscimento a ciascuno di essi di spazi adeguati di partecipazione alla discussione.

[127] È la tesi di R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione,* Milano, 1996, 143. Di recente, il problema avrebbe potuto porsi ai fini del riconoscimento della spettanza del potere di designare il presidente del COPASIR (che l'art. 30, co. 3 della l. n. 124/2007 assegna ai gruppi di minoranza), presidenza rivendicata sia dai parlamentari di Fratelli d'Italia che da quelli del Partito Democratico (cfr. *Corriere della Sera* del 18 giugno 2018).

[128] Come prospettato da M. Mazziotti Di Celso, *I conflitti,* cit., 258-260 e più di recente da M. Manetti, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoran-*

cora da molti il rischio di un'eccessiva politicizzazione del ruolo della Corte costituzionale[129].

Né le perduranti incertezze in ordine alla posizione costituzionale dei partiti costituiscono un elemento a favore della soluzione auspicata, ché la possibilità di valorizzare il legame tra gruppo e partito e il riconoscimento al primo della qualifica di potere dello Stato discendono dal ruolo effettivamente riconosciuto ai partiti nella direzione della politica nazionale; in assenza di una presa di posizione in ordine a tale questione, il primo problema tende a rimanere irrisolto[130].

6. Riflessioni sul valore attuale del divieto di mandato imperativo, tra proposte di riforma costituzionale e futuro della democrazia.

Le incerte aperture del giudice costituzionale alla "giuridificazione" del conflitto politico-parlamentare non esimono dal manifestare, a conclusione di questo scritto, alcune preoccupazioni sul destino dell'articolo 67 Cost. alla luce della scarsa considerazione di cui lo stesso gode nell'atteggiamento assunto dalle forze politiche rappresentate in Parlamento[131].

Alcune vicende recenti sono del resto emblematiche; non solo perpetuano l'idea del Parlamento come sede di ratifica delle decisioni prese dal Governo, ma prefigurano il conseguimento di un obiettivo più ambizioso, consistente nella ridefinizione dell'assetto istituzionale in modo da garantire l'emersione diretta della viva voce del popolo.

Obiettivo espressamente enunciato dal noto *Contratto per il governo del cambiamento* che, sottoscritto all'inizio della XVIII Legislatura dai *leaders* dei partiti impegnatisi a sostenere il governo (Conte I), contempla (*recte:* contemplava) espressamente una ridefinizione dell'ambito applicativo del divieto di mandato imperativo attraverso l'introduzione di «forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo»[132].

ze parlamentari in materia di procedimento legislativo, in *Giurisprudenza costituzionale,* n. 3/2016, 1107 ss., specie 1114 ss.

[129] Rischio evidenziato da ultimo da A. Anzon, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?,* in *Giurisprudenza costituzionale,* fasc. I, 2019, 183 ss., 190-191. Come accennato in nota 126, l'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale, sembra muoversi tuttavia in una direzione diversa.

[130] In questo senso la recente ordinanza n. 17/2019 mi sembra coerente con la giurisprudenza costituzionale tuttora orientata a negare la legittimazione al conflitto tra poteri dello Stato ai partiti politici (cfr. Corte costituzionale, ord. n. 79/2006).

[131] Sulla "storica" ostilità del Movimento 5 Stelle al divieto di mandato imperativo, rinvio a G. Grasso, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle,* in *Osservatorio costituzionale,* n. 2/2012, 1 ss.

[132] V. il punto 20 del Contratto («Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta»).

Le misure concretamente ipotizzate in questa direzione non sono invero innovative, in quanto proiezione dell'idea tradizionale secondo cui il parlamentare che abbandoni il gruppo e il partito nelle cui file è stato eletto per iscriversi ad altro partito debba essere sanzionato con la perdita del seggio, sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 160 della Costituzione portoghese del 1976[133].

Né può dirsi "rivoluzionaria" la previsione - pure contenuta nel *Contratto* - di vincoli di gruppo, anch'essi noti alla realtà costituzionale del nostro ordinamento e sanciti in questo caso da clausole dirette ad imporre ai singoli deputati e senatori di concordare eventuali iniziative legislative (finalizzate all'attuazione del programma o di altri temi concordati dai due Capi politici stipulanti il Contratto di governo) con i presidenti dei gruppi parlamentari[134], o finalizzate a prevedere che questi ultimi si accordino con il Governo, senza peraltro aver concorso alla sottoscrizione del *Contratto*[135].

Gli impegni "contrattualmente" assunti dai partiti stipulanti hanno infatti valore puramente politico[136] che, puntualmente comprovato dalle sanzioni via via applicate ai deputati o senatori dissenzienti (consistenti essenzialmente nell'espulsione dal gruppo parlamentare di appartenenza), inducono ad escludere un contrasto immediato con l'articolo 67 Cost.[137].

[133] Sulla concreta applicazione di tale disposizione nel sistema parlamentare portoghese (in cui comunque il parlamentare che abbandona il partito può evitare la sanzione restando indipendente), cfr. G. Damele, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'art. 160 della Costituzione portoghese, Forumcostituzionale,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 maggio 2017.

[134] È infatti formalmente riconosciuta ai singoli la possibilità di presentare iniziative legislative finalizzate all'attuazione del programma o di altri temi concordati dai due Capi politici stipulanti il Contratto di governo, ma «la loro richiesta di calendarizzazione deve essere oggetto di accordo tra i presidenti dei gruppi parlamentari delle due forze politiche». Diversamente, nell'ordinamento tedesco, le clausole dei *Koalitionsverträge* contemplano il voto omogeneo dei gruppi parlamentari anche sulle materie che non sono oggetto del contratto, cfr. A. Di Martino, *Accordi di governo e innovazioni istituzionali nella soluzione delle crisi politiche in Germania,* in *Nascita e crisi dei governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo, Il Filangieri. Quaderno 2018*, Napoli, 2018, 49 ss., 58.

[135] È questo un importante elemento di differenziazione tra *Koalitionsverträge* tedeschi e *Contratto di governo* "all'italiana" (che pure voleva ispirarsi ai primi), dal momento che quest'ultimo risulta sottoscritto dai soli segretari di partito (mentre gli accordi tedeschi coinvolgono nella firma anche i capigruppo parlamentari, oltre ai presidenti di partito e talora, i segretari generali degli stessi), così ancora A. Di Martino, *Accordi di governo e innovazioni istituzionali nella soluzione delle crisi politiche in Germania,* loco ult. cit., specie nota 42.

[136] Su questo profilo, ampiamente, T. Guarnier, *"Contratto di governo", azione governativa e rapporto fiduciario,* Convegno annuale del Gruppo di Pisa su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 14-15 giugno 2019, in questo Volume.

[137] Per un'analisi dei precedenti immediati delle disposizioni statutarie in discorso rinvio a S. Prisco, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni,* in *Federalismi,* n. 13/2018, 2 ss.

Evidenziando questi aspetti, non intendo ovviamente risolvere ogni questione problematica nella prospettiva di un ritorno al tradizionale "Stato dei partiti", in quanto la riproposizione del vincolo di mandato sottende oggi la diversa idea (accolta specialmente da alcune forze politiche) che i dirigenti di partito sottopongano le decisioni da adottare ad una consultazione popolare in via telematica che, talora perfino successiva alla posizione espressa dai Gruppi parlamentari, di questi mette in discussione autonomia e legittimazione[138].

L'aspetto più critico delle "innovazioni di metodo" di alcuni movimenti politici di recente successo elettorale risiede infatti in questa premessa, non solo perché le modalità di svolgimento delle consultazioni *on-line* non sono adeguatamente regolamentate[139], ma in quanto l'impiego della tecnologia digitale muove dalla discutibile equiparazione tra democrazia rappresentativa e democrazia c.d. diretta, in cui i cittadini possono solo esprimersi con un *sì* o con un *no* su opzioni formulate da una minoranza dirigente che si auto-definisce portavoce del popolo[140].

La chiusura dell'esperienza inaugurata dal *Contratto di governo*[141] non esime dunque dal rilevare che la parlamentarizzazione di quelle che sono state in prima battuta qualificate "forze politiche anti-sistema"[142] tende ad avvenire in una logica diversa da quella tradizionale e cioè non nel senso di un pieno adeguamento alle regole della nostra forma di governo ma per contrastare il modello di democrazia accolto dalla Costituzione[143].

[138] Evidenzia questo aspetto anche M. F. Di Tullio, *Partecipazione e mandato rappresentativo nel progetto della XVIII Legislatura,* in *Rivista del Gruppo di Pisa,* n. 1/2019, specie 7 ss. Da ultimo, è emblematica la vicenda relativa alla consultazione degli iscritti al Movimento 5 Stelle (tramite votazione sulla piattaforma Rousseau) a fini di ratifica di un assenso *già espresso* dal Gruppo al Presidente della Repubblica in fase di consultazioni antecedenti alla formazione del governo Conte- *bis* (3 settembre 2019).

[139] Della vicenda si è occupato anche il *Garante della Privacy* che ha condannato l'associazione Piattaforma Rousseau – Sistema operativo del Movimento 5 Stelle a pagare 50 mila euro di multa e a predisporre una serie di misure correttive, volte a garantire l'integrità, l'autenticità e la segretezza delle espressioni di voto, cfr. *Provvedimento su data breach,* n. 83 del 4 aprile 2019, in *www.garanteprivacy.it.*

[140] Sul modello di democrazia accolto in Costituzione e sugli equivoci sottesi alla contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, per tutti, M. Luciani, *Art. 75, Il referendum abrogativo,* cit., specie 9 ss., 66 ss.

[141] La chiusura dell'esperienza avviata dal I Governo Conte muove dalla presentazione, il 20 agosto 2019, delle dimissioni del Presidente del Consiglio e si perfeziona il 5 settembre, con il giuramento del secondo Governo presieduto dallo stesso Giuseppe Conte.

[142] Per unn'analisi puntuale dei profili "anti-sistema" del Movimento 5 Stelle rinvio ancora a S. Ceccanti - S. Curreri, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso,* cit., 799 ss.

[143] Sembra emergere inoltre la tendenza a sovrapporre l'azione degli eletti alle competenze demandate ad organi che non dovrebbero essere condizionati dalla volontà di maggioranze

Questo non solo perché, in accordo con l'obbligo dei partiti di dotarsi di una democrazia interna, l'art. 67 Cost. garantisce l'apertura del processo di formazione della volontà parlamentare ad interessi ulteriori rispetto a quelli "sostenuti" dai partiti, ma in quanto l'autonomia decisionale dei singoli parlamentari rispetto ad istruzioni puntuali è oggi (ancor più che in passato) coessenziale al senso ultimo dell'agire politico in quanto sottrae le deliberazioni parlamentari ad una riserva di approvazione esterna che rischia di precludere l'adozione di decisioni essenziali nell'interesse della comunità[144].

Certamente il venir meno dei *cleavages* tradizionali, la trasformazione dei tempi e l'imporsi di nuovi attori sociali sollecitano più d'una riflessione in ordine all'esigenza di individuare, attraverso i soggetti del pluralismo politico, rinnovati meccanismi di decantazione della «grezza immediatezza degli interessi particolari» e di commisurazione degli stessi a fini di individuazione dell'interesse generale.

Credo tuttavia che quanti vogliono privilegiare la politica vera come visione dell'interesse lontano[145] debbano continuare a guardare anche alle garanzie inerenti lo *status* di parlamentare - sia in quanto idonee ad osteggiare le derive oligarchiche dei partiti, che come strumento di preservazione dell'autonomia dell'istituzione rappresentativa - accantonando almeno in parte l'idea che il libero mandato sia solo l'usbergo dell'infedeltà ad impegni presi con gli elettori (o più probabilmente con la dirigenza del partito).

Non mi è possibile esaminare in modo puntuale i progetti di riforma (costituzionale e non) orientati a ridimensionare direttamente o indirettamente il valore del libero mandato, né soffermarmi sulle criticità sottese al disegno di legge avente ad oggetto la riforma dell'art. 71 Cost. in quanto tendente a

politiche contingenti. Sul punto, degna di rilievo è la vicenda conseguente all'approvazione della legge istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario (L. n. 28 del 26 marzo 2019), seguita da un intervento del Presidente della Repubblica (che ha inviato una lettera ai Presidenti di Camera e Senato contestualmente alla promulgazione della legge; il testo della lettera è consultabile in *www.quirinale.it*).

[144] Sottolinea questo profilo il Presidente del *Bundesverfassungsgericht,* A. Vosskuhle, *Populismo e democrazia,* in *Diritto pubblico,* n. 3/2018, 785 ss., specie 798-799. L'eventualità che le decisioni del Parlamento siano sottoposte ad approvazione esterna non risulta del resto un caso "di scuola": emblematico il caso della richiesta di autorizzazione a procedere presentata al Senato nei confronti del Ministro dell'Interno (c.d. "caso Diciotti") laddove, nell'imminenza della formulazione della proposta della Giunta sulle autorizzazioni a procedere è stata indetta una consultazione popolare *on-line* attraverso la Piattaforma Rousseau (con una formulazione iniziale del quesito agli iscritti quantomeno equivoca) subordinandosi il voto dei componenti del gruppo parlamentare 5 Stelle all'esito della consultazione (favorevole al diniego dell'autorizzazione con il 59% dei consensi). L'Assemblea del Senato ha successivamente approvato la proposta della Giunta che riteneva doversi negare tale autorizzazione.

[145] Cfr. N. Matteucci, *Alla ricerca dell'ordine politico. Da Machiavelli a Tocqueville,* Bologna, 1984, 7-30.

vincolare il Parlamento a proposte immediatamente formulate dagli elettori (*recte:* dai promotori dell'iniziativa legislativa popolare), salva l'alternativa del referendum su un testo non mediato né razionalizzato dal dibattito parlamentare[146].

Ciononostante ritengo doveroso ricordare che l'esigenza di integrazione dei meccanismi rappresentativi tradizionali attraverso nuove forme di partecipazione[147], anche alla luce delle trasformazioni intervenute sul versante dei mezzi di comunicazione e delle dinamiche sovranazionali e globali, vada tutelata tenendo presente che l'obiettivo dell'integrazione sociale non può essere perseguito attraverso l'auto-rinuncia delle forze politiche ad avvalersi delle funzioni della rappresentanza politica[148].

La circostanza che la democrazia telematica possa ricreare alcune esperienze di democrazia originaria non esime infatti dal ribadire che alle istanze promananti da una società complessa non possono darsi risposte immediate, indipendenti dall'elaborazione di un progetto condiviso né che forme "altre" di rappresentanza[149] non possono sostituire integralmente le funzioni di mediazione e controllo assolte da un'istituzione collettiva stabilmente inclusiva di una maggioranza e di un'opposizione nel periodo intercorrente tra un'elezione e l'altra[150].

[146] I profili di criticità del progetto emergono tuttavia dalle audizioni di molti costituzionalisti (cfr. da ultimo, la seduta della I Commissione n.71 del 13 marzo 2019; i testi delle audizioni sono consultabili in *www.senato.it*).

[147] Sull'iniziativa legislativa popolare come istituto di partecipazione integrativo della rappresentanza e sul problema della sanzionabilità dell'eventuale inerzia parlamentare (in prospettiva *de jure condendo*), v. ampiamente, M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi,* Milano, 2012, specie 102 ss.

[148] Di differenze innegabili tra democrazia elettronica «in senso pregnante» e democraticità dell'elettronica intesa come strumento per «l'allestimento di nuove modalità … per le istituzioni rappresentative e di governo di rapportarsi con la società civile» parla da tempo P. Costanzo, *La democrazia elettronica (Note minime sulla c.d.* e-democracy), in *Diritto dell'informazione e dell'informatica,* 2003, specie 467 ss. e da ultimo, nel senso di ribadire la necessaria traduzione istituzionale «delle istanze diffuse nel corpo sovrano» ancora Idem, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso),* in *Diritto pubblico,* n. 1/2019, 71 ss., 88.

[149] L'esigenza di integrare i significati di rappresentanza politica ricordati all'inizio di questo contributo, valorizzando un'idea diversa di relazione rappresentativa è ampiamente sottolineata da A. Saward, *The Representative Claim,* New York, 2010, 11 ss.

[150] Sulla stabilizzazione istituzionale dell'opposizione politica insiste da tempo D. Fisichella, *Sul concetto di rappresentanza politica (1983),* cit., 36-37. Più di recente, in prospettiva comparata, G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto,* Bologna, 2012, che ne sottolinea l'importanza anche con riguardo all'Unione Europea (17). Quanto all'esigenza di ridimensionamento quantitativo delle istituzioni rappresentative e all'incidenza che esso è suscettibile di esplicare se eccessivo, questa meriterebbe riflessioni approfondite che non posso sviluppare in questa sede. Mi limito pertanto a ricordare che l'8 ottobre 2019 l'Assemblea della Camera ha approvato la proposta di legge

In questa prospettiva, il divieto di mandato imperativo rimane irrinunciabile; non può da solo riedificare rappresentanza ma, come fattore di apertura/autonomia del processo politico-parlamentare, può promuoverne la sottrazione alla presa degli egoismi che da tempo corrodono le condizioni di sopravvivenza del legame sociale alla base di ogni comunità politica.

costituzionale C. 1585-B cost., già approvata in seconda deliberazione dal Senato, che riduce il numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione a 400 deputati e 200 senatori elettivi (il testo è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019 e sullo stesso si svolgerà un referendum popolare in quanto richiesto da un quinto dei senatori). Parallelamente, il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2019, n. 51 in materia elettorale che ha determinato il numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali sulla base di un rapporto frazionario la cui applicazione restituisce gli stessi numeri attualmente fissati (la finalità delle modifiche è rendere applicabile il sistema elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione).

RELAZIONE DI SINTESI

LA FORMA DI GOVERNO ITALIANA, QUELLA EUROPEA E IL LORO STRETTO INTRECCIO NELLA COSTITUZIONE "COMPOSITA"

di Nicola Lupo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'intreccio tra forma di governo italiana e forma di governo europea. – 3. La de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti e le sue conseguenze. – 4. Alla ricerca di un equilibrio tra tecnica e politica, con sprazzi di "tecno-populismo".

1. Premessa

Tornare a riflettere sulle dinamiche dei partiti politici e della forma di governo è oggi, per la scienza costituzionalistica, una assoluta priorità. Si tratta di tematiche cruciali, oggetto di profonde trasformazioni in questi anni, sulla cui lettura però la nostra scienza appare sensibilmente divisa e rischia, anche per questo, di non essere in grado di compiere significativi passi in avanti. E altresì di fornire indicazioni contrastanti e facilmente strumentalizzabili quando è chiamata, dalla politica, a esprimere una valutazione tecnica su temi su cui la politica stessa è, per definizione, assai sensibile.

Per un verso, le posizioni e le divisioni che si sono registrate in oltre un trentennio di revisioni costituzionali per larga parte fallite hanno lasciato il segno. Per altro verso, la stessa costruzione dello strumentario concettuale vede confrontarsi soluzioni diverse, a volte anche radicalmente alternative, quanto all'utilizzo delle nozioni di base come quelle di "indirizzo politico" e della stessa "forma di governo", e sul ruolo che i partiti politici sono chiamati ad esercitare nella loro definizione.

In questo contesto, bene ha fatto il direttivo del Gruppo di Pisa a concentrare nuovamente l'analisi dei costituzionalisti sul tema. Le tre relazioni che si sono susseguite nella prima sessione hanno tutte il merito indubbio di aver indagato in modo approfondito e critico, con lo strumentario del diritto costituzionale, e – come mi pare metodologicamente indispensabile – prestando grande e specifica attenzione alle evoluzioni della prassi anche recente, le dinamiche della forma di governo. Focalizzandosi sulla prima relazione, quella di Giorgio Grasso, sul nodo delle convenzioni costituzionali legate ad un quadro politico in profonda, costante, ridefinizione; la seconda, quella di

Tatiana Guarnier, sull'istituzione Governo, a partire dalla evocativa formula del "contratto di governo", e sulla sua attività, anche in considerazione del rapporto fiduciario con il Parlamento; la terza, quella di Eleonora Rinaldi, sulle dinamiche dei partiti e dei gruppi parlamentari, riflettendo in particolare sulle mutazioni registrate dalla tradizionale formula del divieto di mandato imperativo.

Nel ripercorrere – nella posizione di *discussant* – le tematiche in questione, mi propongo di soffermarmi esclusivamente su tre profili che in qualche misura attraversano trasversalmente le tre relazioni. Profili cioè che sono stati toccati e considerati, in vario modo, nelle tre relazioni, ma che è opportuno provare a mettere in primo piano al fine di comprendere ancor meglio i fenomeni che sono all'esame di questo convegno.

Il primo profilo è strettamente relativo al quadro costituzionale di riferimento, ed è rappresentato dall'intreccio – a mio avviso obbligato e strettissimo – tra la forma di governo italiana e quella dell'Unione europea. Il secondo profilo si riferisce a un mutamento strutturale del sistema dei partiti, consistente in quella che viene definita come la sua "de-istituzionalizzazione", la quale produce rilevantissimi effetti sulle dinamiche politiche e istituzionali, nel Parlamento come nel Governo, oltre che nelle loro reciproche relazioni. Il terzo e ultimo profilo prende in considerazione il rapporto tra tecnica e politica, che si articola e si declina diversamente a seconda dei livelli istituzionali e dei contesti di volta in volta analizzati.

2. L'intreccio tra forma di governo italiana e forma di governo europea

2.1. Tutte e tre le relazioni hanno, tra i molti, il pregio di considerare le dinamiche della forma di governo italiana ponendo attenzione alle connessioni con le evoluzioni registratesi in sede di Unione europea e dando conto dell'impatto di queste evoluzioni su quel che si è verificato, specie di recente, nella realtà politico-istituzionale italiana.

Mi domando, in proposito, se non ci si possa spingere un po' più in là. Nel senso cioè di prendere atto che la Costituzione "composita"[1] non è vigente soltanto quanto alla tutela dei diritti fondamentali, dove l'intreccio tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea (nonché, per più profili, quello del Consiglio d'Europa) è evidente a tutti nella quotidianità dell'atti-

[1] Per la teoria del "*composite constitutional order*", cfr. L.M. Besselink, *A Composite European Constitution*, Europa Law, Groningen, 2007; Id., *The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order*, in *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, edited by N. Lupo, C. Fasone, Hart, Oxford, 2016, p. 23 s. In chiave non molto diversa cfr. G. Berti, *Perennità della Costituzione*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni* (Giuffrè, Milano, 1995, p. 1739 s.), ora in Id., *Scritti scelti*, Jovene, 2018, p. 171 s., spec. 184 s.

vità giurisdizionale, nella quale appunto i meccanismi di garanzia dei diritti si sovrappongono e si incrociano di continuo, ma anche riguardo ai rapporti tra i poteri. Per usare una formula semplificante, e quindi giustamente criticata[2], la Costituzione "composita" *quo utimur* opera non soltanto per la "Costituzione dei diritti", ma anche per la "Costituzione dei poteri".

È vero che spesso il dibattito pubblico tende a ignorare, strumentalmente, questo intreccio. Ai politici, in particolare, fa comodo, com'è noto, usare l'Unione europea come capro espiatorio e attribuire ad essa larga parte delle responsabilità: anche quando invece le competenze e le risorse finanziarie restano, per scelta degli stessi politici, in capo agli Stati membri; e, soprattutto, trascurando il fatto che le decisioni prese "a Bruxelles" sono assunte con il contributo essenziale degli Stati membri e perlopiù con l'assenso esplicito, seppure in esito a complessi negoziati, di tutti i governi degli Stati membri.

Eppure, le caratteristiche di fondo che rendono possibile un assetto costituzionale di natura composita sono sempre le medesime. Anche quanto alla "Costituzione dei poteri" opera, infatti, la clausola generale di cui all'art. 11 Cost., sulla cui scia si è sagomato, da ormai oltre sessanta anni, il rapporto tra ordinamento italiano e ordinamento dell'Unione europea[3]. È in forza delle "limitazioni di sovranità" ivi previste che si sono potuti porre in essere e progressivamente consolidare meccanismi istituzionali in cui la sovranità nazionale è appunto limitata per essere condivisa con altri Stati membri, nel rispetto di regole e di istituzioni che impegnano gli Stati membri e li caratterizzano, sin dai loro elementi costitutivi.

Sul piano dei trattati europei, l'intreccio tra le diverse fonti normative che alimentano la Costituzione "composita" è reso possibile, e anzi necessario, dalle "clausole valvola" di cui all'art. 4, par. 2, TUE (sul necessario rispetto dell'identità costituzionale di ciascuno Stato membro) e all'art. 6, par. 3, TUE (sulle tradizioni costituzionali comuni). Clausole che a mio avviso vanno entrambe interpretate come riferite tanto alla "Costituzione dei diritti", quanto alla "Costituzione dei poteri". Rigettando perciò le letture, spesso prevalenti tra i comunitaristi, che tendono invece a riferire la tutela dell'identità costituzionale soltanto ai caratteri istituzionali degli Stati membri e la costruzione delle tradizioni costituzionali comuni esclusivamente ai diritti fondamentali[4].

[2] Cfr., per tutti, M. Luciani, *La "Costituzione dei diritti" e la "Costituzione dei poteri". Noterelle brevi su un modello interoretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985, p. 497 s.

[3] E' per questa ragione che ritengo assolutamente non condivisibili e fors'anche falsanti le tesi volte a rileggere in chiave limitativa l'art. 11 Cost., come se fosse possibile ignorare lo sviluppo che l'ordinamento è fin qui andato assumendo, sulla base dell'interpretazione che il Governo, il legislatore e gli organi di garanzia costituzionale hanno concordemente dato di quell'articolo. Ad esempio, cfr. M. Esposito, *Rilievi sull'uso economicistico del diritto pubblico*, in AIC, *Democrazia oggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 583 s.

[4] Cfr., tra gli altri, cfr. G. Di Federico, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto*

Nell'un caso come nell'altro va infatti riaffermata, anche a scapito di qualche elemento nella lettera dei trattati che si presterebbe a spingere in senso opposto, la grande lezione sul carattere unitario di qualsivoglia Costituzione e sul nesso inscindibile, riscontrabile sin dagli arbori del costituzionalismo, tra garanzia dei diritti e separazione dei poteri[5].

Con specifico riferimento ai meccanismi istituzionali, poi, i trattati europei non sono certamente silenti. La disposizione più significativa è senz'altro quella di cui all'art. 10, par. 2, TUE, dalla quale si ricava *expressis verbis* lo stretto intreccio esistente tra la forma di governo dell'Unione europea e quelle dei suoi Stati membri. E quindi altresì la connessione che esiste, seppure più mediatamente, tra le stesse forme di governo di ciascuno Stato membro. Nel momento in cui questa disposizione stabilisce che "Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini", è chiaro infatti che la legittimazione democratica delle istituzioni europee viene a dipendere non solo dal Parlamento europeo, ma altresì, in modo fisiologico e necessario, dal buon funzionamento di ciascuna forma di governo dei suoi Stati membri.

Ne discende, tra l'altro, un interesse, in qualche misura ineludibile, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, e anche degli altri Stati membri, a dinamiche ordinate e corrette all'interno della forma di governo di ciascuno Stato membro. Ancorché nelle dichiarazioni pubbliche si continui spesso ad affermare il tradizionale principio di "non ingerenza" da parte delle istituzioni europee e di quelle degli altri Stati membri nei confronti delle principali opzioni politiche compiute a livello nazionale (si pensi alle elezioni politiche, ai referendum, alle crisi di governo, alle posizioni espresse nelle campagne elettorali), il quadro giuridico-istituzionale disegnato dall'art. 10, par. 2, TUE presuppone appunto quell'intreccio e richiede perciò, all'esatto contrario, un certo livello di "ingerenza" e di coordinamento reciproci. Il principio di "non ingerenza", invero, così come altri rituali tuttora presenti nella politica dell'Unione europea (si pensi, ad esempio, all'esposizione delle bandiere o alle foto di gruppo che si prendono in occasione delle riunioni del Consiglio europeo), appare più che altro un residuo di antiche ma persistenti logiche internazionalistiche, del tutto inidoneo a rappresentare il quadro effettivo di forme di governo ormai

dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, e, in modo ancora più esplicito, Id., *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 333 s., nonché L.S. Rossi, *2, 4, 6 (TUE)… l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 859 s.

[5] Il riferimento è, evidentemente, all'art. 16 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

strettamente intrecciate e quotidianamente interrelate tra di loro.

Nell'ambito del quadro generale delineato dall'art. 10 TUE operano poi una serie di quelli che a pieno titolo possono definirsi come "procedimenti (parlamentari) euro-nazionali", in quanto, da un lato, disciplinati in parte dal diritto dell'Unione e in parte dal diritto costituzionale nazionale; e, dall'altro, coinvolgenti necessariamente sia istituzioni dell'Unione, sia istituzioni degli Stati membri (tra cui almeno un'istituzione parlamentare)[6]. Si pensi, tanto per fare tre esempi abbastanza noti, all'elezione del Parlamento europeo (che com'è risaputo è disciplinata principalmente da ciascuno Stato membro, nel rispetto di alcuni principi comuni)[7]; al calendario comune di bilancio o semestre europeo (che coinvolge istituzioni politiche e indipendenti sia a livello europeo sia a livello nazionale, nell'ambito di un processo assai articolato e complesso)[8]; e alla stessa procedura di recesso di uno Stato membro (che non solo deve rispettare le norme di cui all'art. 50 TUE, ma deve svolgersi altresì, in forza di una specifica clausola-valvola presente nel par. 1 di tale articolo, "conformemente alle norme costituzionali" dello Stato membro che decida di recedere dall'Unione)[9].

2.2. Si tratta in fondo, a ben vedere, di fare applicazione, in un contesto decisamente più complesso e articolato, dei principi di fondo del costituzionalismo, che sin dalle sue origini riguardano la limitazione/separazione/condivisione del potere sovrano e, al tempo stesso, le ragioni e le finalità dello stesso stare insieme di una determinata comunità[10].

[6] Cfr., volendo, N. Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in www.federalismi.it, numero speciale n. 3/2018, 15 aprile 2019, p. 117 s. Per una categoria analoga di procedimenti euro-nazionali nel diritto amministrativo cfr. G. Della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, a cura di F. Bignami, S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2004, p. 307 s.; G. Mastrodonato, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Cacucci, Bari, 2008, spec. p. 99 s.; C. Eckes, J. Mendes, *The right to be heard in composite procedures: Lost in between protection?*, in *European Law Review*, 2011, p. 651 s.; F. Brito Bastos, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 101 s.

[7] Ulteriori indicazioni, volendo, in N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019, spec. p. 28 s. (oltre alla dottrina citata *infra*, nella nota 12).

[8] Cfr. anche *infra*, il par. 2.3.

[9] Cfr., in linea con questa lettura, Corte di giustizia, 10 dicembre 2018, in causa C-621/18, Wightman, su cui cfr. C. Margiotta, *Questa casa non è un albergo! A proposito della sentenza Wightman*, in www.dirittocomparati.it, 16 gennaio 2019. Una formula analoga è prevista anche in altre disposizioni dei trattati: per stare soltanto al trattato dell'Unione europea cfr. art. 42, par. 2; art. 48, parr. 4 e 6; art. 49; art. 54, par. 1.

[10] Su tale doppia natura del costituzionalismo cfr., per tutti, P. Ridola, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi concettuali* (2005), ora in Id., *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2019, p. 91 s., e M. Fioravanti, *Costituzionalismo.*

È per questi motivi che, a mio avviso, non bisogna nutrire remore particolari a utilizzare le nozioni che compongono il bagaglio degli attrezzi del costituzionalista, e del costituzionalista italiano in particolare, per comprendere e analizzare le dinamiche che si verificano nell'Unione europea, includendovi – come si è appena sottolineato – anche quelle che hanno luogo negli Stati membri.

Mi riferisco soprattutto alla nozione di forma di governo e a quella di indirizzo politico, tra di loro, come è noto, indissolubilmente connesse.

So bene che il dibattito, specie sull'utilizzabilità della prima nozione con riferimento ad un ordinamento non statale quale è quello dell'Unione europea, è assolutamente aperto[11]. Ma non posso non ricordare che una recente pronuncia della Corte costituzionale non ha avuto esitazioni nell'impiegare tale nozione con riguardo ai rapporti tra Commissione europea e Parlamento europeo, al fine di rilevare "il dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea"[12].

E, soprattutto, non posso non domandarmi, con riferimento alla seconda nozione, se e in quale senso oggi sia possibile ragionare di "indirizzo politico" e di "circuito dell'indirizzo politico" senza tenere in considerazione il ruolo che le istituzioni dell'Unione europea giocano nel concorrere a determinare "la scelta delle finalità da conseguire e, nelle linee più generali, dei mezzi a ciò reputati più idonei"[13]. Qualunque sia la nozione di indirizzo politico che intendiamo adottare[14], mi pare chiaro che finalità e mezzi attorno

Percorsi della storia e tendenze attuali, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. VII s.

[11] Lo si è ricostruito, da ultimo, in R. Ibrido, N. Lupo, "*Forma di governo*" *e* "*indirizzo politico*"*: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido, N. Lupo, Il mulino, Bologna, 2018, p. 9 s.

[12] Così la sentenza n. 239 del 2018 (punto 6.5 del considerato in diritto). Su tale pronuncia cfr., con varietà di posizioni, G. Tarli Barbieri, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.org, 2019, n. 1, 20 ss.; G. Delledonne, *'A Goal that applies to the European Parliament no differently from how it applies to National Parliaments': The Italian Constitutional Court vindicates the 4% Threshold for European Elections*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, n. 2, pp. 376-389; L. Di Stefano, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2019, n. 3; e G. Piccirilli, *Attuazione dei "principi comuni" e presunzioni di risultato nel giudizio sulla clausola di sbarramento per le elezioni europee in Italia*, in *Studium Iuris*, 2019, n. 12, p. 1430-1437..

[13] Per riprendere la celebre definizione proposta da V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* (1939), ora riproposto (con *Premessa* di Franco Modugno e Introduzione di M. Dogliani) in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 48 s.

[14] Sul relativo dibattito, nella dottrina costituzionalistica repubblicana, cfr., tra i moltissimi, T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; T. Marti-

a cui è possibile ricondurre oggi l'azione dei pubblici poteri siano co-determinati in misura variabile ma comunque assai significativa dalle istituzioni dell'Unione europea.

2.3. Questa chiave di lettura non può dunque essere pretermessa nell'analizzare, ad esempio, le nuove convenzioni costituzionali che si sono andate formando in questi anni. Come giustamente osserva Giorgio Grasso, per esempio, un oggetto tipicamente regolato in modo pressoché esclusivo da queste convenzioni, quali sono i poteri del Governo in caso di crisi e dopo lo scioglimento delle Camere, ha sicuramente risentito del fatto che il Governo dimissionario continua a partecipare, a pieno titolo, alle istituzioni dell'Unione europea di cui è membro e a presentare in tali sedi i documenti richiesti, anche di natura programmatica. L'affermarsi di regole convenzionali volte, in queste fasi, a depotenziare il Governo – così come a depotenziare i correlativi poteri di indirizzo e controllo che il Parlamento può normalmente esercitare nei suoi confronti[15] – finirebbe perciò per rendere la tutela degli interessi italiani, in quei consessi, ancora più debole di quanto già non discenda dal solo fatto che gli altri soggetti che siedono a quei tavoli non sanno se l'Italia, nella prossima occasione, sarà rappresentata da quello o da un altro Governo.

Sul piano del programma di governo, poi, come correttamente è stato osservato da Tatiana Guarnier, l'influenza dell'Unione europea non soltanto agisce in chiave di vincoli strumentali (a partire ovviamente da quelli finanziari) all'indirizzo politico di maggioranza, ma incide altresì sulla fase teleologica dell'attività di governo: nel caso del Governo Conte 1, prevalentemente in chiave rivendicativo-oppositiva rispetto alle istituzioni europee. A conferma del fatto che i margini di scelta interamente a disposizione dell'esecutivo italiano sono limitati e che una dimensione essenziale dell'azione di governo è quella che si svolge in sede europea: una dimensione peraltro che alcuni esponenti di quel Governo hanno volutamente trascurato e a volte persino ostentatamente snobbato o deriso.

La chiave prevalente con cui tale Governo ha suggerito all'opinione pubblica di leggere il rapporto con le istituzioni europee e con gli altri Stati membri è stata infatti quella della contrapposizione: rispettivamente, nel primo caso con

nes, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 134 s.; M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, spec. p. 43 s.; P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, spec. p. 26 s.; M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998; C. Tripodina, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in www.rivistaaic.it, 2018, n. 1; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, p. 7 s.

[15] Cfr. E. Albanesi, *Le Camere in* prorogatio *nella c.d. fase ascendente del processo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, n. 3, p. 637 s.

i "burocrati di Bruxelles" (tralasciando la caratterizzazione anche e anzitutto politica delle istituzioni europee); nel secondo caso con i governi "stranieri" (visti come avversari e per definizione ostili rispetto alla tutela degli interessi italiani). Se si vuole, una chiave di lettura che muove da un presupposto gnoseologico assai discutibile, e comunque scorretto sul piano giuridico-istituzionale, che ignora deliberatamente il suddetto intreccio tra le forme di governo e le esperienze di co-governo operanti ormai da decenni nell'Unione europea, e che tende invece ad esaltare, nell'ottica della contrapposizione amico-nemico, le indubbie diversità di interessi che da sempre si registrano tra gli Stati membri: non al fine, però, di assicurare forme più efficaci di tutela agli interessi italiani nell'ambito dei negoziati che quotidianamente si svolgono in seno alle istituzioni dell'Unione europea; bensì, al contrario, allo scopo di contrapporre tali interessi a quelli di tutti gli altri partners europei, finendo perciò, in concreto, nell'attività di queste istituzioni, per rendere più difficile ogni forma di negoziato volto ad assicurarne la tutela e la promozione[16].

Alla luce di questi elementi, una riflessione a sé dovrebbe essere rivolta a esaminare la scelta di collocare i due leader della maggioranza politica a supporto del Governo Conte 1, Luigi Di Maio e Matteo Salvini, come vicepresidenti del consiglio[17]. Attraverso queste figure, infatti, non chiamate – diversamente dal Presidente del Consiglio – a partecipare al Consiglio europeo, l'azione di governo ha potuto muoversi, specie in termini di dichiarazioni pubbliche, con maggiore libertà, in quanto più slegata rispetto all'indirizzo co-determinato in sede europea.

In un primo momento, di questa dissociazione si sono giovati appunto i due vicepresidenti del Consiglio, che sono sembrati in grado di trasformare la necessaria e rilevante dimensione europea del Presidente del Consiglio, che è stata fin qui pacificamente considerata come un plus-valore[18], quasi in

[16] Esemplare di una reazione ad atteggiamenti di tal tipo può ritenersi il caso del richiamo a Parigi dell'ambasciatore francese in Italia, il 7 febbraio 2019, come segno di protesta rispetto all'azione dei due vicepresidenti del consiglio: ossia alla visita del vicepresidente Di Maio al leader dei gilet gialli e ad alcune dichiarazioni del vicepresidente Salvini. Una mossa invero meramente simbolica, e di natura chiaramente strumentale, che non ha certo interrotto – come si evince dalle dichiarazioni rese in quei giorni alla stampa – i rapporti costanti tra i due Paesi nell'ambito delle istituzioni dell'Unione europee. A ennesima riprova della coesistenza, nell'Unione europea, di logiche assai diverse e di alcune forme tradizionali di rapporti internazionali che sembrano evocare stagioni d'altri tempi.

[17] Cfr., anche per accurati riferimenti ai precedenti vicepresidenti del consiglio nella storia repubblicana, G. Tarli Barbieri, *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, n. 2, p. 369 s.

[18] Cfr., tra gli altri, G. Amato, *La funzione di governo, oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri),* in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo*, Cedam, Padova, 2002, p. 259 s., spec. 266, e P. Milazzo, *Articolo 95*, in *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. Vigevani, vol. II, Il mulino, Bologna, 2018, p. 219 s.

una sorta di handicap, anche facendo leva sulla scarsa esperienza di Giuseppe Conte e sulla mancanza di una sua autonoma legittimazione politica[19].

Dopo qualche mese, però, il quadro è parso ribaltarsi. Per un verso, è emerso che questa maggiore libertà di movimento nel dibattito pubblico era solo apparente, perché gli indirizzi di fondo dell'azione di governo, specie quanto alle sue linee di politica economica, erano comunque tenuti a muoversi in coerenza con quelli da tempo prefigurati e concordati in sede europea (anche al fine di evitare reazioni scomposte nei mercati finanziari). Per altro verso, il Presidente del Consiglio, in genere in sintonia con il Ministro dell'economia Giovanni Tria, ha fatto sponda proprio sulle istituzioni europee, e in particolare sul Consiglio europeo, e sui rapporti con gli altri capi di governo europei (e non) al fine di rafforzare la sua posizione. Riuscendo, in tal modo, prima a ricondurre il Movimento 5 Stelle su posizioni più filo-europee, sia nella campagna elettorale per il Parlamento europeo sia, soprattutto, nel momento della formazione della nuova Commissione; e, poi, a smarcarsi dall'attacco frontale proveniente da Matteo Salvini e a legittimare la propria permanenza al vertice di un Governo supportato da una maggioranza assai diversa rispetto a quella originaria, caratterizzata da un indirizzo politico decisamente più conforme a quello co-determinato in sede europea.

Potrebbe perciò perfino sostenersi che la crisi di governo che si è verificata nell'agosto 2019, con il passaggio di consegne tra il governo Conte 1 e il governo Conte 2, tragga le sue origini proprio dall'intreccio tra la forma di governo italiana e quella europea. In questo caso, un intreccio divenuto assai problematico dopo il risultato delle elezioni europee del maggio 2019, che hanno registrato sì un indiscusso successo della Lega a livello nazionale, ma anche la sua sconfitta su scala europea, visto che le forze euroscettiche non sono state in grado di divenire determinanti[20]; e dopo il voto su Ursula von der Leyen quale Presidente della Commissione europea, nel quale si è prodotta una assai significativa spaccatura tra Lega e Movimento 5 Stelle. Una sorta di corto-circuito, insomma, tra forma di governo italiana e forma di governo europea, che era altresì parso in grado di impedire il voto favorevole del Parlamento italiano su qualsivoglia commissario europeo l'Italia avesse designato, e che ha contribuito, da un lato, a spazientire il leader della Lega e, dall'altro, a favorire l'alleanza, anch'essa tutt'altro che naturale e agevole, tra

[19] Cfr., ad esempio, A. D'Andrea, *Del ridimensionamento* per contratto *del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quad. cost.*, 2018, n. 3, p. 681 s., spec. 685. S. Staiano, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il mulino, Bologna, 2019, p. 29 s., spec. 67 s., giunge a parlare del Presidente del Consiglio come di "un esecutore in senso stretto dei dettami del consolato (formalmente) vicepresidenziale, con funzioni talvolta di 'facilitatore' delle mediazioni tra le due componenti della diarchia".

[20] Cfr., per tutti, *The European Parliament Elections of 2019*, edited by L. De Sio, M.N. Franklin, L. Russo, Luiss University Press, Roma, 2019.

Movimento 5 Stelle e Partito Democratico, nel supportare il nuovo governo Conte 2, collocato su una linea decisamente più consentanea con quella che andava emergendo nell'Unione europea.

Quanto infine all'azione parlamentare dei partiti politici, oggetto della relazione di Eleonora Rinaldi, l'influenza dell'Unione europea appare forse più sotterranea. Certo, ogni partito italiano ha anche una sua dimensione europea, nel senso dell'appartenenza a un partito politico europeo (partiti che com'è noto sono essenzialmente famiglie di partiti politici nazionali), e/o a un gruppo politico in seno al Parlamento europeo[21]. Tuttavia, un po' la scarsa attenzione che a questa dimensione viene prestata dai media, un po' le incertezze nella collocazione europea di molte tra le più rilevanti forze politiche italiane (a partire dal Movimento 5 Stelle) fanno sì che tale influenza sia meno apparente. Essa tende peraltro ad emergere soprattutto nell'articolazione di tempi e contenuti della decisione di bilancio: sia nella fase programmatica, in cui si determinano i saldi-obiettivo di finanza pubblica; sia nella successiva fase di approvazione della legge di bilancio. Quella che un tempo era la sessione di bilancio[22] costituisce infatti ora, come si è accennato, solo la fase italiana di un complesso procedimento euro-nazionale: il calendario comune di bilancio. Non può sorprendere, perciò, che tale fase – in attuazione della clausola presente nell'art. 97, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che richiede la "coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" – debba muoversi in tempi ed entro margini decisionali sostanzialmente prefissati, perché concordati in sede europea e stabiliti da regolamenti dell'Unione[23].

I nodi si accrescono quando i tempi del ciclo politico-elettorale nazionale mal si sincronizzano con quelli del calendario comune di bilancio. In particolare, nel 2018 tra la presentazione e approvazione parlamentare del DEF (Documento di Economia e Finanza) e quella della sua nota di aggiornamento-NADEF è infatti intervenuto un cambio di governo, a seguito di elezioni. Ne è disceso che il vero indirizzo politico-finanziario è stato elaborato ed esplicitato soltanto dalla NADEF, e dalle risoluzioni parlamentari approvative sia della relazione sullo scostamento, sia della stessa NADEF (la prima da approvarsi a

[21] Sui partiti politici europei cfr., tra gli altri, O. Porchia, voce *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 795 s.; G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2017, n. 1; F. Saitto, *European political parties and European public space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2017, n. 2, p. 23 s.; M.R. Allegri, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in www.federalismi.it, 2019, n. 9.

[22] Cfr., per tutti, M. Olivetti, *Le sessioni di bilancio*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Giuffrè, Milano, 1999, p. 575 s.

[23] Cfr., tra gli altri, D. Capuano, E. Griglio, *La nuova* governance *economica europea: i risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Giappichelli, Torino, 2014, p. 227 s.

maggioranza assoluta; la seconda no)[24]. Il che ha determinato tempi necessariamente accelerati per lo svolgimento dei negoziati con le istituzioni dell'Unione (e con gli altri Stati membri), i quali, specie laddove gli indirizzi indicati sono apparsi disallineati rispetto ai percorsi di risanamento in precedenza ipotizzati, si sono riflessi sulla sessione di bilancio, rendendola ancora più concentrata dal punto di vista temporale e più schizofrenica sul piano della determinazione dei saldi-obiettivo. È infatti evidente che la sessione di bilancio può svolgersi – almeno in astratto – in modo complessivamente ordinato e razionale ove tali saldi siano predeterminati "a monte", nella fase programmatica, mentre il procedimento parlamentare diventa ingestibile ove tali saldi siano poi variati "in corso d'opera". A quel punto, la posizione della questione di fiducia su un testo bloccato diviene, evidentemente, l'unico modo disponibile per portare a casa la legge di bilancio, ove non si voglia ripercorrere la stagione, più o meno coincidente con gli anni '80, in cui i saldi erano definiti soltanto *a posteriori*, in esito al percorso parlamentare di esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Di qui la vicenda della legge di bilancio per il 2019, e del conflitto di attribuzioni che ha originato l'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, su cui si soffermano giustamente le relazioni di Tatiana Guarnier e Eleonora Rinaldi. Un'ordinanza che – come è noto – ha sì dichiarato inammissibile il conflitto, ma che ha altresì aperto la strada ai conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari e, con un implicito ma netto *revirement* rispetto alla sentenza n. 391 del 1995, ha affermato l'inderogabilità dei principi costituzionali sul procedimento legislativo anche in caso di posizione della questione di fiducia[25]. Anche se, con riferimento al caso di specie, ha ritenuto di non riscontrare una di quelle ipotesi di "evidente menomazione" dei diritti costituzionali del singolo parlamentare la cui sussistenza è richiesta affinché il conflitto possa essere dichiarato ammissibile (e, conseguentemente, con ogni probabilità, fondato). Per affermare ciò, la Corte ha fatto leva su una serie di elementi di contesto, tra i quali appunto la "lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea", la quale "ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare"[26].

[24] Sulla costruzione di questa procedura cfr. R. Ibrido, N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2017, n. 2, p. 206 s.

[25] Per una valorizzazione di questo profilo cfr., tra gli altri, Y.M. Citino, *La "consolidata prassi" della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, n. 1, p. 115 s., G. Pistorio, Fiat iustitia ne pereat mundus*. Un monito ultimativo sull'abuso del ricorso ai maxi-emendamenti con questione di fiducia. Nota all'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 2019, n. 2, e, volendo, N. Lupo, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019),* in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 1.

[26] Così l'ordinanza n. 17 del 2019 (punto 4.4 del Considerato in diritto). Sull'andamento

3. La de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti e le sue conseguenze

3.1. Il secondo profilo che incide su tutti gli oggetti esaminati dalle tre relazioni che sono chiamato a discutere è quello che in sede politologica è stato definito come la "de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti": un fenomeno in base al quale nella gran parte degli Stati dell'Europa occidentale si sono registrati, nelle elezioni successive al 2010, una crescente instabilità e in qualche caso livelli record di volatilità elettorale, con l'emersione di nuovi e importanti partiti politici[27]. In Italia, in particolare, si è verificato un sensibilissimo aumento della volatilità elettorale e del tasso di ricambio della classe parlamentare, oltre che delle variazioni dell'assetto del sistema dei partiti, a sua volta tradottisi in un elevato livello di transfughismo parlamentare: in termini sia di spostamento di singoli deputati e senatori da un gruppo all'altro, sia di formazione di nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura. Il tutto, com'è evidente, con importanti riflessi sulla stabilità delle maggioranze governative.

Va da sé che si tratta di fenomeni che, oltre a interessare le caratteristiche dei partiti (ai quali è dedicata la seconda sessione del convegno), esercitano pesanti effetti sulle dinamiche e altresì – specie se si condivide il metodo indicato da Elia nell'analisi della forma di governo[28] – sulle regole (scritte e non) che disciplinano la forma di governo. Se a un quadro siffatto si aggiunge quello che in dottrina è stato efficacemente definito come l'ipercinetismo della legislazione in materia elettorale[29], che si è registrato soprattutto dal 1993 a oggi, con una progressiva accelerazione dal 2005 in poi, ben si comprende come il quadro sulla base del quale le istituzioni repubblicane erano state concepite e avevano operato per i primi quattro decenni è profondamente e irreversibilmente mutato.

Ne discendono conseguenze importanti, che sono state bene illustrate dalle tre relazioni. Conseguenze che riguardano perciò: in primo luogo, il

della sessione di bilancio per il 2019, cfr. specificamente M. Degni, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 3, p. 537 s., G. Rivosecchi, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 1, p. 155 s., e C. Bergonzini, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, ivi, p. 162 s.

[27] Cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. Chiaramonte, V. Emanuele, *Party System Volatility, Regeneration and De-Institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in *Party Politics*, 2015, p. 376 s.

[28] Il riferimento è, come è ovvio, a L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 s.; *Contra* cfr. M. Luciani, *Forme di governo*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 538 s.

[29] Cfr. F. Lanchester, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2017, n. 1, p. 6 s., e, sulla sua scia, G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 903 s. e Id., *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, spec. p. 4 s.

metodo con cui si formano le convenzioni costituzionali e, ovviamente, i loro contenuti e la loro stessa effettività; in secondo luogo, il programma e l'azione del Governo, nel rapporto con la sua maggioranza parlamentare; e, in terzo e ultimo luogo, la tenuta dei gruppi parlamentari e la loro coesione interna.

3.2. In un assetto in cui né il quadro partitico, né la legislazione elettorale sono stabilizzati, e anzi vanno incontro a cambiamenti sempre più frequenti e profondi, la formazione e la stessa effettività di convenzioni costituzionali diventano particolarmente problematiche. Come giustamente ha osservato Giorgio Grasso, a conclusione della sua relazione, un contesto politico-costituzionale in perenne trasformazione ben difficilmente può produrre un insieme di regole convenzionali destinate a durare nel tempo, rilevando che in passato gli attori costituzionali avevano la consapevolezza che gli accordi sostanziali presi o nati spontaneamente "si sarebbero ragionevolmente mantenuti nella successiva legislatura".

In un contesto siffatto, tuttavia, le convenzioni diventano forse, ancorché più fragili e meno durature, ancor più necessarie: le mosse potenzialmente a disposizione dei diversi attori in campo si moltiplicano e divengono assai meno prevedibili. E comunque si sviluppano lungo binari ben diversi da quelli individuati allorquando vi erano soggetti forti e stabili, i partiti appunto, che si muovevano nell'ambito di un sistema istituzionale complessivamente stabile e caratterizzato da una legge elettorale proporzionale, anch'essa ben difficilmente cambiabile (come, in fondo, mostrò la stessa vicenda della "legge truffa" del 1953). E non coincidenti neppure più con i binari che si erano andati delineando nelle legislature del maggioritario, nella faticosa (e, in definitiva, fallita) ricerca di una stabilizzazione di un assetto bipolare del sistema politico.

In un quadro siffatto, dunque, non può certo sorprendere che siano state oggetto di mutamento, anche radicale, molte convenzioni costituzionali, pure tra quelle contenenti le regole di fondo del sistema. Basti pensare, per citare quello che appare forse come il mutamento più macroscopico, e su cui specificamente si è soffermata la relazione di Giorgio Grasso, al fatto che le elezioni politiche nel 2013 come nel 2018 si sono rivelate inidonee a far sì che da esse originassero maggioranze parlamentari auto-sufficienti. Le convenzioni costituzionali faticosamente formatisi nelle legislature del maggioritario si sono così disciolte[30] e la formazione del Governo "di inizio legislatura"

[30] Cfr., per tutti, S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in www.osservatorioaic.it, 2018, n. 2, spec. p. 7 s., segnalando come la nuova legge elettorale n. 165 del 2017 abbia creato un vuoto di convenzioni sulla formazione e sulla delimitazione delle coalizioni. Cfr. anche Id., *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, cit., p. 60 s.

è diventato perciò un processo particolarmente difficile e controverso, che si è potuto concludere positivamente – come è accaduto tanto nel 2013, quanto nel 2018 – soltanto attraverso la rottura delle alleanze presentatesi alle elezioni e la conseguente formazione di coalizioni per più versi atipiche e per definizione instabili.

In termini istituzionali, inoltre, non si può non registrare come la formazione di queste coalizioni abbia richiesto lo svolgimento di un ruolo attivo e per certi aspetti persino "creativo" da parte del Presidente della Repubblica. Certo, un ruolo che è stato svolto in forme e modi diversi dai Presidenti Napolitano e Mattarella, ma che ad entrambi è stato richiesto dal sistema: visto che i partiti e le forze politiche, da soli, non sono riusciti, senza l'opera "maieutica" e di guida svolta dal Presidente della Repubblica, a definire al proprio interno accordi – in termini sia programmatici, sia di identificazione di una "squadra" di ministri – idonei a dare luogo a una maggioranza in grado di supportare un Governo nei due rami del Parlamento[31]. Per inciso, può notarsi che fors'anche grazie al ruolo svolto dal Presidente della Repubblica in Italia si sono potute evitare – almeno per ora – quelle situazioni prolungate di stallo o quei ripetuti (e vani) ricorsi alle urne che hanno invece caratterizzato, in questa medesima fase storica, altre democrazie europee (come ad esempio il Belgio o la Spagna, rispettivamente)[32].

Questo ruolo attivo del Presidente della Repubblica, com'è noto e come è stato ricostruito accuratamente dalla relazione di Giorgio Grasso, è stato esercitato non soltanto prefigurando e minacciando lo scioglimento di Camere neo-elette[33], ma, più di recente, si è dovuto spingere, davanti all'irrigidi-

[31] Con mirabile sintesi su tale ruolo del Presidente della Repubblica cfr., per tutti, M. Scudiero, *Introduzione*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, a cura di G. De Minico e G. Ferraiuolo, Passigli, Firenze, 2019, p. 13 s., spec. 16: "privo ormai dei riferimenti di tipo convenzionale collaudati e consolidati, egli è stato chiamato a spiegare tutta la sua autorità, fatta di poteri formali e di *moral suasion*, per consentire ai nuovi soggetti politici operanti nello scenario istituzionale di attenersi alle ragioni profonde di un ordinamento di democrazia matura quale è il nostro e di rispettare la lealtà comunitaria europea".

[32] Anche sulla base di queste esperienze è stata autorevolmente posta in dubbio la stessa idoneità della forma di governo parlamentare a rispondere alle sfide contemporanee. Il riferimento è a C. Fusaro, *La fine del governo parlamentare in Europa*, in www.libertaeuguale.it, 12 novembre 2019, ad avviso del quale "il regime parlamentare non è più in grado di garantire quelle prestazioni minime di unità e di governo che una nazione ha diritto di attendersi", essenzialmente a causa della "crescente frammentazione che tende a travolgere qualsiasi sistema elettorale" e, soprattutto, della "tendenza di cittadini, società e politici a vivere la politica in modo radicalmente diverso dal passato". Verrebbe in proposito da osservare che anche nelle forme di governo presidenziali o semipresidenziali i medesimi fenomeni originano problemi non da poco e che talvolta la maggiore stabilità che esse assicurano all'Esecutivo non è sufficiente a garantire meccanismi di governo più efficaci e complessivamente soddisfacenti.

[33] Si spiegano così, in particolare, le difficoltà incontrate dal Presidente Napolitano all'indomani delle elezioni del 2013, che lo portarono a nominare un apposito "comitato di saggi", in attesa dell'elezione del suo successore, dotato del potere di scioglimento. Su questa

mento del Presidente del Consiglio incaricato (e delle forze politiche che lo avevano individuato), sino al punto di negare in modo esplicito la firma del decreto presidenziale di nomina del Ministro dell'economia, motivandolo sulla base del fatto che la persona proposta, Paolo Savona, avrebbe avuto un profilo incoerente con l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alla zona euro[34]; e altresì, anche allo scopo di agevolare il superamento di quelle rigidità, sino al punto di prefigurare la formazione di un governo "tecnico", espressamente qualificato come "neutrale", incaricato di gestire il successivo appuntamento elettorale.

Sul cosiddetto "caso Savona" si è svolto un dibattito assai vivace tra i costituzionalisti[35]. Qui, a commento e integrazione dell'accurata ricostruzione fornita da Giorgio Grasso, il quale giustamente rileva la principale discontinuità nel fatto che il dissenso sia stato reso pubblico anzitutto dal Presidente del Consiglio incaricato che ha rifiutato di adeguarsi all'indicazione presidenziale, tenderei solo, in primo luogo, a sottolineare come il contrasto si sia verificato non a caso su una casella estremamente significativa e delicata: uno snodo assolutamente cruciale, posto al crocevia sia tra le dinamiche nazionali e quelle europee, sia tra la politica e la tecnica[36]. In secondo luogo, a rilevare che la

soluzione cfr., a caldissimo, A. Ruggeri, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare "proposte programmatiche")*, in www.giurcost.org, 1 aprile 2013; A. Morelli, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, ivi, 1 aprile 2013, B. Caravita, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in www.federalismi.it, n. 7/2013, 3 aprile 2013; e A. Saitta, *Dieci "saggi" esploratori*, in www.giurcost.org, 5 aprile 2013. Nonché, con maggiore prospettiva (e uguale varietà di posizioni), M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 9 maggio 2014, p. 32 s., G. Scaccia, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015, par. III.a.3, e V. Lippolis, G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Il mulino, Bologna, 2016, p. 75 s.

[34] Secondo le parole della dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica il 27 maggio 2019, "sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro".

[35] Qui se ne richiamano solo quelle di natura collettiva: cfr. gli interventi al seminario su *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, svoltosi a Roma, La Sapienza, il 6 giugno 2018, pubblicati sull'*Osservatorio costituzionale* dell'AIC, 2018, n. 2; i commenti apparsi su *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 3, p. 667 s.; il *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, n. 2, p. 974 s.; il Forum su *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, pubblicato su www.gruppodipisa.it, 7 novembre 2018. Cfr. anche i contributi raccolti in *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

[36] Un *insight* assai interessante su tale ruolo, ancorché in chiave estremamente critica, è quello proposto da Y. Varoufakis, *Adults In The Room: My Battle With Europe's Deep Establishment*, The Bodley Head, London, 2018 (tradotto in italiano nel 2019 da La Nave

linea tenuta dal Presidente della Repubblica si spiega proprio alla luce del suo ruolo "europeo"[37], avendo egli richiamato ragioni "giuridico-costituzionali", derivanti dall'adesione all'Unione europea vista come "parte dei principi inviolabili caratterizzante la nostra forma di Stato"[38]. Nonché, in terzo luogo, e con il senno del poi, a segnalare – come del resto fa anche la relazione di Grasso – come lo stesso Paolo Savona, nominato Ministro per le politiche europee nel governo Conte 1, abbia presto abbandonato tale incarico ministeriale, per assumere la carica di presidente della CONSOB; e come invece l'azione condotta da Giovanni Tria, in stretto raccordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia riuscita nel non agevole compito di non far saltare né l'equilibrio dei conti pubblici, né i rapporti con l'Unione europea.

Sull'ipotesi di governo "neutrale", prefigurato come tale sia nella dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica il 7 maggio 2018, al termine di un terzo (e infruttuoso) giro di consultazioni, sia nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio incaricato Carlo Cottarelli, non appena ricevuto l'incarico di formare un Governo appunto "neutrale", il 28 maggio 2018[39], qui si possono segnalare due aspetti. Da un lato, il fatto che il Governo così prefigurato rappresenti, per più elementi e con le dovute differenze, un'evoluzione dei Governi "tecnici"[40] che sono stati sperimentati per tre volte nei due decenni precedenti, con le esperienze dei Governi Ciampi (1993-94), Dini (1995-96) e Monti (2011-2013)[41]. Dall'altro, la circostanza che la sua

di Teseo; si veda anche l'omonimo film che ne ha tratto Costa-Gravas nel 2019). Cfr. anche quanto si osserverà *infra*, nel par. 4.2.

[37] Cfr. G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 387 s.

[38] Così A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, cit., p. 12 s.

[39] Nella prima di tali dichiarazioni, tale ipotesi – allora formulata in termini astratti dal Presidente della Repubblica – era stata altresì qualificata come Governo "di servizio", "di garanzia", "neutrale rispetto alle forze politiche".

[40] Sulle possibili definizioni di "Governo tecnico" cfr., con riferimento all'esperienza italiana, N. Lupo, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna Parlamentare*, 2015, n. 1, p. 57 s., spec. 62 s.; M. Volpi, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in *Governi tecnici e tecnici al Governo*, a cura di M. Volpi, Giappichelli, Torino, 2017, spec. p. 19 s. La categoria è stata oggetto di studio anche a livello europeo, con riferimento al caso italiano, ma non solo: cfr., tra gli altri, D. McDonnell, M. Valbruzzi, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 2014, 4, p. 654 s.; G. Pastorella, *Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right*, in *Political Studies*, 2016, n. 4, p. 948 s.; e A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida, *Beyond Party Government? Technocratic Trends in Society and in the Executive*, in *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, edited by A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida, Palgrave, London, 2018, p. 1 s.

[41] Sul punto, sia consentito rinviare a N. Lupo, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di

prospettazione abbia aiutato la soluzione della situazione di stallo, agevolando la formazione di un'alleanza, quella tra il Movimento 5 stelle e la Lega, che appariva del tutto improbabile prima delle elezioni del 4 marzo 2018, e non scontata pure all'indomani delle medesime.

3.3. La "contrattualizzazione", in chiave privatistica, del tradizionale accordo di coalizione – su cui si è soffermata specificamente e criticamente la relazione di Tatiana Guarnier – è una delle conseguenze di questi mutamenti e del carattere impervio e a scopi limitati dell'alleanza di governo alla base del Governo Conte 1. Come correttamente ha osservato la relatrice, la formula del "Contratto per il Governo del cambiamento" è dovuta essenzialmente a esigenze "retoriche": è stata utile cioè al fine di marcare, da un lato, una pretesa vincolatività giuridica degli impegni così reciprocamente assunti, non a caso davanti ad un notaio; e, dall'altro, "la persistente distanza ideologico-politica, l'immutata distinta soggettività, pur nella condivisione di una piattaforma programmatica compatibile con le identità delle due forze politiche" contraenti, per come rappresentate nel corso della campagna elettorale.

Può aggiungersi, in proposito, che un elemento di discontinuità rispetto agli accordi di coalizione propri del precedente sistema partitico e fors'anche un'ulteriore ragione alla base della dichiarata opzione privatistica[42] appaiono essere rappresentati dal carattere diadico dell'alleanza in questione: dal fatto, cioè, che le forze politiche che componevano la maggioranza erano – circostanza piuttosto atipica nella storia costituzionale italiana – soltanto due, e di dimensioni tra loro comparabili. In questa situazione, in fase iniziale, l'immagine del contratto bilaterale meglio si è prestata a rappresentare davanti all'opinione pubblica un'intesa tra due sole forze politiche. E tra due forze politiche dotate, all'indomani delle elezioni del 2018, di un diverso livello di consenso e di rappresentanza politica, con una cospicua differenza a vantaggio del Movimento 5 Stelle che però, in perfetta coerenza appunto con un sistema partitico de-istituzionalizzato, si è andata progressivamente attenuando nel corso dell'esperienza di governo, almeno a stare ai sondaggi; e si è successivamente addirittura invertita, a vantaggio della Lega, in occasione delle elezioni europee del maggio 2019.

Analogamente, nel corso dell'attività di governo, la natura diadica dell'alleanza ha facilitato il *bargaining* tra le due forze politiche, le quali hanno sì faticato non poco nell'individuare una strategia comune (e hanno perciò

Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Giappichelli, Torino, 2019, p. 315 s. Cfr. anche *infra*, il par. 4.1.

[42] Oggetto, quest'ultima, di diffuse critiche in dottrina: cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. 121 s. e M.C. Grisolia, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in www.rivistaaic.it, 2019, n. 3.

posposto o rimosso alcuni obiettivi, pur presenti nel contratto, rivelatisi profondamente divisivi o per varie ragioni inattuabili), ma sono riuscite pragmaticamente a mettersi d'accordo sulle opzioni concrete (si pensi alle tante nomine rimesse all'Esecutivo) e altresì a tenere in Parlamento, dopo una prima fase in cui hanno preso reciprocamente le misure, tattiche idonee a portare a compimento alcuni tra i punti più significativi inseriti nel contratto, sulla base di una logica di scambio e di accettazione delle reciproche priorità. In altri termini, l'abbandono del modello rappresentato da coalizioni multiple e variegate in favore di una maggioranza composta da due sole forze politiche, entrambe di dimensioni ragguardevoli, ancorché ideologicamente assai distanti tra di loro, ha finito, almeno per alcuni mesi, per agevolare il raggiungimento di accordi e punti di incontro reciproci, sia in sede governativa, sia in sede parlamentare.

Specificamente in merito alla fase parlamentare, sarei forse un po' meno drastico, rispetto a Tatiana Guarnier, nel qualificare le clausole, presenti nel suddetto "Contratto per il Governo del cambiamento", che richiedono un comportamento conseguente dei gruppi parlamentari, come potenzialmente ma palesemente confliggenti "con le disposizioni costituzionali che attribuiscono l'esercizio della funzione legislativa al Parlamento e configurano un esattamente inverso rapporto di forza fra i due organi (è il Parlamento a dover legittimare l'azione del Governo, conferendo la fiducia; non certo l'opposto)". Invero, a me pare che vadano parimenti richiamati i principi di fondo della forma di governo parlamentare, ai sensi dei quali il Governo è "comitato direttivo" del Parlamento, anche nell'esercizio della funzione legislativa; e altresì il carattere bidirezionale del rapporto fiduciario, che implica, tra l'altro, l'impegno delle forze politiche che compongono la maggioranza ad assumere decisioni legislative coerenti con il programma su cui hanno espresso la fiducia[43].

Il problema, semmai, è dato dalla difficoltà, per il Governo e per la sua maggioranza, di svolgere in concreto un ruolo siffatto. O almeno di farlo sulla base dei poteri ordinari di cui dispone "in" Parlamento, in generale e all'interno del procedimento legislativo più nello specifico. In questa logica, e nel permanere di questa difficoltà, condivido appieno la relazione di Tatiana Guarnier quando constata, nonostante la discontinuità del quadro partitico e della stessa legge elettorale, la continuità nel ricorso alle "forzature" del processo legislativo da parte del Governo e della sua maggioranza. E, in particolare, nell'impiego della questione di fiducia su maxiemendamenti, rimarcando, anzi, l'ulteriore accelerazione che questo impiego ha registrato, secondo la logica, più volte stigmatizzata con riferimento alle legislature

[43] Per dirla con A. Manzella (*Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003), quella fiduciaria è "una relazione di tipo contrattuale": infatti, "ottenendo la fiducia, il governo si vincola ad un programma"; e, reciprocamente, "dando la fiducia, le Camere si vincolano alle decisioni legislative conformi a quel programma".

del maggioritario, dell'"inseguimento del peggior precedente"[44]. Un dato da considerare con attenzione, anche perché la XVIII legislatura si era aperta con il Presidente della Camera, Roberto Fico, il quale nel suo discorso di insediamento aveva rivendicato la "necessità che il Parlamento ritrovi la centralità che gli è garantita dalla Costituzione", impegnandosi esplicitamente a "porre fine a un modo di legiferare confuso, fatto di aggiustamenti continui, deroghe, estensioni, perché questo modo crea incertezze e diventa un danno per tutti i cittadini e per la crescita del Paese"[45].

Il persistere di queste prassi devianti, in qualche modo a prescindere da quali siano gli attori politici, e anche dal formato più o meno multiplo ed eterogeneo delle maggioranze di governo, ci dice che il nodo in questione ha carattere permanente e strutturale, e va affrontato ripensando in profondità le caratteristiche dei nostri processi di produzione normativa.

In questo quadro, si comprende meglio anche tutta la difficoltà in cui si è trovata la Corte costituzionale allorquando – come già si è ricordato – è stata chiamata a giudicare, in sede di conflitto di attribuzioni promosso da 37 senatori del PD, l'*iter* della legge di bilancio per il 2019, nel corso del quale non si era neppure rispettata quella sorta di convenzione costituzionale, che si era andata affermando nelle ultime due legislature, per effetto della quale il maxiemendamento su cui il Governo poneva la questione di fiducia doveva necessariamente essere composto da disposizioni già oggetto di esame e di approvazione in commissione in sede referente[46]. In tal modo, le conseguenze negative, in termini anzitutto di legittimità costituzionale, discendenti dal meccanismo dei maxiemendamenti approvati con questione di fiducia – già evidenziate abbondantemente in dottrina[47] e negli ultimi anni anche dalla giu-

[44] Cfr. *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Il mulino, Bologna, 2013 e R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015.

[45] Le espressioni virgolettate sono tratte dal resoconto stenografico del discorso di insediamento del Presidente della Camera, Fico, nella seduta del 23 marzo 2018.

[46] Sull'affermarsi di questa prassi o convenzione costituzionale, cfr. A. Razza, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, spec. p. 28 s., e V. Di Porto, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Jovene, Napoli, 2017, p. 103 s., spec. 113 s.

[47] Cfr., tra gli altri, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 56 s.; *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 259 s.; C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 500 s.; e G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 117 s.

risprudenza costituzionale[48] – sono emerse in tutta la loro gravità: il Governo è stato infatti in condizione di portare all'approvazione, con unico voto, un maxiemendamento dai contenuti per larga parte inediti, presentato il 22 dicembre 2018 ed esaminato in poche ore dall'Assemblea, saltando sostanzialmente a piè pari la fase dell'esame in Commissione in sede referente.

Com'è noto, e come si è già ricordato, la Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 17 del 2019, ha peraltro giudicato inammissibile tale ricorso, ma con una motivazione assai ricca sia sul piano processuale, sia sul piano sostanziale. Certo, la pronuncia, come molti hanno osservato, è inevitabilmente di natura compromissoria e si presta a molteplici rilievi critici[49]. Tuttavia, a mio avviso non ne vanno disconosciute le affermazioni innovative, a tutela dei principi costituzionali di fondo sul procedimento legislativo, che, se troveranno seguiti adeguati nella giurisprudenza costituzionale successiva e nel sistema istituzionale in genere, ben si prestano a ricondurre la produzione legislativa nell'alveo indicato dalla Costituzione.

Come si accennava, infatti, la via di uscita dal sistema attuale non può essere individuata solo ed esclusivamente dalla Corte costituzionale – la quale peraltro potrà fare applicazione più conseguente dei principi indicati nell'ordinanza n. 17 del 2019 allorquando sarà chiamata a risolvere conflitti aventi ad oggetto disposizioni legislative meno essenziali e impattanti rispetto a quelle presenti nella legge di bilancio – ma richiede l'attivazione di tutti gli organi costituzionali, a partire dal Presidente della Repubblica e, soprattutto, in questo caso, dai Presidenti di Camera e Senato.

3.4. La "de-istituzionalizzazione" dei partiti è, come già si è rilevato e come è piuttosto naturale, uno degli elementi alla base del transfughismo par-

[48] Il riferimento è soprattutto alla sentenza n. 32 del 2014, nella quale la Corte costituzionale ha constatato gli effetti negativi che la questione di fiducia origina, "precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina" eterogenea in tal modo introdotta, impedendo "ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo" e, infine, non consentendo alle commissioni di svolgere "l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.". Rilevano anche la sentenza n. 251 del 2014, nella quale la Corte costituzionale ha qualificato la questione di fiducia su maxiemendamenti come una "problematica prassi", e, ora, ovviamente, l'ordinanza n. 17 del 2019, più volte richiamata.

[49] I commenti all'ordinanza n. 17 del 2019 sono numerosissimi. Tra i più critici, cfr. A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in www.federalismi.it, 2019, n. 4; A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo… virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in www.giurcost.org, 2019, n. 1. Più attenti a considerare anche gli effetti che una pronuncia di ammissibilità, e una poi di accoglimento del conflitto, avrebbero potuto determinare paiono, tra gli altri, E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in www.forumcostituzionale.it, 21 febbraio 2019, e G. Tarli Barbieri, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 1.

lamentare e della formazione dei nuovi gruppi in corso di legislatura: fenomeni che si sono entrambi moltiplicati in misura impressionante nel corso delle ultime legislature[50]. Certo, non vi è solo questo e fa bene la relazione di Eleonora Rinaldi a ripercorrere sin dalle radici le teorie sulla rappresentanza politica e le trasformazioni, definite "dirompenti", che su queste teorie sono derivate, a cavallo tra il XIX e il XX secolo, dall'avvento dei partiti di massa. Ebbene, occorre domandarsi se nella fase attuale il parlamentarismo non si trovi in un tornante di portata simile, nel quale la de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti pone in crisi l'idea del Parlamento articolato in gruppi, idonei a riprodurre all'interno dell'assemblea e delle sue commissioni i principali *cleavages* esistenti nella società; o, perlomeno, attenua la significatività di tali linee di frattura, sulle quali invece si è articolato il funzionamento delle Camere e si sono strutturati, fin qui, i principali meccanismi organizzativi parlamentari[51].

Le reazioni istituzionali per assicurare una qualche tenuta dei gruppi parlamentari al loro interno sono state di vario tipo. Sul piano dei regolamenti parlamentari, si sono prima prospettate e poi, di recente, introdotte una serie di previsioni volte a connettere i gruppi, sin dalla loro formazione, alle liste che si sono presentate alle elezioni e a disincentivare la frammentazione e l'abbandono del gruppo a cui si è originariamente aderito[52]. Sennonché, l'efficacia di tali innovazioni normative – al di là del giudizio che su di esse si esprima[53] – è stata minata, per un verso, dalla circostanza per cui esse sono

[50] I relativi dati sono stati oggetto di accurate analisi in dottrina, a partire dalla XII legislatura: cfr., tra gli altri, C. Decaro, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2, p. 351 s.; S. Curreri, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, ivi, 1999, n. 2, p. 263 s.; Id., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 117 s.; F. Cazzola, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Passigli, Firenze, 2015, p. 145 s.; L. Bartolucci, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 2.

[51] Fors'anche in questa chiave, ossia come una reazione alle tendenze "gruppocratiche" presenti nei regolamenti parlamentari, può leggersi l'opzione, come si è appena visto fatta propria dall'ordinanza n. 17 del 2019, nel senso di ammettere conflitti di attribuzione sollevati da singoli deputati o senatori, e non (almeno per il momento) quelli sollevati da gruppi parlamentari.

[52] Sulla nuova disciplina dei gruppi cfr. S. Curreri, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, n. 3, p. 637 s.; N. Lupo, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017, n. 3-4, p. 23 s.; A. Carboni, M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in www.federalismi.it, 2018, n. 1.

[53] Ne ho espresso in altra sede una valutazione non negativa (N. Lupo, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato*, cit., p. 30 s.), ancorché a suo tempo mi fossi espresso tendenzialmente a favore di una disciplina, più lineare, diretta unicamente ad alzare la

state introdotte nel solo regolamento del Senato, con la riforma approvata il 20 dicembre 2017, mentre alla Camera sono rimaste immutate le norme che richiedono il rispetto del solo requisito numerico (20 deputati) per la formazione di un gruppo. E, per altro verso, dall'ambiguità di talune clausole presenti nella nuova disciplina, che si sono prontamente prestate a interpretazioni estensive in occasione della prima scissione che si è verificata nella XVIII legislatura[54].

Ulteriori reazioni al transfughismo sono state poste in essere da singoli gruppi parlamentari attraverso le loro regole interne, oggetto di pubblicazione obbligatoria a partire dal 2012[55]. Quella decisamente più vistosa è stata

soglia numerica per la formazione di un gruppo, specie laddove tale formazione abbia luogo in corso di legislatura (Id., *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Passigli, Firenze, 2009, p. 159 s.). Maggiori perplessità sulla nuova disciplina del regolamento del Senato in materia di gruppi sono state formulate, tra gli altri, da G. Piccirilli, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto costituzionale*, 2019, n. 3, p. 106 s.

[54] Il riferimento è alla fuoriuscita di Matteo Renzi dal PD e alla conseguente formazione dei gruppi di "Italia Viva" alla Camera e, in particolare, di "Italia Viva-PSI" al Senato: quest'ultimo, infatti, si è potuto costituire in deroga alla regola generale di cui all'art. 14, comma 4, primo periodo, del regolamento del Senato (secondo cui "Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori"), facendo leva sull'art. 15, comma 3, del medesimo regolamento. Quest'ultima disposizione stabilisce che "Salvo il caso previsto all'articolo 14, commi 4, penultimo periodo, e 5, nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti". E, appunto, il penultimo periodo dell'art. 14, comma 4, dispone che "E' ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati" (subito dopo aver posto la regola secondo cui "Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici").

Ebbene, si è evidentemente ritenuto – ancorché negli atti parlamentari non risulti esservi traccia esplicita di questa motivazione – che quest'ultimo requisito fosse soddisfatto nel caso di specie, dal momento che: *a)* il contrassegno PSI era presente, assieme ad altri due, all'interno del simbolo "Insieme", adottato da una lista coalizzata con il PD e con altre liste, ancorché la lista "Insieme" fosse rimasta, nelle elezioni del 2018, sotto l'1% dei voti; *b)* il sen. Nencini, eletto in un collegio uninominale e originariamente iscritto al gruppo misto, ha deciso di aderire al nuovo gruppo e dichiarato che esso, composto da più di 10 senatori, corrispondeva al partito identificato con il contrassegno PSI.

Cfr., in proposito, G. Maestri, *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in lacostituzione.info, 19 settembre 2019 e A. Mannino, S. Curreri, *Diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 72 s. (rimarcando l'elusione della *ratio* della riforma regolamentare).

[55] Cfr. l'art. 15, comma 3-bis, del regolamento del Senato e l'art. 15, comma 2-ter, del regolamento della Camera.

immaginata – con una certa dose di paradosso, peraltro soprattutto apparente, visto che per i suoi esponenti il legame alla linea del gruppo in questione finisce per rivelarsi spesso assai labile – dal gruppo facente riferimento al partito che si dichiara post-ideologico, ossia il Movimento 5 Stelle. Il regolamento del gruppo al Senato e lo statuto del gruppo alla Camera prevedono infatti l'obbligo di pagamento di una esosissima penale (pari a 100.000 euro) a carico del parlamentare in caso di uscita dal gruppo (non importa se volontaria o imposta)[56]. Su questo profilo le critiche illustrate nella relazione di Eleonora Rinaldi mi paiono convincenti, in particolare laddove segnala il contrasto "frontale" con l'art. 67 Cost., che esclude conseguenze giuridiche a carico dei parlamentari che cessino di appartenere all'associazione cui hanno inizialmente aderito, e preconizza che "qualunque giudice dello Stato adito da un gruppo parlamentare che pretenda il pagamento della penale dichiarerà la nullità di tale clausola statutaria in ragione dell'illiceità dell'oggetto e della causa". Capisco, invece, come mai della questione non si sia interessata direttamente, pur a ciò sollecitata, la Presidenza della Camera, visto che la nostra cultura politica e istituzionale tende – per motivazioni storiche piuttosto evidenti, legate al ruolo esercitato da partiti politici privi, in più casi, di strumenti democratici al proprio interno – a vedere con sospetto le forme di controllo da parte dello Stato sui meccanismi di funzionamento dei partiti e dei gruppi parlamentari[57].

4. Alla ricerca di un equilibrio tra tecnica e politica, con sprazzi di "tecnopopulismo"

4.1. Il terzo e ultimo profilo che qui si è scelto di trattare riguarda i rapporti tra tecnica e politica all'interno della forma di governo, e in particolare nella composizione (in senso ampio) e nell'attività del Governo. Il punto di partenza, in qualche misura scontato, è che l'equilibrio che era stato raggiunto con un sistema a partiti forti, all'interno dei quali si muovevano i cosiddetti tecnici "di area", alcuni dei quali erano a volte chiamati a svolgere in prima persona cariche rappresentative o governative, è irrimediabilmente saltato. Un equilibrio che aveva invero già manifestato segni di crisi all'inizio degli

[56] La disposizione in questione, dall'analogo tenore letterale, è collocata negli artt. 21, al comma 5, dello statuto del gruppo "Movimento 5 Stelle" alla Camera e del regolamento del gruppo corrispondente al Senato.

[57] Il riferimento è alla risposta del Presidente della Camera Fico del 17 aprile 2018 alle lettere degli onn. Magi e Ceccanti con cui questi gli avevano chiesto di attestare il contrasto con l'art. 67 Cost. dello statuto del gruppo "Movimento 5 Stelle", nella quale ha negato che l'ordinamento attribuisca al Presidente della Camera un potere di controllo sui contenuti degli statuti dei gruppi parlamentari. In proposito si vedano i contributi pubblicati su www.federalismi.it, 2018, n. 13.

anni '80[58], ma che è definitivamente venuto meno nel decennio successivo dopo la trasformazione del sistema dei partiti e l'adozione di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie.

Non è un caso che le già ricordate esperienze dei cosiddetti governi "tecnici", quelle cioè dei governi Ciampi, Dini e Monti, abbiano avuto tra i loro elementi comuni quello di essere tutti governi sorti in corso di legislatura, a seguito del fallimento di un precedente governo "politico" (formatosi invece subito dopo le elezioni), con un mandato limitato, conclusosi con un appuntamento elettorale, che tali governi sono stati chiamati a "gestire"[59].

Inoltre i governi "tecnici", i quali hanno tutti goduto, oltre che del pieno supporto e del contributo attivo del Presidente della Repubblica in occasione della loro formazione, di un consenso parlamentare assai ampio, manifestatosi o con molte astensioni (governi Ciampi e Dini) o con un numero record di voti favorevoli (governo Monti), sono stati composti (almeno in parte, come nel caso del governo Ciampi) e comunque presieduti da "tecnici": ossia, da Presidenti del Consiglio, i quali non erano politici (elettivi) "in entrata" e avevano alle spalle competenze in campo economico e significative esperienze in ambito internazionale. Anche se poi, come è noto, politici lo sono diventati "in uscita": nel caso di Dini e Monti, essendo stati persino promotori, e leader, di nuove formazioni politiche, sorte all'immediata vigilia degli appuntamenti elettorali "gestiti" dai loro governi.

Un sintomo evidente, dunque, quello dei governi "tecnici", della difficoltà di individuare un punto di equilibrio stabile e soddisfacente nel rapporto tra tecnica e politica, appunto.

Anche nella fase iniziale della XVIII legislatura tale difficoltà si è manifestata: sia nella già ricordata prefigurazione di un governo "neutrale", sia nella costituzione di un Governo, il Governo Conte 1, che ha presentato alcuni aspetti propri di un Governo "tecnocratico-populista" o, più brevemente, "tecno-populista"[60]. Un ossimoro apparente, quest'ultimo, visto che questi due termini sono normalmente considerati come irriducibilmente opposti l'uno all'altro. E che si fonda, tuttavia, sull'identificazione di un importante elemento di complementarietà tra di essi, consistente nel fatto che sia il po-

[58] Si pensi alle proposte avanzate da Bruno Visentini, volte invero ad avere un Governo composto di politici, ma più sganciato dai partiti (ad esempio in Id., *Governo parlamento e partiti. Testi di una discussione*, Circolo 2 giugno, Roma, 1983). Per una rimeditazione di tali proposte, e dell'eco che ricevettero, cfr. gli interventi – tra gli altri – di O. Visentini, L. Morlino e G. Visentini, in *Il Governo tecnico nel pensiero di Bruno Visentini*, a cura della Fondazione Bruno Visentini, Alter Ego, Viterbo, 2014.

[59] Cfr. N. Lupo, *I "governi tecnici"*, cit., p. 62 s.

[60] Cfr. L. Castellani, *L'era del tecno-populismo: trasformazione o fine della politica liberal-democratica?*, in *Luiss Open*, 22 giugno 2018 (http://open.luiss.it/2018/06/22/lera-del-tecno-populismo-trasformazione-o-fine-della-politica-liberal-democratica/) e N. Lupo, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, cit., p. 323 s.

pulismo sia la tecnocrazia muovono da una critica radicale della "democrazia dei partiti", la quale è dunque vista come il polo opposto e il loro (comune) nemico[61].

Non è certo questa la sede per approfondire questo dibattito. Tuttavia, può aver senso riprendere, nella già ricordata logica dell'intreccio tra la forma di governo italiana e quella dell'Unione europea, un paio di questioni. Ossia, da un lato, evidenziare qualche elemento che emerge dalle regolarità riscontratesi nell'arco temporale qui esaminato, in particolare riguardo alla "casella" del Ministro dell'economia. E, dall'altro, rimarcare quanto diverso sia il ruolo svolto dai tecnici nell'attività delle istituzioni dell'Unione europea rispetto a quello ad essi spettante nell'attività del Governo italiano.

4.2. Nella relazione di Giorgio Grasso si segnala, nei quattro Esecutivi oggetto di esame (Letta, Renzi, Gentiloni e Conte 1; ma lo stesso può dirsi anche del governo Monti)[62], "la costante presenza di un tecnico al Ministero dell'Economia" e si riconduce tale opzione, seppure in termini dubitativi, e in linea con quanto si era in altra occasione prospettato[63], all'esigenza che, all'interno di organi come il Consiglio ECOFIN e l'Eurogruppo (che comprende i soli Ministri economici dell'area euro), sia preferibile poter contare su chi ha una specifica conoscenza e reputazione in questo ambito.

Il conseguente interrogativo, che lo stesso Grasso si pone, circa l'individuazione, in proposito, di "una regola convenzionale cui nessun Governo può e vuole sfuggire" sembrerebbe ora aver ricevuto una smentita con la formazione del Governo Conte 2 e la nomina di Roberto Gualtieri a Ministro dell'economia. Tuttavia, è forse presto per trarre conclusioni definitive,

[61] Cfr., in questi termini, C. Bickerton, C. Invernizzi Accetti, *Populism and technocracy: opposites or complements?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2017, n. 2, p. 186 s.; Idd., *Populism and Technocracy*, in *The Oxford Handbook of Populism*, edited by C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy, OUP, Oxford, 2017, p. 326 s.; e, con specifico riferimento al Movimento 5 stelle, Idd., *'Techno-populism' as a new party family: the case of the Five Star Movement and Podemos*, in *Contemporary Italian Politics*, 10:2, 2018, 132 s. Mira a individuare elementi in comune e differenze D. Caramani, *Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government*, in *American Political Science Review*, 2017, 1, p. 54 s. Sulla crisi della democrazia dei partiti cfr., per tutti, P. Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy* (Verso, London, 2013), trad. it.: *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

[62] Il riferimento è a Fabrizio Saccomanni, nell'Esecutivo guidato da Letta, Pier Carlo Padoan, Ministro sia nel Governo Renzi, sia in quello Gentiloni, e Giovanni Tria, Ministro nell'attuale Governo Conte. Nel governo Monti quella posizione fu occupata *ad interim* dallo stesso Presidente del Consiglio, salvo poi essere affidata a Vittorio Grilli, a partire dall'11 luglio 2012.

[63] Cfr. N. Lupo, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il politico*, 2018, nn. 2-3, p. 41 s., spec. 53.

visto che il nuovo Ministro ha alle sue spalle significative esperienze europee, tra cui quella di aver partecipato, per conto del Parlamento europeo, alla negoziazione del Fiscal Compact, e soprattutto di essere stato presidente della Commissione Affari economici e monetari del Parlamento europeo[64]. In sostanza, si tratta sicuramente di una figura politica (parlamentare europeo in carica, da poco rieletto presidente di quella medesima Commissione), ma dotata di un *background* idoneo ad esercitare quella carica anche ed anzitutto nella dimensione europea del Governo italiano.

Non va inoltre dimenticato che il ruolo del Ministro dell'economia appare cruciale, sempre nel rapporto tra tecnica e politica, anche nella sua dimensione interna[65].

Basti pensare al fatto che da tale Ministro dipende, in quanto uno dei quattro dipartimenti che compongono il relativo Ministero, la Ragioneria Generale dello Stato. Una struttura alla quale, come è noto, competono funzioni essenziali in ogni settore della spesa pubblica, perchè chiamata ad assicurare un inserimento più adeguato del vincolo tecnico-finanziario, che è da sempre il vincolo tecnico più significativo e stringente, nei processi decisionali propri del Governo italiano[66]. E della quale a più riprese si è auspicata una diversa collocazione, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio, al fine probabilmente di indebolire il ruolo del Ministro dell'economia e fors'anche di rendere più malleabile e gestibile "dal centro" il vincolo tecnico in questione, per come rappresentato dalla relativa struttura tecnica[67].

4.3. Un elemento da tenere in considerazione – e vengo così alla seconda ed ultima questione che qui intendo accennare – è rappresentato dalle modalità assai diverse con cui si strutturano, proprio quanto al rapporto tra politica e tecnica, i processi decisionali che si svolgono "a Roma", con quelli che invece hanno luogo, ovviamente con il concorso attivo del Governo italiano, "a Bruxelles". Pur con le necessarie semplificazioni, si può affermare che il *decision-making* dell'Unione europea è molto più pesantemente condizionato da elementi indipendenti rispetto alla volontà politica ed è caratterizzato

[64] Cfr. L. Bartolucci, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, in www.osservatorioaic.it, 2019, n. 6, p. 163 s.

[65] Si vedano D. Crescenzi, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in *Governi tecnici e tecnici al governo*, cit., p. 95. L. Bartolucci, *Ministro dell'economia, forma di governo e Unione europea*, in *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, BOE, Madrid, 2020, vol. V, p. 165 s.

[66] Si pensi, per tutte, alla cosiddetta "bollinatura" delle norme con effetti finanziari e delle relative relazioni tecniche, su cui cfr. ora E. D'Alterio, *La bollinatura della Ragioneria Generale dello Stato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

[67] Da ultimo, nel convegno organizzato in Luiss il 20 febbraio 2018, in occasione del quarantesimo anniversario della legge n. 400 del 1988, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

da un'istruttoria tecnica assai più lunga, accurata e incisiva, la quale accompagna tutto il processo, fino al momento in cui la decisione stessa viene assunta e formalizzata. Ciò non sempre accade in Italia, forse con la sola e parziale eccezione delle procedure finanziarie, nelle quali appunto solo la Ragioneria generale dello Stato riesce a seguire l'intero processo decisionale.

Una sola immagine può aiutare a cogliere questa diversità di approccio quanto ai rapporti tra istruttoria tecnica e decisione politica. A Roma, nella sala di Palazzo Chigi in cui si riunisce il Consiglio dei ministri non possono entrare soggetti diversi dai Ministri e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Solo ed esclusivamente a quest'ultimo è perciò affidato il compito di riportare nel Consiglio dei ministri italiano le risultanze dell'istruttoria tecnica collegiale svolta (a partire dal 1993) in seno al "pre-consiglio", e poi di verbalizzarne l'esito.

Al contrario, a Bruxelles, le riunioni del Consiglio dell'Unione europea, nelle sue dieci formazioni, vedono una partecipazione necessaria e spesso attiva dei tecnici, che accompagnano sistematicamente i ministri dei Governi degli Stati membri che siedono a quel tavolo, al quale è presente anche la Commissione europea. Inoltre, non va dimenticato che una quota significativa delle decisioni del Consiglio dell'Unione europea viene assunta senza che vi sia stata una formale discussione in sede politica, essendo sufficiente una decisione presa a livello di rappresentanti permanenti degli Stati membri, in ambito COREPER. E anche nelle riunioni delle diverse formazioni del Consiglio le posizioni degli Stati membri possono essere persino espresse da una figura tecnica, in assenza del Ministro o del sottosegretario competente (che comunque è sempre accompagnato dai funzionari di riferimento)[68].

Non so dire quale delle due modalità decisionali sia quella migliore, in quanto è evidente che entrambe presentano vantaggi e svantaggi. Quello che mi pare certo è che una divaricazione siffatta finisce, da un lato, per rendere assai più difficile coordinare efficacemente i "due tavoli" sui quali si muove il Governo italiano e su cui si articolano i procedimenti euro-nazionali, al fine di definire l'indirizzo politico oggi; o, se si vuole, per allontanare tra di loro le "due capitali", appunto, Roma e Bruxelles, in cui siede il Governo[69]. E, dall'altro, che essa apre uno spazio assai ampio per le forze populiste, che

[68] Cfr., per tutti, N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, VIII ed., Palgrave, London, 2017, spec. p. 166 s.

[69] Riprendo qui, come ho fatto già in altre occasioni, una battuta a mio avviso assai felice di Federica Mogherini, risalente al 27 febbraio 2014, quando era (da poco tempo) Ministro degli esteri, in procinto di essere nominata Alto Rappresentante per gli affari esteri dell'Unione europea, secondo cui "l'Italia ha due capitali, in qualche modo, Roma e Bruxelles, e quello che facciamo a Roma deve essere coerente con quanto facciamo nell'altra capitale" (cfr. http://www.youdem.tv/doc/265623/direzione-nazionale-pd-relazione-di-federica-mogherini.htm). Per un commento cfr., volendo, N. Lupo, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in *Il Governo in Italia*, cit., p. 195 s.

ben possono – a seconda dei casi e delle convenienze – o demonizzare il ruolo svolto dalla tecnica e dai tecnici, ovvero servirsene, al fine di opporsi alla (vecchia) politica dei partiti, nella logica che si è appena visto essere propria del tecno-populismo.

4.4. Non è affatto facile, com'è ovvio, individuare dei rimedi. Ciò che il diritto costituzionale può e forse deve fare è – come per fortuna è accaduto in questo convegno – provare a fornire riflessioni aggiornate e coerenti con la realtà riguardo alla forma di governo e all'indirizzo politico. Anche e anzitutto in nome dell'esigenza di superare approcci falsanti nella ricostruzione del rapporto tra le dinamiche istituzionali europee e la forma di governo italiana. Nella classe politica e nell'opinione pubblica italiana – con qualche eco anche nelle riflessioni costituzionalistiche – si è infatti passati, abbastanza repentinamente, da atteggiamento di tipo ingenuo se non fideistico nei confronti dell'integrazione europea, che, nelle letture più diffuse, avrebbe si accingeva a sostituire gli Stati nazionali assorbendoli in una dimensione sovranazionale-federale, a un approccio invece scettico quando non sospettoso nei confronti dell'Unione e degli altri Stati membri, alimentato da narrative nelle quali si fa frequente riferimento ai "governi stranieri" o ai "burocrati di Bruxelles".

Senza avvertire che, come si è cercato di mostrare in questo contributo, entrambi gli approcci si rivelano scorretti e, soprattutto, non in linea con le norme vigenti le quali, tanto nella Costituzione italiana, quanto nei trattati europei, disegnano – ora come allora – forme e processi di governo indissolubilmente intrecciati tra di loro e in cui il ruolo degli Stati e delle loro istituzioni è tutt'altro che irrilevante e, anzi, si è per molti versi persino accresciuto, per effetto del diffondersi del modello intergovernativo. Un quadro costituzionale "composito" che richiede, però, se non si vuole agire in chiave anti-sistema, che la ricerca dell'interesse nazionale sia perseguita in un articolato e complesso circuito dell'indirizzo politico, compatibilmente con l'interesse europeo e in esito alle dinamiche che si realizzano nell'Unione europea.

PARTE II
I PARTITI POLITICI

RELAZIONI

ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DEI PARTITI: QUALE DEMOCRAZIA INTERNA?

di Irene Pellizzone

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il metodo democratico come imperativo funzionale. – 3. Brevi considerazioni sull'interpretazione del metodo democratico nell'art. 49 Cost.: concorso "dei" partiti anziché "nei" partiti. – 4. Sul ruolo costituzionale dei partiti: selezione delle candidature, sintesi politica e "concorso permanente". – 5. Identità e struttura organizzativa interna dei partiti politici: indici normativi alla luce del quadro normativo vigente. – 6. Requisiti *minimi* di democrazia interna previsti dalla legge: le regole sulla allocazione del potere tra gli organi interni del partito e sulla loro conoscibilità. – 7. Le vicende del vincolo tra iscritto e partito politico: il problema della eccessiva apertura. – 8. Gli strumenti di consultazione e democrazia diretta all'interno dei partiti e la loro problematica ricaduta sulla attività di sintesi politica del partito. – 9. L'eccezione delle pari opportunità, recepite negli statuti: un vincolo sostanziale imposto dalla Costituzione? – 10. Conclusioni: come declinare il metodo democratico, per ridare centralità ai partiti.

1. Premessa

In questo lavoro, si intende esaminare il metodo democratico quale possibile criterio organizzativo interno alla vita dei partiti, alla luce della tendenza, comune alla maggioranza dei partiti stessi, a fare uso di strumenti di consultazione diretta degli iscritti, su determinate *issues*, o di ricorrere all'elezione diretta del vertice del partito.

Si guarderà dunque al metodo democratico interno come "strumento", funzionale ad un assetto dei partiti idoneo a garantire la sopravvivenza e, se possibile, conferire nuova vitalità alla democrazia rappresentativa disegnata dalla Costituzione.

La domanda centrale delle presenti riflessioni può essere riassunta in questi termini: *se*, ed a *quali condizioni*, il ricorso al metodo democratico interno si concilia con l'obiettivo di ridare centralità ai partiti politici e di attrezzarli a raccogliere le sfide della democrazia contemporanea.

Si tenterà cioè di offrire un'analisi delle modalità di attuazione di requisiti minimi di democraticità interna ai partiti, per capire se e come tali strumenti possano favorire l'inclusione delle istanze presenti nel corpo elettorale, alla ricerca di un assetto partitico capace di perpetuare l'essenza della democrazia

rappresentativa[1]. La tesi che si sosterrà è, infatti, che l'esigenza di democraticità interna in tanto va perseguita, in quanto (e solo in quanto) sia funzionale allo svolgimento dei compiti che l'ordinamento costituzionale attribuisce ai partiti.

Ci si soffermerà dunque sugli effetti che può determinare l'innesto, nella struttura organizzativa dei partiti, di un metodo democratico. L'attenzione si focalizzerà, così, non tanto sul tradizionale tema dei diritti delle minoranze interne e sulla connessa problematica del rispetto dei diritti degli iscritti, ai sensi degli artt. 2 e 18 Cost.[2], quanto piuttosto sui suoi riflessi sulla "buona salute" dei partiti (se così si può dire) e, attraverso questa, sul conseguente buon funzionamento della democrazia rappresentativa[3].

Questo spunto consente di mettere ulteriormente a fuoco le basi del presente lavoro, che si articolano in due complementari riflessioni: la democrazia interna ai partiti non andrebbe predicata in ossequio al presunto dettato costituzionale ricavabile dall'art. 49 Cost., inteso come prescrittivo di un metodo democratico interno, ma in quanto funzionale alla migliore azione dei

[1] Fonte di riflessioni e d'ispirazione di questa ricerca è certamente la dissertazione di Fränkel, dedicata alle componenti rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale, pronunciata il maggio 1958 e pubblicata lo stesso anno, oggi disponibile in italiano in E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, trad. a cura di L. Ciaurro - C. Forte, Torino, 1994. Secondo Fränkel, "*la vitalità di un sistema di governo parlamentare dipende non da ultimo dal fatto che un popolo si sente così sufficientemente rappresentato dai propri partiti da considerare il parlamento gestito da questi partiti, nonostante il suo carattere rappresentativo, come espressione della propria volontà politica e da non avvertire come una mancanza l'assenza di una legislazione diretta*" (cfr. p. 64 del volume citato). Dentro ai partiti, infatti, deve secondo Fränkel essere "preservato sufficiente spazio d'azione alle forze plebiscitarie", perché solo così si può "dispiegare la democrazia rappresentativa", fermo restando che la componente plebiscitaria non deve prevalere. Questa lettura pare ancor più interessante alla luce delle istanze plebiscitarie oggi prepotentemente affacciatesi sull'arena politica, che rendono essenziale una riflessione sulle potenzialità dell'adozione di un genuino metodo democratico interno.

[2] Sui diritti individuali in seno ai partiti v. A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1988, II, 357 ss.; E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989; inoltre, più di recente, cfr. G. Demuro, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost*., 2008, 144 ss. e, di nuovo, E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011 (18 gennaio 2011), spec. 8 ss.

[3] In tema cfr. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 246 ss., che si interroga, esprimendo preoccupazioni analoghe, sulla utilità di una legge di attuazione degli artt. 49 Cost. e 67 volta a garantire democraticità e diritto al dissenso nei partiti. L'A., a partire dalle polemiche antipartitocratiche avviate da Maranini alla fine degli anni '50, nota come uno svolgimento legislativo del divieto di mandato imperativo, in chiave di esclusiva reazione a discipline di partito mortificanti la libertà dei singoli iscritti, avrebbe potuto, se condotto oltre un certo limite, portare al paradosso di vanificare la garanzia stessa del metodo democratico, dato che le decisioni regolarmente adottate nel partito avrebbero finito col dipendere dal beneplacito del singolo parlamentare.

partiti politici; conseguentemente, la democrazia interna ai partiti andrebbe promossa in senso e secondo modalità coerenti a questa funzione, evitando forzate spinte verso l'introduzione di istituti plebiscitari che non solo non colgono nel segno, ma rischiano di produrre un paradosso, e cioè di alimentare una emarginazione del partito politico[4].

2. Il metodo democratico come imperativo funzionale

Secondo l'ottica qui assunta, una legge sui partiti che garantisca minime regole di democrazia interna è opportuna, perché oggi c'è una tendenza dei partiti verso l'accentramento di potere nel *leader*[5] e, allo stesso tempo, c'è una richiesta di partecipazione trasparente, che deve essere strutturata e regolamentata in tal senso; diversamente i partiti, che restano oligarchici o personali, spesso sfruttano tale richiesta in senso plebiscitario, simulando cioè una partecipazione "dal basso", che in realtà serve a convalidare scelte già prese in modo opaco e centralista, così da giustificare lo scostamento dalla già fluida base ideale del partito[6].

All'indomani della trasformazione dei partiti di massa nei partiti personali, liquidi, o nei partiti-non-partiti, e dello sviluppo degli strumenti di comunicazione immediata, che consentono a *leader* politi e cariche istituzionali di interloquire direttamente con i cittadini, eclissando la precedente centra-

[4] Oggi che i partiti hanno perso il loro ruolo di luoghi di aggregazione politica, capaci di raccogliere domande sociali, la domanda verso strumenti di iniziativa legislativa popolare e altre forme di partecipazione diretta si è amplificata e problematizzata: per osservazioni sul rapporto tra affermazione della democrazia deliberativa e ruolo dei partiti, v. M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione?*, Milano, 2012, 51 e ss. e 107 ss.

L'agonia dei partiti sembra costituire un fattore decisivo dell'incremento dei *referendum* regionali o del tentativo d'introduzione, con revisione costituzionale, di una iniziativa legislativa popolare rafforzata o del *referendum* propositivo: istituti, questi ultimi, che, per come sono stati congegnati, paiono in realtà mascherare l'apertura a preoccupanti derive plebiscitarie, anziché fungere da strumenti di reale consultazione della popolazione: v. AS 1809, *Disposizioni in tema di iniziativa legislativa popolare e* referendum e AC 726, *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivi*, su cui cfr. l'audizione del prof. Luciani del 4 marzo 2018, in https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/517/NOTA_PROF._LUCIANI.pdf, A. Morelli, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, www.federalismi.it, 20 marzo 2019, e A. Morrone, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2018.

[5] Sulle diverse specie di partito del *leader* e sulla concentrazione di poteri che lo caratterizza v. S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Riv. AIC*, 3/2017 (2 agosto 2017), 15 ss.

[6] In direzione parzialmente simile, pare si possano leggere le osservazioni di E. Rossi – L. Gori, *Premessa*, in E. Rossi – L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, 2011, Pisa, 17 s.

lità dei partiti nella intermediazione tra rappresentanti e rappresentati[7], si è particolarmente acuita la inadeguatezza delle associazioni partitiche ad incanalare le pulsioni plebiscitarie degli elettori, senza farsi sopraffare da queste.

Le sfide da raccogliere per i partiti politici sono dunque enormi: una struttura organizzativa basata su strumenti di asserita democrazia diretta, costruita al prevalente fine di catturare più consensi, assoggettando così il partito a logiche indifferenti al merito ed al contenuto politico ed ideale, può paralizzare la capacità di sintesi politica del partito e, allo stesso tempo, risultare controproducente rispetto all'esigenza di intercettare la componente dell'elettorato rispondente a pulsioni plebiscitarie e, dunque, in ultima analisi, di salvaguardare il funzionamento della democrazia rappresentativa.

All'opposto, un'inversione di tendenza, che renda la scelta dell'adozione di strumenti di democrazia diretta all'interno del partito genuina e le sue modalità di applicazione funzionali ad una reale partecipazione della base della associazione, potrebbe forse costituire un'importante "medicina" per gli stessi partiti.

In questo senso, potrebbe essere utile ripensare alla *ratio* costituzionale del ricorso al metodo democratico, quale criterio di organizzazione interna dei partiti[8]. Come noto, essa è in realtà stata rinvenuta in modo nettamente prevalente, a partire dall'Assemblea Costituente, nell'incontrastata massima per cui senza democrazia interna non si ha democrazia esterna. Per Calamandrei, "*una democrazia non può essere tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti con sistemi democratici*" [9].

Questo tipo di acquisizione, tuttavia, può essere idealmente contrapposta alla visione, elaborata da Gramsci in tutt'altro momento storico, per cui "*Altra è la democrazia nel partito e altra è la democrazia nello Stato: per conquistare la democrazia nello Stato può essere necessario (anzi è quasi sempre necessario) un partito fortemente accentrato*".

[7] Particolarmente significativa sembra l'affermazione di A. Barbera, *La democrazia "dei" partiti (anzi "con" i partiti)*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 235, per cui, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 "*le lamentele o le proteste dei cittadini, tradizionalmente incanalate dai partiti, vengono incanalate verso i partiti tradizionali*".

[8] Come nota G. Piccirilli, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto costituzionale*, 3/2019, 91 ss., se è vero che il metodo democratico dell'art. 49 Cost. è limitato al versante esterno di azione dei partiti, avendo i Costituenti optato per un "modello liberale", non è possibile oggi non tornare a interrogarsi sull'assenza di controlli sull'operato partiti, sia fuori, sia dentro le istituzioni.

[9] V. per tutti P. Calamandrei, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, *Discussione sul Progetto di Costituzione*, 4 marzo 1947, Roma, 1970, 154 ss. In questo senso si era espresso anche, come noto, C. Mortati nella seduta del 22 maggio 1947, ivi, 4159 ss.

Non si vuole qui scivolare in inutili provocazioni ma, anche ai nostri giorni, studi politologici di rilievo internazionale hanno messo in discussione la correlazione tra attuazione della democrazia interna e salute del sistema dei partiti: per questi studi, la proclamazione fine a se stessa della democrazia interna opera, da un lato, come elemento di dispersione, che può comportare la frammentazione di partiti dalla identità già fluida, dall'altro rischia di offrire un *surplus* di legittimazione a *leader* sin troppo acclamati, relegando in secondo piano la classe politica dirigente che affianca il *leader* nella direzione del partito[10]: due effetti tutt'altro che positivi in termini di "resa funzionale" dei partiti all'interno della democrazia rappresentativa.

Calando gli esiti di questi studi nel contesto italiano, vengono alla mente esempi diversi di distorsive applicazioni di c.d. primarie per la individuazione dei vertici del partito, misura lampante della incapacità del partito, al di là delle proclamazioni di facciata, di organizzarsi in modo da assegnare democraticamente il potere al suo interno[11]. Se ne propongono solo alcuni.

Vi è il caso del *Partito Democratico*, fortemente criticato in ragione dell'eccessivo spazio concesso agli "elettori", parificati dallo Statuto agli iscritti[12]: una scelta che presenta il concreto rischio di svuotare il ruolo costituzionale del

[10] Cfr. S. Katz – P. Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford, 2018; F. McCall Rosenbluth – I. Shapiro, *Responsibile Parties. Saving democracy from itself*, definito nell'introduzione un "contrarian book", perché teso a dimostrare che le primarie e gli altri strumenti, asseritamente e tautologicamente volti ad una democratizzazione delle scelte dei partiti, non sono proficui l'affermazione di partiti forti, di cui la democrazia ha però un vitale bisogno.

Nella stessa direzione, sembra collocarsi M. Prospero, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012, p. 178, per cui un "*nucleo più stretto di comando che assume un impianto organizzativo per gestire relazioni, tessere rapporti nelle arene del potere*" è necessario anche per il partito liquido presidenzializzato.

Tra i costituzionalisti, sottolineano in modo molto chiaro questo fenomeno M. Perini, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, 2019, 319 ss. e spec. 324 ss..; R. Calvano, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 2/2017, 45 ss. e in part. 66 s.

Già C. Pinelli, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991, 3001, peraltro, avvertiva dei rischi di propugnare istanze di democratizzazione interna in partiti dalla struttura organizzativa in rapida trasformazione, mettendo in guardia da operazioni avventate.

[11] V. F. Scuto, *op. cit.*, 210; per altri esempi di deviazioni poco lusinghiere da parte dei partiti, mossi da logiche di potere anziché da un vero intento democratico, v. R. Calvano, *Le primarie*, cit., 59 ss., cui si rinvia anche per osservazioni di sistema sul ricorso alle primarie in rapporto al metodo democratico interno.

[12] Cfr. l'art. 2 dello statuto; si v., per considerazioni critiche a questa scelta organizzativa, M. Luciani, *Partiti e Stato: una crisi comune*, in *Lo Stato presente*, 2017, § 4. Come esempio di attitudine opposta, si può citare la Lega per Salvini Premier, che all'art. 29 del suo statuto associa i diritti di elettorato attivo e passivo in seno all'associazione ai soli soci ordinari militanti, escludendo invece i soci sostenitori, il cui legame con la vita del partito è più tenue.

partito nel concorso alla determinazione della politica nazionale, a favore di una eccessiva personalizzazione della sua immagine e della sua stessa attività.

Dall'altra parte, vi è l'esempio del tentativo di "scalata" ad un partito ai suoi esordi, e dunque in momento cruciale per la sua collocazione nell'arena politica. Ci si riferisce alle primarie per la segreteria di Più Europa, che hanno visto l'ingresso nella competizione di una candidata simpatizzante per un'area politica molto distante a quella del partito per cui concorreva, non riuscito grazie al contestuale accertamento di irregolarità nella raccolta delle iscrizioni[13]. A dettare il definitivo fallimento delle operazioni elettorali giunge un anomalo afflusso di votanti, iscrittisi al partito su richiesta di alcuni dei suoi membri, all'unico fine di determinare la vittoria di un candidato, poi effettivamente conseguita. La Commissione di garanzia, immediatamente adita da una minoranza interna, si limita ad auspicare una migliore organizzazione dei futuri congressi e l'introduzione del voto ponderato in base ai risultati elettorali del partito nelle circoscrizioni per l'elezione del segretario[14]. Cade poi nel nulla la richiesta del secondo classificato, rivolta al neo eletto segretario ed al terzo classificato, di presentare un esposto comune all'autorità giudiziaria, che avrebbe definitivamente dimostrato l'incapacità del partito di tutelare la sua identità autonomamente[15].

Altra notevole distorsione, con corredo di varie opacità, si è verificata all'interno del MoVimento 5 Stelle. Per l'elezione di Di Maio a Capo politico sono bastati 30.936 su 37.742 voti espressi, quando gli iscritti al MoVimento erano 135.000; le medesime considerazioni si potrebbero fare per la sua "conferma" a Capo politico del MoVimento, a seguito della sconfitta alle elezioni del Parlamento europeo[16]. In questo caso, la votazione ha mascherato una scelta oligarchica già assunta verticisticamente.

A causa delle poco rassicuranti tinte di questo panorama, potrebbe essere importante rinforzare il ricorso al metodo democratico, quale criterio di organizzazione interna dei partiti, cambiando però il suo obbiettivo: non già come scelta servente alla causa della democrazia "esterna", o della democrazia "purchessia", come indistinta qualità culturale o ideologica di un ordinamento, ma allo scopo di ambientare le istanze di democratizzazione,

[13] In conseguenza di diverse iscrizioni cumulative orientate alla scalata si era giunti a sfiorare questa eventualità, sventata grazie alla delibera, di poche settimane precedente, che il versamento della quota di iscrizione dovesse avvenire a titolo individuale. Cfr. per una ricostruzione 18 gennaio 2019, "E' in corso una scalata ostile a Più Europa?", in www.ilpost.it.

[14] Nella decisione dell'organo di garanzia del 13 marzo 2019 si afferma significativamente che "*le anomalie che abbiamo rilevato non riguardano comportamenti illegittimi ma vanno piuttosto valutati sul metro della opportunità o della inopportunità e derivano da culture politiche diverse, da abitudini e tradizioni diverse*" (https://piueuropa.eu/2019/03/13/decisione-sul-ricorso-a-prima-firma-crivellini/).

[15] Cfr. gli articoli apparsi sui quotidiani il 29 e 30 gennaio.

[16] Cfr. la accurata ricostruzione di F. Scuto, *op. cit.*, 205 ss.

certo diffuse nella società[17], all'interno di una *struttura organizzativa politica,* in modo che la attività di tale struttura risulti funzionale alla democrazia rappresentativa disegnata dalla Costituzione[18].

Detto in termini più semplici: è necessario riflettere sul ricorso al metodo democratico – quale criterio di organizzazione interna dei partiti – non per tutelare i diritti politici dei singoli, o il dissenso delle minoranze, ricorrendo magari al vaglio dei tribunali, ma per un obbiettivo funzionale e di sistema: cioè consentire ai partiti di funzionare appieno come "cerniera" tra elettorato ed istituzioni[19].

Si condivide dunque il punto di vista di chi, poco prima dell'affacciarsi della crisi del 1993, ha autorevolmente ed efficacemente definito la democrazia interna come un *imperativo funzionale* dei partiti, ancor più imprescindibile quando la società si diversifica, il numero degli iscritti e degli iscritti attivi diminuisce, a fronte di un aumento del potere dei partiti, compreso quello di ridefinire il proprio gruppo di riferimento[20].

3. Brevi considerazioni sull'interpretazione del metodo democratico nell'art. 49 Cost.: concorso "dei" partiti anziché "nei" partiti

La tesi che qui si sostiene impone di confrontarsi con la questione della portata (esterna o anche interna) del metodo democratico sancito all'art. 49

[17] Anche quella dottrina da sempre attenta alla valorizzazione di canali di trasmissione della volontà politica dei cittadini agli organi di indirizzo politico diversi dai partiti politici, d'altra parte, ha sottolineato che "*negli Stati contemporanei, non esiste più quella netta contrapposizione fra società civile e società politica che era propria dello Stato ottocentesco, bensì si hanno diverse ed articolate forme di integrazione fra l'una e l'altra, la più diffusa e completa delle quali è data dai partiti*": cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, 1971, § 14.

[18] Cfr. la chiave di lettura, che sembra simile a quella delineata nel testo, proposta da C. PINELLI, *Possibilità e limiti*, cit., in part. 3001 s. Volendo esemplificare il ragionamento, l'A. significativamente nota, cercando di funzionalizzare il metodo democratico alle esigenze organizzative dei partiti, che "*per quanto concerne l'ammissione, il problema non è tanto o solo quello degli ostacoli alle iscrizioni ma quello delle iscrizioni troppo facili*".

In questo senso paiono anche le considerazioni di L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018, 43 ss., che guarda al partito in funzione del diritto di partecipazione alla determinazione della politica nazionale dei singoli.

V. anche, per la loro attenzione alla autonomia organizzativa dei partiti, P. CARETTI – E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Riv. trim. dir. Proc. civ.*, 1976, 1584 ss., secondo cui una previsione di strumenti di partecipazione interna è l'unico possibile antidoto alle tendenze oligarchiche dei partiti, ma deve essere calata nel singolo contesto organizzativo.

[19] In senso complementare a quanto affermato nel testo, pare possibile ricordare la vivida affermazione di Sartori, per cui "*democracy on a large scale is not the sum of many little democracies'*": v. G. SARTORI, *Democratic Theory*, New York, 1965.

[20] G. PASQUINO, *I rapporti politici (artt. 48-52),* in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Bologna, 1994, 23 ss. e spec. 26 ss.

Cost., fermo restando che il lavoro non si incentrerà su questo problema, pur giungendo a lambirlo in più momenti.

L'asserita lacuna dell'art. 49 Cost. rispetto alle esigenze di democraticità della vita interna ai partiti ha assunto le generiche sembianze di causa e, al contempo, di effetto della inadeguatezza, da sempre dimostrata dalle associazioni partitiche, a svolgere le funzioni di raccordo e intermediazione tra elettori ed istituzioni, fotografate dalla dottrina giuspubblicistica sin dagli albori della storia repubblicana[21].

L'esistenza di un problema di *funzionalità* dell'assetto partitico rispetto all'essenza della democrazia rappresentativa deriva certamente anche dal fatto che l'attuazione dell'art. 49 Cost., nel suo modello incompiuto[22], sia risultata sempre sbilanciata a favore del concorso "dei" partiti nella determinazione della politica nazionale, che ha assorbito il concorso "dei" cittadini tramite la loro partecipazione all'attività dei partiti[23]. Detto altrimenti, la fondamentale ricerca di democraticità delle dinamiche dei rapporti tra i partiti non è stata pienamente completata dalla parallela attuazione del primario compito di fungere da cerniera tra cittadini e istituzioni.

Emblematica rappresentazione di questa incapacità si ritrova, nel momento di più acuta crisi dei partiti tradizionali, nelle parole dell'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, che ha verosimilmente evocato in modo implicito, riattualizzandola, la tesi mortatiana del partito – organo, parificato alle istituzioni e che vive grazie ad esse[24]: in seguito ai *referendum* del 1993, secondo questa visione, veniva fatto "*morire dopo settant'anni quel modello*

[21] Per uno sguardo ad ampio raggio sulla svolta della dottrina pubblicista, inizialmente più indulgente, nel riconoscimento di elementi di crisi nell'attuazione costituzionale della partecipazione dei partiti politici al concorso della determinazione della politica nazionale, si rinvia a M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013, 418 ss.; v. inoltre D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1989, 527 ss.

[22] Secondo l'espressione di S. Merlini, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 9 ss.

[23] Così v. P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno annuale – Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 16 ss.; v., in senso non dissimile, G. Amato, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 4/2012, 777 ss., per cui l'assenza di una legge sui partiti, liberi di occupare le istituzioni, indebolendole, ha avuto per effetto quello di "*corrodere esattamente quelle basi fiduciarie che, grazie alla passione per la partecipazione alla vita politica, avvicinano i singoli a un partito e spingono a prendere parte alla sua vita interna, consentendo ad esso di svolgere quella che sarebbe la sua funzione primigenia, favorire la partecipazione e l'accesso di tutti alla possibilità di determinare la vita politica di una collettività*".

[24] C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e diritto*, 1941, 3 -20, e ora ripubblicato in C. Mortati, *Problemi di politica costituzionale*, Milano, 1972, 4, 495 ss.

di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale"[25].

Pare altrettanto emblematica dell'incompiutezza del cammino verso l'affermazione di una reale partecipazione "dei" cittadini alla determinazione della vita politica del paese, tramite l'assorbimento poroso da parte dei partiti delle loro istanze, la circostanza che Norberto Bobbio, nel respingere fermamente l'affermazione di Amato[26], abbia addotto come obiezione fondamentale la presenza nella scena politica italiana del Partito comunista. Per quanto testimonianza, per la sua stessa esistenza, di innegabile di cesura, il partito comunista, in disparte la sua nota refrattarietà all'interpretazione dell'art. 49 Cost. come norma che richiede ai partiti un metodo democratico interno, non poteva certo dirsi propenso all'apertura al contributo degli iscritti[27].

In effetti, tra i vari fattori che avevano ostacolato la estensione del metodo democratico all'organizzazione interna dei partiti vi era stata anche l'esigenza di non escludere il Partito comunista dall'assetto partito italiano. Sebbene il processo di trasformazione di questo partito fosse iniziato già prima della caduta del muro di Berlino e dunque in fase antecedente al discorso di Amato del 1993, il venir meno del Partito Comunista potrebbe avere assunto un peso sensibile nella emancipazione del metodo democratico da limitazioni non richieste costituzionalmente. Non è certo un caso che, a seguito di questo snodo fondamentale, abbia perso mordente la tesi secondo cui l'autonomia, anche organizzativa, dei partiti costituisce una *buona ragione* per rinunciare ad una legge che ne definisca e disciplini le funzioni, la cui assenza è sempre più insistentemente messa in correlazione con il progressivo acuirsi della crisi dell'assetto partitico[28].

Ci si deve chiedere, tuttavia, se, tra le varie concause che avevano circoscritto la portata del metodo democratico, l'affrancarsi dal problema rappresentato

[25] Camera dei Deputati, resoconto stenografico del 23 aprile 1993, seduta pomeridiana.

[26] Cfr. il suo articolo *Presidente non faccia confusione*, uscito su *La Stampa* il 23 aprile 1993.

[27] Può essere interessante menzionare quando ricordato da R. Rossanda – L. Castellina, *Le radici di un'eresia comunista*, in *Il Manifesto*, 24 novembre 2009, per cui il «centralismo democratico», su cui si basava la regolamentazione della discussione interna di partito, "*era un metodo di comando che consentiva alle istanze superiori non solo un controllo ma di capire che cosa avevano nella testa quelle inferiori, stabilendo il limite delle eventuali mediazioni. La vera discussione, fino ad autentici scontri, avveniva nella direzione, senza che ne uscissero e tanto meno fossero sottoposte al Comitato Centrale e alla base le linee di divisione, che si potevano soltanto intuire dai diversi accenti che i membri della direzione mettevano nei loro discorsi e comportamenti. La virtù più elogiata, di buono o cattivo grado, era la lealtà, forma onorevole di obbedienza*".

[28] V. per tutti L. Elia, *A quando una legge sui partiti?*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia*, cit., e gli altri contributi ivi raccolti; il volume, del 2009, ha secondo alcuni segnato una svolta nell'interpretazione del metodo democratico, estendendola anche all'ambito interno (Cfr. M. Gregorio, *Parte totale*, cit., 428 ss.).

dall'inclusione del partito comunista abbia messo a nudo l'ossatura dell'art. 49 Cost., e se essa sia comprensiva anche del metodo democratico interno.

Ebbene, dinanzi a questo interrogativo pare che le importanti obiezioni ad una lettura estensiva del metodo democratico rimangano intatte.

In primo luogo, l'esegesi dell'art. 49 Cost. non può eludere il "peso delle origini" della mancata approvazione (tradottasi nell'esclusione) del metodo democratico interno da parte dell'Assemblea Costituente, certamente frutto di una scelta precisa dei partiti ivi rappresentati di non porre lacci alla propria autonomia organizzativa[29], di cui i partiti stessi erano oltremodo gelosi, nobilitabile come scelta dettata da un intento liberale solo in via collaterale.

Il coevo modello tedesco, peraltro, che vede il *Grundgesetzt* all'art. 21 optare per una ben diversa visione dei partiti politici[30] e, per quanto qui rileva, ne impone esplicitamente l'ordine democratico interno, avvalora questa lettura, facendo affiorare in termini ancora più netti che la rinuncia a prevedere l'obbligo di un metodo democratico interno costituisce una scelta consapevole, al di là delle affermazioni di Mortati per cui il suo emendamento, a favore dell'esplicita introduzione di questa prescrizione, sarebbe stato meramente esplicativo di quanto già desumibile dal testo messo ai voti[31].

Sostanzialmente, si ritiene corretto affermare - chiarendo qui una volta per tutte che si condivide la tesi per cui il metodo democratico interno non è prescritto a livello costituzionale - che l'art. 49 ha privilegiato il carattere di "ordinamento spontaneo originario e volontario"[32] dei partiti.

[29] In questo senso, il potere dei partiti di organizzarsi e disciplinarsi al loro interno non può che essere il prodotto consapevole di una scelta di autonomia. Parla di consapevolezza dei partiti di evitare una *Inkorporation*, che avrebbe funto da preludio a controlli esterni, M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, III 2010, Milano, 574. Tra le varie ed efficaci ricostruzioni, per la chiarezza dell'inquadramento della *ratio* di evitare controlli arbitrari mascherati da esigenze di democrazia interna, prevalsa in Assemblea Costituente, v. C. E. Traverso, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano, 1983, 145 ss.

[30] Cfr. il comma 1 di tale norma, per cui "*I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi debbono fornire pubblico rendiconto della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni*". Si vedano in tema: C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, 1984; G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia*?, in *Politica del diritto*, 2010, 609 ss.; G. Cerrina Feroni, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, in G. Cerrina Feroni (a cura di), *I 60 anni dalla Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, 2012.

[31] Si riportano, in quanto altamente significative, le parole dell'on. Mortati (Ass. Cost., 22 maggio 1947), con cui ritira il suo emendamento. Dopo averne sottolineato il carattere meramente esplicativo, infatti, l'on. Mortati segnala, registrando suo malgrado un mutamento di orientamento all'interno dell'Assemblea, che i consensi cui si era ispirato sono venuti meno e, pertanto, sceglie di non "*esporre ad un sicuro insuccesso*" la sua proposta.

[32] Espressione di C. E. Traverso, *op. ult. cit.*.

Il ricorso al metodo democratico - quale criterio di organizzazione interna - si profila quindi come una condizione, che la Costituzione ovviamente consente (e forse incentiva), ma alla quale non obbliga. Ne consegue che si sono ridotti, ma non certo eliminati, i margini di manovra del legislatore, il quale ben può indicare alcuni requisiti minimi di democraticità, ma non assorbire interamente lo spazio per scelte organizzative interne autonome, a maggior ragione tenuto conto del loro valore potenzialmente identitario per ciascun partito[33].

4. Sul ruolo costituzionale dei partiti: selezione delle candidature, sintesi politica e "concorso permanente"

A questo punto è necessario procedere all'analisi, "sezionata" attorno all'asse delle presenti riflessioni, delle funzioni di rilievo costituzionale attribuite ai partiti politici. In proposito pare fornire indici importanti la giurisprudenza costituzionale.

Il riconoscimento del ruolo dei partiti nella selezione delle candidature non è una novità assoluta nella giurisprudenza costituzionale, che già nel 1975, con la sent. n. 203[34], si era pronunciata in questo senso in riferimento alle elezioni comunali e, più precisamente, all'assegnazione ai partiti della individuazione dell'ordine di lista dei candidati.

Tuttavia, è solo con la sent. n. 35 del 2017 che sembra emergere la necessità costituzionale di un qualche intervento dei partiti politici nel selezionare i candidati, là dove si fa riferimento al loro coinvolgimento nella scelta dei capilista. Al punto 11.2 del considerato in diritto, più precisamente, la selezione e presentazione delle candidature, comprensive persino dell'indicazione di capilista bloccati (purché nell'ambito di liste "corte", e con la possibilità di esprimere preferenze), sono riconosciute come "espressione" della posizione che l'art. 49 Cost. assegna ai partiti politici: la Corte afferma che

[33] Tale evenienza si accentua, forse, considerato l'impoverimento ideologico dei valori dei partiti "liquidi".

Si pensi allo statuto del Partito Democratico, che si basa sul principio fondante del rispetto delle pari opportunità e fa della accettazione e valorizzazione del pluralismo e della diversità il suo elemento valoriale distintivo (dall'art. 1 all'art. 1 *ter*).

Oppure si pensi al MoVimento 5 Stelle, che fonda la sua base valoriale identitaria sull'"efficiente scambio di opinioni", sul "confronto democratico", sull' "esperienza maturata nell'ambito del blog www.beppegrillo.it, dei "meetup", delle manifestazioni ed altre iniziative popolari, delle "Liste Civiche Certificate" e comunque delle liste presentate sotto il simbolo "MoVimento 5 Stelle" nelle elezioni comunali e regionali" (art. 2 dello statuto).

Qualora il partito che proclama di identificarsi con una struttura organizzativa interna improntata al pluralismo e alla democraticità se ne discosti nei fatti, gli iscritti potranno trarne conseguenze ancora più pregnanti, se tale elemento è frutto di una scelta, per di più identitaria, e non di una imposizione legislativa.

[34] Confermata dalla sent. n. 429 del 1995.

l'indicazione dei capilista, «*tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale*». Indicazione, questa, che sembra costituire un vero e proprio invito diretto ai partiti a giustificare la scelta dei capilista bloccati solo all'esito di un processo di selezione interno dominato da intelligenti criteri di partecipazione dei militanti e degli iscritti.

Questo approdo si colora di ulteriore significato, se confrontato con il contenuto della giurisprudenza costituzionale temporalmente più contigua che ha toccato il tema dei partiti politici, andando oltre il tracciato dell'ordinanza n. 79 del 2006 della Corte costituzionale[35]. In questa pronuncia, come noto, la Corte costituzionale ha esplicitamente escluso che i partiti siano titolari di attribuzioni costituzionali, affermando che essi svolgono "funzioni di rilievo costituzionale", cioè la "presentazione di alternative elettorali" e la "selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche", secondo quanto specificato dalla legge, la cui interposizione rimane dunque essenziale[36].

Il riposizionamento dei partiti operato nel 2017 dalla Corte emerge ancora di più in confronto alle sentt. 1 del 2013 e 1 del 2014, che in alcuni passaggi sembrano poggiare taluni *obiter dicta* sulla constatazione di una sorta di disidratazione del ruolo dei partiti. La prima, infatti, colloca gli esponenti della "società civile" sullo stesso piano delle forze politiche rappresentate in Parlamento, annoverandoli dunque tra i soggetti che il Capo dello Stato può consultare prima di pervenire alla decisione sullo scioglimento anticipato delle Camere, mentre non nomina a questo fine i partiti politici. La seconda dichiara l'incostituzionalità di "lunghe" liste bloccate in ragione di una visione poco fiduciosa, se così si può dire, nell'operato dei partiti, illegittimamente assunti a sommi artefici delle candidature in violazione della libertà degli elettori, per effetto della combinazione tra numerosità dei candidati potenzialmente presenti nelle singole liste e candidature multiple[37].

[35] Confermata dall'ord. n. 120 del 2009.

[36] Ai fini del presente ragionamento, giova rilevare che la interposizione della legge svolge nella decisione costituzionale del 2006 un ruolo centrale, raccordando il diritto di associazione dei singoli in una pluralità di partiti e la rappresentanza politica, secondo specifiche declinazioni del metodo con cui attuare il compito di concorrere a determinare la politica nazionale. Per questa interpretazione v. L. Gori, *Le elezioni*, cit., 48, anche per alcune osservazioni critiche all'impianto della decisione.

[37] Complementare al "crollo di fiducia" nei partiti avvertibile in questa pronuncia, vi è la rivisitazione da parte della Corte del ruolo dell'art. 67 Cost.: i giudici costituzionali affermano infatti che questa norma "*presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori*", quasi giungendo a scavalcare il ruolo dei partiti. V. sul punto le osservazioni di N. Zanon, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it (5 marzo 2014), 1 ss.

Le "funzioni di rilevo costituzionale" spettanti ai partiti non si esauriscono però nel momento elettorale: come sosteneva Mortati, il partito è "*mezzo indispensabile sia per l'assunzione di una coscienza politica nei cittadini, sia per l'ordinata espressione di questa e sia infine per consentire l'influsso costante e consapevole della pubblica opinione nella direzione politica dello Stato*"[38].

Ciò richiede una certa continuità nell'azione dei partiti, che consenta loro di realizzare quella "partecipazione permanente" dei cittadini alla determinazione delle scelte politiche di governo (*rectius*: di partecipare "al governare in genere"[39]), ed anche una sorta di autonomia identitaria dei partiti rispetto alle liste elettorali[40], senza le quali il modello costituzionale rimane solo sulla carta[41].

In altre parole, i partiti devono assolvere una capacità di sintesi politica con un minimo di orizzonte e di stabilità[42], da portare avanti anche al di là del

[38] Da C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. l., 1949. Cfr. poi V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (discorso inaugurale dell'anno accademico 1957/58 presso l'Università di Trieste), ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 210 ss.; P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, 1982, XXXII, 1982, Milano, 54, per cui il "concorso permanente dei partiti nel processo di decisione politica" si contrappone alla concezione liberale della rappresentanza, in cui il momento centrale nel processo di decisione politica va rinvenuto nelle elezioni.

Più di recente, sottolinea l'importanza di tale funzione G. Amato, *Nota*, cit., 777 ss., per cui la specificità dei partiti "*risiede nell'operare nell'ordinamento per favorire la più ampia partecipazione da parte dei cittadini alle attività politiche nel senso più lato*".

[39] V. ancora V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., 115 ss.

[40] La Corte costituzionale, nella sent. n. 429 del 1995, ha chiarito che "*La libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati (sentenza 203 del 1975) non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti, prefigurata dall'ordinanza di rimessione*". Interessante in questo senso anche l'osservazione di sistema di G. Pasquino, *Sub art. 49*, cit., 18, per cui "*l'art. 49 riconosce indirettamente l'importanza della presentazione di alternative elettorali (e di candidati alle cariche elettive)*".

[41] In ciò distinguendosi l'esperienza italiana da quella statunitense, in cui i partiti non sono vertice, come nel Regno Unito, dove il *premier* coincide col *leader* del partito, o solo macchina elettorale, come negli USA: così v. A. Predieri, *Democrazia*, 290.

M. Della Morte, *Democrazia*, cit., 53, la "volontà dei cittadini destinata a confluire nelle proposte" dovrebbe "gradualmente e collettivamente" potersi formare all'interno del partito.

[42] Come osservava, già in epoca pre-costituzionale, V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, 53 ss., ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 54 ss., "*Il programma appare specialmente proprio dei partiti politici: è anzi, precisamente, quel che definisce e caratterizza l'individualità*

momento elettorale, organizzando la partecipazione dei cittadini in funzione dei loro orientamenti politici su questioni di interesse collettivo - in ciò distinguendosi da quei movimenti politici il cui orizzonte di azione, all'opposto, nasce e muore insieme al perseguimento di un interesse specifico[43].

Questa funzione di sintesi di una linea politica, peraltro, è essenziale anche per rendere più pregnante la capacità del partito di selezionare le candidature e coagulare i canditati[44] in modo davvero coerente con le idee di fondo dell'alternativa elettorale proposta[45].

Molto significativa in questo senso è la sent. n. 170 del 2018. Pur riguardando quest'ultima la fattispecie dell'illecito disciplinare ad opera del magistrato in aspettativa "per motivi elettorali", che si iscrive o partecipa in modo sistematico e continuativo a partiti politici, il ruolo dei partiti affiora in superficie in modo nitido: è riconosciuto infatti che gli incarichi politici vengono ricoperti e svolti, durante tutto l'arco del mandato, in relazione e cooperazione con i partiti, che vanno oltre il momento della competizione elettorale, come efficacemente viene espresso dai giudici costituzionali quando fanno riferimento alla "partecipazione organica alla vita di un partito politico". Di più, per la Corte costituzionale "*l'esercizio del mandato elettivo o*

di ciascun partito rispetto ad ogni altro. Nello Stato moderno rappresentativo, specialmente se a governo parlamentare, si hanno, dunque, o vi dovrebbero essere, almeno tanti programmi politici quanti sono i partiti. Ed ogni programma risulta di un complesso di affermazioni ed aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale". V. anche le osservazioni di P. Ridola, *op. ult. cit.*, 54.

[43] Su questo aspetto si v. N. Zanon, *Il libero mandato*, cit., 238 ss., che analizza il progressivo eclissarsi della funzione nobile dei partiti di sintesi politica tra interessi generali, via via meno visibile nella loro azione, e le sue ricadute sull'interpretazione del divieto di mandato imperativo. Lo stesso A., anni dopo, ricorda che i partiti tradizionali erano organizzati secondo una struttura in cui si "*era in qualche modo costretti a ragionare in generale*" (N. Zanon, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento. Annali di storia d'Italia XVII*, Torino, 2001, 686).

[44] Cfr. Corte cost., sent. n. 203 del 1975, punto 3 del cons. in diritto, in cui si afferma che la selezione delle candidature è un potere attribuito ai partiti "*al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale*". Lo stesso collegamento si ritrova nella sent. n. 35 del 2017, nel punto 11.2 del cons. in diritto, già citato.

[45] Emblematico di una sempre maggiore difficoltà dei partiti a selezionare in modo coerente le candidature per *deficit* della base valoriale del partito, dovuta alla loro spiccata fluidità e rapida trasformazione in nuove alleanze, è l'episodio della formazione delle liste di candidati di Europa Verde, creatasi da un'alleanza tra Possibile e Verdi, alle elezioni del Parlamento Europeo del 26 maggio 2019. In ragione della indicazione di due candidati risultanti appartenere all'estrema destra, il candidato di spicco di questa formazione politica, Civati, si è infatti dimesso, sottolineando che per lui i valori democratici dell'antifascismo sono irretrattabili. Questo episodio pare esprimere una certa correlazione tra continue trasformazioni e ridefinizione delle formazioni politica e difficoltà di tenere sotto controllo la formazione delle liste elettorali, affinchè siano rispondenti alla piattaforma ideologica del partito.

dell'incarico politico, per chiunque ne sia investito all'esito di una campagna elettorale o di una nomina, avviene abitualmente all'interno di una dialettica dominata dal confronto tra i partiti politici, secondo una logica corrispondente al complessivo disegno costituzionale"[46]. La difficoltà dei partiti di selezionare e candidare i soggetti che ricopriranno ruoli istituzionali, peraltro, "*non significa che l'affiliazione ad un partito politico abbia perso valore, dato che è sempre per il tramite dei partiti che vengono assegnati gli incarichi di governo nei suoi diversi livelli e tutti gli incarichi legati al patronage e alle spoglie del settore burocratico-amministrativo e para pubblico*"[47].

Indipendentemente dal dato strutturale che vede i partiti imporsi sulla scena politica come associazioni non riconosciute, il partito assolve dunque ai compiti di rilievo costituzionale di selezionare le candidature per gli organi politici e di elaborare scelte di natura politica secondo una concezione di società, sia attraverso la campagna elettorale, sia attraverso continui contatti con i suoi candidati risultati eletti in sedi istituzionali.

Assolvere a queste funzioni è diventato però difficile per i partiti, in cui gli elettori stentano sempre di più ad identificarsi in modo radicato, data la loro spiccata fluidità[48] e la loro tendenza a trasformarsi in nuove proposte partitiche, mutando nome e simbolo e così risorgendo sotto nuove spoglie, e data la tendenza ad affacciarsi sulla scena di partiti nuovi in senso pieno, rispetto al quadro politico formatosi all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale[49].

La carenza nell'elaborazione dei programmi da parte dei partiti ha indirettamente portato ad un'attenzione quasi esclusiva alla selezione delle candidature (l'unica attività della quale i partiti hanno immediato bisogno[50]),

[46] Cfr. il punto 6 del cons. in diritto.

[47] E. Salvati, *La crisi dei partiti e la de-politicizzazione dello spazio politico. Quali rischi per la democrazia rappresentativa?*, in *Quaderni di scienza politica*, 1/2018, 167.

[48] Il fenomeno, iniziato ben prima degli anni '90, pare riconducibile ad un processo di graduale trasformazione dei partiti, più che ad una vera e propria crisi, e deve essere inquadrato anche dall'angolo visuale della crisi del rappresentato: v. M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon - F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, Milano, 2001, 109 ss. e spec. 117.

[49] Come sottolinea E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'articolo 49 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it (30 ottobre 2017), 3 ss.; v. anche F. Biondi – G. Rivosecchi, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. Sicardi – M. Cavino – L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, 2015, 250 ss.

Tra i politologi, in questa sede, si è ritenuto, rispetto alla sterminata bibliografia politologica sulla trasformazione dei partiti, di dare conto della ricerca di V. Emanuele – A. Chiaramonte, *A growing impact of new parties: myth or reality? Party system innovation in Western Europe after 1945,* in *Party Politics,* 24(5), 475-487, proprio perché capace di dimostrare la peculiarità italiana che qui si è messa in luce.

[50] Tanto che da ultimo il legislatore ordinario ha sancito, in base al d. l. n. 149 del 2013,

mentre è necessario tornare a ragionare congiuntamente di queste due funzioni, in un'ottica di reciproca alimentazione (il partito dovrebbe elaborare il programma e scegliere di conseguenza i suoi candidati in base alla loro capacità di realizzare quel programma).

Queste sono sempre state, e devono continuare a essere, o meglio tornare a essere, le "funzioni di rilievo costituzionale" dei partiti. In questo senso, il metodo democratico interno e una legge sui partiti che garantisca minime regole di democrazia interna sono opportuni. Vi è infatti, oggi, una tendenza dei partiti verso l'accentramento di potere nel *leader* e, allo stesso tempo, una richiesta di partecipazione che deve essere strutturata e regolamentata in modo trasparente; senza quelle minime regole infatti, i partiti, che restano oligarchici o personali, semplicemente sfruttano tale richiesta di partecipazione in senso plebiscitario, per convalidare scelte già prese in modo non trasparente e oligarchico.

5. Identità e struttura organizzativa interna dei partiti politici: indici normativi alla luce del quadro normativo vigente

Il dissolvimento dell'identità dei partiti attraverso l'oscuramento delle loro funzioni sistemiche ha raggiunto una problematica consacrazione da parte del legislatore, che con la c.d. legge "spazzacorrotti", ovvero la legge n. 3 del 2019, recante *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, è in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*, ha equiparato, ai fini dell'applicazione delle nuove norme in tema di trasparenza, ai partiti e movimenti politici innumerevoli e sfuggenti categorie di fondazioni[51].

art. 18, che "*si intendono per partiti politici i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo*" di taluni organi. Si noti che in questo atto normativo compaiono due definizioni di partiti politici: quella appena riportata, maggiormente inclusiva, tale la ricomprendere qualsiasi soggetto con un minimo di organizzazione che intenda partecipare alle competizioni elettorali candidando qualcuno, ed un'altra, per cui "*I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale*".

[51] Per l'art. 1, comma 20, che ha modificato l'art. 5 del d. l. 149 del 2013, "*le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici ovvero i cui organi direttivi siano composti in tutto o in parte da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che siano o siano state, nei dieci anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, nonchè le fondazioni e le associazioni che eroghino somme a titolo di liberalità o contribuiscano in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi*

Si noti che i soggetti rientranti nella ampia definizione normativa qui riportata sono destinatari di obblighi di trasparenza notevoli[52], in forte distonia con gli obblighi, minori, in vigore per i partiti politici refrattari a qualsiasi forma di istituzionalizzazione, che cioè hanno escluso di aderire al Registro nazionale dei partiti politici e dunque di beneficiare dell'unica forma di finanziamento pubblico – indiretto – oggi possibile (su cui v. infra, in questo paragrafo)[53]: un esito di questo genere, per certi versi paradossale, mostra come il legislatore abbia inteso puntare i fari su soggetti "satellite" dei partiti, che oggi danno linfa economica, ancor più essenziale data la chiusura dei cordoni del finanziamento pubblico, e culturale ai partiti stessi[54].

Allo stesso tempo, la legge n. 3 del 2019 prevede che sul sito internet dell'ente cui si riferisce la consultazione elettorale siano pubblicati il *curriculum* e il certificato del casellario penale dei candidati a partire dal quattordicesimo giorno antecedente le elezioni (art. 1, comma 15): anche questa previsione attenta evidentemente al ruolo di intermediazione dei partiti, in nome della trasparenza, dando il compito di rendere noti i candidati, tradizionale essenza della funzione dei partiti, *anche* alle istituzioni presso cui, se eletti,

a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne, di membri di organi di partiti o movimenti politici o di persone che ricoprono incarichi istituzionali".

[52] Si potrebbe parlare peraltro, per effetto del contenuto della l. n. 3 del 2019, di una diversa opacità, "per confusione", citando la sent. n. 20 del 2019 della Corte cost., che si è occupata dello *status* costituzionale del principio di trasparenza, tenuto conto dell'ampiezza degli obblighi di trasparenza in oggetto ed anche, per altro verso, degli scarsi mezzi di indagine della Commissione deputata a vigilare sul loro rispetto, ovvero la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (su cui cfr. il § 6).

[53] Come rilevato da attenta dottrina, peraltro, i partiti sono già stati, ad opera di un non voluto intreccio tra norme, in parte "istituzionalizzati" con la l. n. 96 del 2012 che prevedeva invece, all'art. 5, comma 2, che i partiti o movimenti fossero tenuti a depositare lo statuto presso la presidenza della Camera o del Senato pena la decadenza dai rimborsi stessi. Lo statuto doveva "*essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti*": cfr. A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018, 62 ss., che discorre proprio di "istituzionalizzazione imprevista".

[54] Cfr. il comma 28 dell'art. 1, l. 3 del 2019, per cui "*Ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui ai commi da 11 a 27 del presente articolo, le fondazioni, le associazioni e i comitati di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, come sostituito dal comma 20 del presente articolo, sono equiparati ai partiti e movimenti politici, a prescindere dall'iscrizione del partito o movimento politico cui sono collegati nel registro di cui all'articolo 4 del medesimo decreto-legge n. 149 del 2013*". Tale equiparazione riguarda infatti le fondazioni, associazioni e i comitati, che si considerato legati ai partiti a prescindere dalla loro iscrizione al registro medesimo, mentre ne sono esclusi, almeno a prima lettura, i partiti, non iscritti al registro. Per un commento a questa normativa, v. T. Giupponi, *Gli obblighi di trasparenza per partiti e movimenti politici*, in R. Orlandi - S. Seminara (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione*, Torino, 2019, 364 ss.

svolgeranno le loro funzioni. Questo ultimo elemento dimostra che i partiti oggi faticano a mantenere centralità anche in relazione alla loro funzione originaria e principale, ovvero quella di selezionare le candidature.

Non è possibile dimenticare che dovrebbero essere i partiti ad individuare soggetti che, se eletti, perseguiranno l'interesse generale secondo la linea del partito di provenienza, concorrendo reciprocamente a formare la rispettiva identità e, inoltre, ad assumersene la responsabilità davanti agli elettori. Accedere al *curriculum* e al certificato del casellario penale dei candidati sul sito internet dell'istituzione di destinazione significa dare prevalenza ad esigenze di trasparenza sul primato assoluto del ruolo dei partiti nella selezione delle candidature. In qualche modo, infatti, la loro funzione di signori incontrastati della scelta dei candidati viene intaccata dall'importanza centrale attribuita al previo esame del *curriculum*. Ciò implica, oltretutto, che il legislatore abbia assunto che il *curriculum* possa essere valutato in modo oggettivo dagli elettori sulla base della sua pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente di destinazione in caso di vincita alle elezioni, obliterando la essenziale funzione di valutazione politica del partito.

Compie invece un tentativo di favorire una minima uniformazione della categoria partiti, rivitalizzandone indirettamente l'identità comune, il precedente d. l. n. 149 del 2013, conv. nella l. n. 13 del 2014, recante norme per l'*Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, là dove subordina l'accesso al finanziamento pubblico indiretto al rispetto di requisiti comuni di democrazia interna.

Su un piano generale, occorre sottolineare che l'adesione al Registro non è obbligatoria, ma disponibile da parte dei partiti politici, in quanto semplicemente incentivata quale "contropartita"[55] per l'accesso al finanziamento pubblico indiretto. La domanda di democraticità all'interno dei partiti, posta da Mortati in Assemblea costituente, è dunque rimasta inevasa.

Tuttavia, è interessante notare come la normativa in questione, mettendo a nudo l'ossatura del metodo democratico interno, abbia enucleato per i partiti che vogliono accedere a tale finanziamento condizioni minime prevalentemente riconducibili all'ottica di una essenziale "democrazia procedurale".

[55] In tema v. F. Biondi, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in F. Biondi – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 50 ss., la quale fa notare l'aspetto paradossale della vicenda, essendo noto che la regolazione dei partiti politici, che può intaccare la loro autonomia organizzativa, costituisce di solito la "contropartita" del finanziamento pubblico; v. poi tra la recente dottrina costituzionale F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 179 ss.; A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 48 ss.; per la dottrina civilistica, v. G. Iorio, *Profili civilistici dei partiti politici*, Napoli, 2018, 313 ss.

Si prevede infatti che gli statuti dei partiti richiedenti il finanziamento pubblico indiretto[56] siano pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale ed in un Registro consultabile sul sito del Parlamento e che, tra le altre cose, negli statuti siano indicati gli organi del partito, distinguendo le loro attribuzioni in deliberative, esecutive e di controllo: come se venisse tratteggiata l'idea di una "forma di governo intrapartitica" ispirata al secolare principio della separazione dei poteri[57]. In questa ottica si richiede inoltre, ad esempio, che lo statuto del partito rispetti Costituzione e ordinamento dell'Unione europea, che siano disciplinate le regole di composizione degli organi interni e le loro attribuzioni, che siano definite le regole di selezione dei membri, che siano individuate le procedure per l'adozione degli atti che impegnano il partito all'esterno. Sono enumerate condizioni direttamente volte a tutelare i *diritti di partecipazione degli iscritti*, mediante ad esempio l'obbligo di individuazione della cadenza per la riunione delle assemblee congressuali o nazionali, la previsione di un organo di garanzia per i diritti medesimi e la necessità di indicare le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito; infine, si segnala la richiesta di prevedere tutele per le minoranze, assicurando la loro presenza negli organi collegiali non esecutivi, nonché in ambito disciplinare.

Ciò rende conoscibile e accessibile, a tutti gli interessati alla vita interna del partito, siano essi iscritti o meno, la struttura organizzativa fondamentale del partito, e appunto richiede una opportuna allocazione o separazione dei poteri all'interno del partito tra diversi organi.

Non bisogna poi sottovalutare, perché espressiva di una *ratio* comune, la previsione di un altro testo legislativo di particolare rilievo, che si applica a tutti i partiti che intendono partecipare alle elezioni. Per questi ultimi, vigono infatti alcuni obblighi essenzialmente definibili di trasparenza, il cui precipitato è senz'altro quello di favorire maggiore democraticità, introdotti dalla l. n. 165 del 2017, che ha modificato il *Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*: per qualsiasi partito che intenda candidarsi e non sia iscritto al registro, è richiesta una "*dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del*

[56] Finanziamento che, erogato tramite le agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie dai 30 ai 30.000 euro e la destinazione facoltativa del 2 per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti ad un partito a loro scelta, è stato infatti condizionato al rispetto di requisiti minimi orientati nel complesso a fini di trasparenza dei processi di decisione e democrazia interna, sommariamente indicati dall'art. 3. Per R. De Nictolis, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo,* in www.federalismi.it (19 marzo 2014), 2, si deve parlare di "finanziamento pubblico sulla base di scelte dei privati tax-payers".

[57] Così v., M. Perini, *op. cit.*, 113.

contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonchè le relative attribuzioni". Si noti che tale dichiarazione, ai sensi dell'art. 4 del la legge elettorale n. 154 del 2017, è creata nel sito del Ministero dell'interno una apposita sezione denominata "Elezioni trasparenti", in cui tale dichiarazione viene pubblicata (*oppure*, può essere pubblicato lo statuto del partito).

Come è stato efficacemente notato[58], la potenzialità espressa da queste previsioni è notevole, poiché in primo luogo si sottraggono gli accordi intra-associativi sull'assetto organizzativo del partito ad alcune dinamiche di gestione oligarchica del potere, la quale passa necessariamente dall'assenza di regole conosciute e conoscibili. In secondo luogo, tutti gli interessati alla vita interna del partito, siano essi iscritti o meno, hanno acquisito uno strumento per conoscere la struttura organizzativa fondamentale del partito.

Ciò potrebbe addirittura, secondo una ottimistica visione, indurre i partiti a rifuggire, quantomeno sulla carta, strutture organizzative eccentriche o particolarmente lontane dal sentire comune[59] o, quantomeno, dal sentire di quello che è avvertito dal partito come il bacino elettorale di riferimento.

Un simile regime sembra nel complesso funzionale, in conclusione, ai compiti costituzionali dei partiti, imponendo a questi ultimi la previsione di regole procedurali e organizzative di base volte a consentire agli iscritti di conoscere le norme che regolano la partecipazione alla vita del partito, nonché di poter esprimere regolarmente, a norma di statuto, il proprio punto di vista o il proprio dissenso. Si tratta di aspetti di "democrazia procedurale" non scontati, che, se effettivamente[60] attuati, potrebbero concorrere a rivitalizzare le funzio-

[58] M. Perini, *I partiti*, cit., 163 ss. In senso contrario, individua dei rischi nell'alto tasso di genericità di questa disposizione, altamente manipolabile da parte dell'autore della dichiarazione, G. Iorio, *Profili civilistici*, cit., 311; scettico è anche F. Scuto, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, in *Dir. Cost.*, 3/2019, 121 ss.

[59] V. ancora M. Perini, *ibidem*.

[60] Come noto, le ragioni per cui il metodo democratico viene concepito e traposto in norme statutarie, da un lato, e la loro effettività, dall'altro, risentono in vario modo della cronica tendenza dei partiti a strutturarsi secondo la "ferrea legge dell'oligarchia", secondo la nota definizione formulata nel 1911 da Roberto Michels, ma sempre attuale: R. Michels, *Der Konservative Grundzug der Partei-Organization,* in *Monatschrift für Soziologie*, I, 1909, 228 ss., con tr. it. *Democrazia formale e realtà oligarchica*, in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971. Cfr., per un'evoluzione di simile tesi, R.S. Katz – P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in Party Politics, 1995, con tr. it. *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. Bardi (a cura di), *I Partiti e sistemi di partito*, Bologna, 2006, p. 42 ss. Più di recente, v. l'ed. del 2018 di S. Katz – P. Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, cit., passim.

V. su questa tendenza inoltre, in tutt'altro momento storico, T. Martines, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. cost*, 1979, 5 ss., dovuta secondo l'A. al privilegio ac-

ni sistemiche dei partiti, rendendo più visibile e quindi facilmente misurabile la responsabilità politica del partito dinanzi agli iscritti o potenziali elettori rispetto al modo con cui sono applicate le regole degli statuti o contribuire a consentire, nelle mani di un *leader* con visione e/o di una classe dirigente capace, di "traghettare" la base di un partito anche verso sfide politiche nuove.

Allo stesso tempo, la conoscibilità delle regole da parte degli iscritti e dei militanti non incide negativamente sullo svolgimento della corretta dialettica politica interna a un partito: dialettica politica che, beninteso, deve ammettere il confronto tra tesi e la più ampia partecipazione di tutti gli aventi diritto, ma esige, alla fine, un momento di sintesi unitaria. Rispetto a quest'ultima, in quanto legittimamente raggiunta, chi non vi si riconosce può e deve esser posto di fronte a una scelta coerente, senza che sia sempre necessario ipotizzare il salvifico intervento di qualche tribunale.

L'impatto di un simile sistema, vuoi di regole minime di democrazia, vuoi di trasparenza, sulla democrazia interna dei partiti, risente però di un altro fattore: quali associazioni non riconosciute, i partiti godono di una ampia sfera di autonomia organizzativa, che rende quantomai difficile colpire e sanzionare in modo effettivo i comportamenti difformi a regole eteronome (o anche interne) al partito[61].

Si conviene infatti con chi ritiene che i controlli esterni sulla democraticità dell'operato dei partiti e la loro sanzionabilità siano spesso illusori, per la scarsa efficacia della tutela giurisdizionale che accerta la violazione di regole che il partito non ha introiettato al suo interno, siano esse eteronome o statutarie[62].

Per questo, si ritiene interessante da esplorare, come fa l'impianto normativo oggi in vigore, la via della conoscibilità delle regole come importante strumento di democraticità, che i partiti dovrebbero avere interesse a percorrere spontanea-

cordato alle forme organizzative rappresentative, anziché partecipative, all'interno del partito.

In tema di effettività delle regole in seno ai partiti v. F. Clementi, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *www.federalismi*.it, n. 6/2015, 7, che segnala come spesso gli statuti siano meri simulacri formali, in riferimento proprio alla legge in discorso.

[61] Ancora attuali paiono in questo senso le osservazioni di G.U. Rescigno, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Padova, 1977, III, 975 ss., a partire dal modello tedesco, basato sulla persuasione e non sulla esecuzione di quanto prescritto dalla legge. Si v. le osservazioni parzialmente diverse di C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984, 102 ss. sulla portata innovativa della normativa tedesca e 120 ss. sul suo apparato sanzionatorio ed efficacia.

[62] V. ancora G. U. Rescigno, *op. ult. cit.*, 977; particolarmente scettico sul punto è anche A. Saitta, *Il controllo di legalità della vita interna dei partiti: "se di una cosa non si può parlare, è bene tacere"*, in www.confronticostituzionali.eu (2013). Si rinvia sul tema alla relazione di N. Pignatelli.

mente e non sotto la minaccia di controlli esterni (di natura giurisdizionale), per riformarsi in modo idoneo a recuperare autorevolezza presso l'elettorato.

6. Requisiti minimi di democrazia interna previsti dalla legge: le regole sulla allocazione del potere tra gli organi interni del partito e sulla loro conoscibilità

Si cercherà a questo punto di verificare e misurare la capacità uniformatrice della legislazione del 2013, i cui effetti iniziano a poter essere esaminati solo ora[63], per comprendere se la legge stia favorendo l'avvicinamento tra loro delle diverse modalità di organizzazione interna dei partiti che hanno voluto aderire al registro[64].

Certo è che la "contropartita"[65] per la rinuncia da parte dei partiti a spazi – sia pur esigui – di autonomia organizzativa è limitata, trattandosi solo di finanziamenti indiretti; tanto più che gli esiti applicativi sinora avutisi della legge 13 del 2014 riportano di cifre di finanziamento indiretto tramite il 2 per mille piuttosto basse, che rendono l'arma del finanziamento spuntata[66].

Peraltro, se da un punto di vista sociologico e politologico è cruciale domandarsi come mai si sia affermata questa tendenza e quali soluzioni *de iure*

[63] Come fa notare L. Gori, *La "reazione" degli statuti dei partiti dopo la nuova disciplina in tema di finanziamento pubblico*, in G. Tarli Barbieri – F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento*, cit., 145 ss.

[64] In assenza di un sostrato comune all'organizzazione interna dei vari partiti sulla scena è ancora più arduo individuare, prima, ed applicare, poi, le regole minime necessarie ad instaurare un regime di democraticità. Insiste su questo aspetto C. Pinelli, *Possibilità e limiti*, cit., 3001.

In riferimento all'ipotesi di una dicotomia tra partiti a seconda della loro adesione a *standard* posti legislativamente come condizione per accedere a dei benefici, esponeva dubbi già A. Predieri, *Democrazia*, cit., 288 ss.

Aperta a sviluppi positivi, ad es., è invece A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 4/2015 (27 novembre 2015), 20 ss.

[65] L'espressione è di F. Biondi, *Finanziamento pubblico*, cit., 50.

[66] I dati delle dichiarazioni del 2018, relative ai redditi dell'anno 2017, dunque a 4 anni dall'entrata in vigore delle norme che consentono al contribuente di donare il due per mille ai partiti politici, parlano chiaro: solo il 2,67% degli elettori usufruiscono di questa *chance*, confermando un *trend* il cui picco più alto è costituito dai dati dei redditi dell'anno 2016, in cui si è arrivati al 3,01%.

Cfr. *OpenPolis*, *I partiti alla prova del 2x1000*, 18 aprile 2018, in cui si osserva che nonostante l'aumento del numero di contribuenti dal 2014 al 2017 che hanno deciso di stanziare il loro 2 per mille ai partiti, ancora nell'ultimo anno i partiti hanno ricevuto 15,3 milioni di euro sui 25 milioni "in palio". Secondo lo studio di *OpenPolis* relativo alle entrate del PD, ovvero il partito più finanziato col 2 per mille, gli introiti ottenuti grazie a questa fonte sono scesi di quasi un milione di euro tra il 2017 ed il 2018 (*Quali sfide attendono il tesoriere del PD*, 7 marzo 2019, in https://www.openpolis.it/).

condendo si potrebbero prospettare per rendere più semplice questa fonte di finanziamento indiretto, da un punto di vista giuridico è essenziale registrare il disciplinato comportamento dei principali partiti sulla scena, iscrittisi al Registro con l'unica eccezione di rilievo del MoVimento 5 Stelle, e verificare quale sia, per ora, l'impatto del presente quadro normativo su statuti ed organizzazione interna, nonché sull'effettiva attuazione del metodo democratico.

Quanto al MoVimento 5 Stelle, non ci si può esimere dal notare che la mancata iscrizione al Registro rappresenta una rivendicazione di autonomia e alterità dal modello dei partiti[67].

Venendo ai partiti iscrittisi, fondamentale è la verifica da parte di una Commissione esterna al partito[68] del rispetto, ai fini della iscrizione nel Registro, di quanto previsto dalla legge e delle integrazioni introdotte ad opera della stessa Commissione mediante linee guida (adottate con deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018).

A prescindere dalla problematicità che questo tipo di atti pongono nel sistema delle fonti, lo spirito che ha mosso la Commissione, come affermato nella premessa dell'atto, è da ricondursi all'interpretazione del d. l. n. 149 del 2013 come atto normativo che "*concorre a rendere effettiva, secondo i principi sanciti dall'art. 49 della Costituzione, l'osservanza del metodo democratico nei suoi riflessi non solo esterni, ma anche interni, con specifico riguardo ai diritti di partecipazione degli iscritti*".

Probabilmente, però, l'adozione delle linee guida è dovuta anche all'esigenza della neoistituita Commissione di rafforzare il fondamento financo costituzionale del proprio ruolo e legittimare i propri poteri: infatti, le linee guida definiscono in modo più pregnante il contenuto delle

[67] In realtà, il Partito Democratico, insieme al Partito della Rifondazione comunista – Sinistra europea, al Partito socialista italiano, al Partito autonomista Trentino Tirolese e al Südtiroler Volkspartei dovrebbe essere, salvi errori, oggi l'unico ad utilizzare nel suo lessico la parola partito, sostituito nelle esperienze più rilevanti da MoVimento, Lega, ecc. Su questo aspetto v., su tutti, M. Luciani, *Partiti e Stato: una crisi comune?*, in *Lo Stato presente*, 2017, 3. Si è consapevoli che le differenze, date le funzioni effettivamente svolte dal MoVimento, tra cui la selezione di candidature per le elezioni politiche, siano riducibili ad una questione nominalistica, come messo in luce anche in giurisprudenza (cfr. per una analisi M. Perini, op. cit., 42 ss.), mentre agli effetti di legge siamo dinanzi ad un partito vero e proprio. Tuttavia, sarebbe un errore trascurare completamente questa matrice culturale del MoVimento medesimo in chiave oppositiva rispetto ai partiti come luoghi dell'intermediazione.

[68] I cui componenti sono nominati dai Presidenti delle Camere, uno su designazione del Primo presidente della Corte di cassazione, uno del Presidente del Consiglio di Stato e tre del Presidente della Corte dei conti e sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. Cfr. l'art. 4 del d. l. n. 149 del 2013, convertito in legge dalla l. n. 13 del 2014.

La Commissione deve esaminare anche le modifiche statutarie intercorse dopo l'iscrizione nel registro ed è perciò stata ritenuta titolare di un potere di controllo "dinamico": v. M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017, 118 ss.

regole legislative, specie quando riducibili a prescrizioni piuttosto vaghe[69].

Tuttavia, se è vero che alcune prescrizioni sono ripetitive, altre, invece, per quanto utili perché con esse la commissione limita la propria discrezionalità, introducono disposizioni *praeter legem*[70].

La Commissione ha senz'altro operato al fine di dare una base al proprio controllo[71], ma non ci si può esimere dal notare che questo fenomeno mette a nudo il grave rischio di lasciare nelle mani di soggetti diversi dal legislatore costituzionale il potere di esprimersi sul contenuto da dare al duttile involucro del metodo democratico[72], dimostrando come l'esegesi che ricava dall'art. 49 Cost. la valenza del metodo democratico anche interna ai partiti sia ardita, giacchè, per la sua indefinitezza, apre il varco a ostacoli e limiti soprattutto all'operato dei partiti antagonisti[73].

[69] Questa modalità di azione ricorda un po' i poteri paranormativi del C.s.m., su cui v. per tutti N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, 49 ss.

[70] Un esempio su tutti: l'art. 3, comma 2, lett a) del d. l. 149 del 2013 richiede che lo statuto indichi "*il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonchè l'organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale*". Le linee guida in discorso aggiungono che le modalità selettive dei soggetti che siederanno in tali organi devono essere improntate ai principi di democraticità e non discriminazione; inoltre specificano che non sono ammesse cooptazioni e le vacanze sono coperte secondo le regole ordinarie di selezione.

Sebbene non sia questa la sede, non si può non svolgere qualche considerazione sulla dubbia legittimità di queste linee guida, per il loro ambiguo rapporto di integrazione del testo legislativo. In questo senso, e per altri esempi di problematica integrazione da parte della commissione del testo legislativo, v. M. Perini, *op. cit*., 226 ss.

[71] Si tenga conto oltretutto delle condizioni in cui tale Commissione opera sin dalla sua istituzione, di forte sottodimensionamento di personale e di scarsità di risorse, cui il legislatore non ha ancora posto effettivo rimedio, come ben descritto da ultimo nella relazione annuale trasmessa ai Presidenti delle Camere il 30 aprile 2019, in cui si paventa anche il rischio che la dipendenza dal Governo per la carenza di risorse necessarie ad espletare alcuni compiti istituzionali potrebbe mettere a repentaglio l'imparzialità della Commissione.

[72] Tra coloro che hanno espresso questa preoccupazione, Mortati e Rescigno: rispetto al primo, v. F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 163. Quanto al secondo, cfr. G. U. Rescigno, *Alcune considerazioni*, cit., 955 ss.

Per questo motivo, qualora si ritenga che questa è l'opzione interpretativa corretta, occorre riconoscere l'esistenza di una riserva di legge implicita nell'art. 49 Cost., per scongiurare quantomeno il rischio che siano l'Esecutivo o autorità come la Commissione di cui al d. l. n. 149 del 2013 a dettare limiti alla libertà di associazione in partiti.

Sul contenuto del metodo democratico, cfr. il tentativo di sistematizzazione di M. Perini, *op. cit.*, 129 ss.; per un autorevole e importante tentativo in prospettiva comparata v. C. Pinelli, *Discipline*, cit., 3 ss.

[73] Stigmatizzare questo rischio può essere oggi, forse, ritenuto un eccesso di zelo, in quanto espressione di una deriva conservatrice che finisce col suggellare uno *status quo* altamente problematico. Si ricordi però conto di quanto recentemente accaduto con l'approvazione

Ciò premesso, da un punto di vista, se si vuole, più operativo, non si può non fare i conti con il variopinto mondo delle associazioni partitiche in Italia. Come è possibile, oggi, individuare delle regole minime di democrazia interna comuni a tutte queste realtà, senza favorire la loro fruibilità da parte di alcune fattispecie di partito, piuttosto che di altre[74]?

Da una analisi degli statuti, si evince che non vi è una regolarità nella modalità di allocazione del potere tra gli organi del partito. Pertanto, non pare possibile né utile individuare modelli organizzativi ricorrenti, fatta l'unica eccezione per il ruolo della assemblea congressuale, tendenzialmente titolare del potere di deliberare sulle linee politiche di fondo del partito e che si riunisce con modalità prestabilite.

Ciò posto, sembra più utile, evitando una minuziosa descrizione di ogni singola realtà partitica, concentrare l'attenzione sulle regole con cui sono composti gli organi preposti a vigilare sulle decisioni endopartitiche relative alla acquisizione, menomazione e perdita dello *status* medesimo.

Sembra infatti trattarsi di un interessante indicatore, sia pure su un piano astratto, della capacità inclusiva del partito, la quale pare incompatibile con

della legge elettorale n. 52 del 2015, poi modificata in questa parte dalla legge n. 165 del 2017, quando il legislatore, con una norma da qualche esponente politico definita "anti-MoVimento 5 Stelle", all'art. 2, comma 7, aveva previsto, ai fini dell'accesso alle procedure elettorali, che i partiti depositassero "*il proprio statuto di cui all'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149*". Per favorire una maggiore pervasività d'ipotetiche prescrizioni legislative di regole di democrazia interna, potrebbe risultare inidonea anche la scelta di spingersi a subordinare per legge la presentazione di liste elettorali ad un regime organizzativo rispettoso di requisiti minimi di democraticità e assoggettare a questo fine i partiti ad un controllo esterno, come prevedevano alcune proposte di legge della XVII Legislatura, poi modificate in questa parte nel 2016, o come prevedeva la legge elettorale n. 52 del 2015. Su queste previsioni v., per condivisibili dubbi di legittimità costituzionale, G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2017 (29 ottobre 2017).

[74] Questa sembra la domanda essenziale posta da C. Pinelli, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. Cost.*, 2006, 770 ss., in risposta ad A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere,* ivi, 323 ss., che, ritenendo i tempi maturi, auspicava un intervento legislativo; S. Merlini, *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 26, secondo cui "*la attuabilità di un controllo dall'esterno sull'esistenza e sulla effettività della democrazia all'interno dei partiti presupponeva, come avevano giustamente intuito Mortati e Moro all'Assemblea Costituente, un'idea unitaria e condivisa dei partiti politici, che dovevano essere intesi come associazioni nelle quali le finalità politiche e le classi dirigenti dovevano essere decise in maniera continuativa dagli stessi cittadini associati e non potevano, perciò, discendere da precostituite ed immobili ideologie,* [mentre] *l'aumentare dell'importanza e del peso delle ideologie nel sistema politico italiano e l'approfondirsi delle divisioni ideologiche fra i partiti, rendendo i partiti per definizione non uguali, impedì di riconoscere l'esigenza di un principio comune e condivisibile di democrazia interna, con la conseguenza di rendere improponibile l'adozione di una legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione che rendesse obbligatoria la esistenza di un modello unico (anche se minimo) di metodo democratico negli statuti dei partiti*".

strutture organizzative in cui coincidano organi dotati di potere di indirizzo e organi investiti di una sorta di funzione di garanzia.

Allo stesso tempo, nell'ottica del valore funzionale del metodo democratico di cui si è detto, deve rimanere fermo che chi, all'interno dell'associazione partitica, si discosta dagli obiettivi che, con decisione assunta in via definitiva dai competenti organi a seguito di dibattito più o meno lungo e pluralista, dettano la linea politica del partito, ben può essere espulso.

Ebbene, pur nella vaghezza del dato legislativo, è possibile affermare che gli statuti del principale partito non iscritto al Registro, e di un partito iscritto, pongano problemi. Ci si riferisce a Lega per Salvini Premier e Movimento 5 Stelle, per evidenti commistioni e dipendenza, anche sul piano astratto delle regole, dei loro membri da altri organi interni – espressivi della maggioranza politica al vertice del partito - o per gli effetti solo provvisori delle loro decisioni.

Il primo prevede che l'organo di garanzia interno sia composto da soggetti scelti e revocabili da organi politici del partito (e nel caso della Lega è membro dell'organo di garanzia anche il Segretario federale, vertice politico del partito)[75].

Per quanto concerne il MoVimento 5 Stelle, i profili da segnalare attengono in *primis* alla modalità di investitura degli organi competenti a valutare l'iscrizione e gli illeciti disciplinari dei componenti l'associazione, che avviene da parte della Rete, dunque degli iscritti, su proposta del Garante[76]. In secondo luogo, oltre ad essere foriera di abusi perpetrati mediante espulsioni o sanzioni, è emblematica di una stortura di fondo del concetto di organo di giustizia interna la previsione per cui il Garante può, entro cinque giorni dalla comunicazione della delibera dell'organo collegiale competente a valutare le sanzioni disciplinari, sottoporre nuovamente alla Rete la decisione, con una sorta di plebiscito finale[77].

Quanto alla allocazione dei poteri nel MoVimento 5 Stelle, è opportuno muovere dall'analisi del ruolo del Garante, il quale, sebbene formalmente investito del potere di custode degli ideali del MoVimento medesimo, è dotato di poteri di indirizzo notevoli, è eletto a tempo indeterminato (anomalia rispetto a tutti gli altri casi) ed è di fatto molto difficilmente revocabile. Infatti, è previsto che possa essere destituito dal Comitato di garanzia a maggioranza assoluta, con attribuzione di un potere di deroga della Rete, purchè prenda parte alla votazione la maggioranza assoluta degli iscritti. Ma, "*Nell'ipotesi in cui gli iscritti non ratifichino la proposta di revoca del Garante proposta dal Comitato di Garanzia, tale ultimo organo decadrà con effetto immediato con conseguente necessità di indizione della consultazione in Rete*

[75] Art. 16 dello statuto della Lega per Salvini Premier.
[76] Cfr. artt. 9 e 10 dell'atto statutario.
[77] Cfr. l'art. 11 dell'atto statutario.

per la nomina di un nuovo Comitato" (art. 8). Proprio per le conseguenze ritorsive attribuite al voto negativo della Rete sulla revoca del Garante, non sembra possibile individuare una reale distinzione tra organi deliberativi, esecutivi e di controllo all'interno del MoVimento.

7. Le vicende del vincolo tra iscritto e partito politico: il problema della eccessiva apertura

Nell'ottica di orientare il metodo democratico interno all'esercizio da parte del partito delle sue funzioni essenziali di selezione delle candidature e sintesi politica, può essere utile offrire una descrizione delle norme statutarie che danno significato allo *status* di iscritto ed ai suoi diritti di partecipazione alla vita interna del partito e sulle loro ricadute rispetto allo svolgimento della funzione di sintesi politica da parte del partito stesso.

Si ricordi sul punto l'art. 3, comma 2, lett. d) del d. l. 149 del 2013, che richiede agli statuti di disciplinare "*i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito*".

A prescindere dall'attuale tendenza, che vede in costante diminuzione il numero di iscritti, il vincolo associativo è il primigenio atto da cui origina la partecipazione del singolo alla vita politica interna al partito.

I diritti di partecipazione alle decisioni interne possono, eventualmente, essere estesi in via statutaria a soggetti non iscritti, il cui raggio di azione dovrebbe però costituire pur sempre un *minus* dei diritti spettanti a coloro che hanno optato, iscrivendosi, per la forma più stretta di appartenenza all'associazione, a meno di non frammentare ed annacquare la identità del partito, senza nemmeno incrementarne realmente la capacità inclusiva (cfr. il § 2)[78].

Ciò posto, pare possibile notare, grazie al contributo offerto dalla giurisprudenza e dalla dottrina civilistica, che, affinchè il singolo iscritto sia messo in grado di avere un qualche ruolo nella formazione delle decisioni fondamentali del partito, deve poter prendere parte a riunioni, periodicamente convocate, dell'assemblea congressuale[79] (la quale come si è visto è risultata tendenzialmente titolare, negli statuti esaminati, sia pure in modo diverso, del potere di deliberare sulle linee politiche di fondo del partito).

[78] Per considerazioni critiche ad una scelta organizzativa troppo aperta ai non iscritti, in riferimento al caso del Partito Democratico, v. M. Luciani, *Partiti e Stato: una crisi comune*, in *Lo Stato presente*, 2017, § 4.

[79] L'acquisizione in giurisprudenza è pacifica. Cfr. Cassazione, sentenza n. 5791 del 1981, in cui si afferma che le associazioni non riconosciute sono governate al principio assembleare e maggioritario e devono quindi prevedere "un organo deliberante (assemblea) formato da tutti i membri o associati".

Per gli studi civilisti, v. per tutti G. Iorio, *Profili civilistici*, cit., 65 ss.

In caso di articolazione territoriale del partito, le assemblee periferiche possono delegare altri soggetti ad assumere ulteriori scelte, eventualmente anche molto incisive per il partito, ma in questo caso occorre garantire l'esistenza di un raccordo, dal basso verso l'alto, tra assemblea generale e organi dei delegati, affinchè quanto deciso dall'assemblea nella sua composizione più ampia sia perlomeno messo all'ordine del giorno dell'organo apicale, il quale potrà discostarsene se possibile secondo lo statuto[80].

Porre l'accento sui diritti degli iscritti non significa trascurare i *limiti* alla espressione del dissenso interno, fondamentali perché si possa mettere il partito nella condizione di poter svolgere le sue funzioni di rilievo costituzionale senza essere paralizzato dalle divisioni interne. Certamente, la presenza di procedure trasparenti per l'espulsione di un dissidente, che consentano all'interessato di conoscere preventivamente gli addebiti che gli sono stati contestati e di interloquire rispetto ad essi è molto importante per assicurare democrazia interna[81] e allo stesso tempo funzionale ad assicurare al partito uno strumento utile per valutare le ragioni dell'espulsione senza farsi scavalcare da pressioni esterne. La permanenza del vincolo sociale deve essere assicurata, dunque, anche in presenza di un dissenso interno, posto che non dovrebbe essere possibile intaccare o elidere completamente la libertà degli iscritti di manifestare il proprio pensiero prima della decisione su determinate *iusseus* del competente organo del partito. Tuttavia, dopo che le linee politiche di fondo sono state assunte in via definitiva l'iscritto non se ne dovrebbe allontanare, pena il rischio di sanzioni varie, fino all'espulsione[82].

Ciò chiarito in via generale, tenuto conto che gli statuti regolano in modo molto diverso diritti di partecipazione e vicende del rapporto tra iscritto e partito, un interessante indice di capacità inclusiva del partito stesso pare costituito dalla regolamentazione delle modalità di acquisizione dello *status* di iscritto.

Come noto, nella generalità dei casi l'iscrizione ai partiti è assicurata tendenzialmente a chiunque ne faccia richiesta, purchè abbia raggiunto un'età minima e – quel che più interessa - aderisca al programma del partito, non sia iscritto ad altri partiti[83] o, pur essendolo, non ponga in essere compor-

[80] Così v. lo studio di G. Iorio, *Profili civilistici*, cit., 69.

[81] Cfr. al riguardo Trib. Civ. Roma, sentenza 12 febbraio 2015, che ha annullato l'espulsione da Partito Democratico del tesoriere della Margherita, proprio per la mancata contestazione degli addebiti e la violazione delle procedure statutarie e regolamentari del partito, che avevano impedito all'espulso di difendersi.

[82] Come sottolinea molto efficacemente M. Perini, *op. cit.*, 196 ss., che ha chiaramente distinto le due fasi sopra indicate.

[83] Per lo Statuto del Partito Democratico, "*sono escluse dalla registrazione nell'Anagrafe degli iscritti e nell'Albo degli elettori del PD le persone appartenenti ad altri movimenti politici o iscritte ad altri partiti politici o aderenti, all'interno delle Assemblee elettive, a gruppi consiliari diversi da quello del Partito Democratico*" (art. 2, comma 9). Analogamente, v. l'art. 3 dello Statuto del MoVimento 5 Stelle.

tamenti antitetici agli obiettivi del partito, la cui valutazione è rimessa ad organi interni[84].

Si consideri, però, il carattere sbiadito dei contenuti programmatici delle associazioni, come astrattamente descritti negli statuti - spia questa, ovviamente, del carattere strutturale "liquido" di molti partiti; a parte alcuni casi, minoritari, anche se qualitativamente significativi[85], non si pongono infatti obiettivi politici fortemente caratterizzanti.

Talvolta, si ritrovano cenni a valori che possono minimamente connotare la piattaforma politica su cui si erge l'attività del partito, ma non si tratta di differenze percepibili in modo netto (Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale[86]).

Del tutto particolare, in questo contesto, è la posizione del MoVimento 5 Stelle, nel senso che il *quid* di questa associazione è costituito esattamente, stando all'esame dello statuto, dalla "*consultazione dei propri aderenti per l'individuazione, selezione e scelta di quanti potranno essere candidati a promuovere le campagne di sensibilizzazione sociale, culturale e politica, così come le proposte e le idee condivise nell'ambito del sito www.MoVimento5stelle.it*". Proprio per compensare il contenuto di questa norma, o, se si preferisce, coerentemente ad esso, lo statuto del MoVimento attribuisce incisivi diritti legati ad istituti di democrazia diretta o partecipata agli iscritti, da almeno sei mesi (cfr. infra, § 8).

La previsione di restrizioni al momento di richiesta di iscrizione al partito non sarebbe peraltro, di per sé, un indice di *deficit* democratico, dato l'elevato contenuto di politicità delle nuove affiliazioni, che in quanto tali sono decise secondo criteri altamente discrezionali[87].

Viceversa, la presenza di un catalogo di valori indefinito non assicura – come ovvio - democraticità, anzi. Ad esempio, l'apertura del partito ideologi-

[84] Così v. lo Statuto di Forza Italia, ad esempio, che all'art. 2 prevede che "*Spetta al comitato di presidenza decidere sulla compatibilità tra l'adesione a Forza Italia e l'appartenenza ad organizzazioni che svolgono attività politiche di rilievo*".

Interessante pare la soluzione dell'art. 29 dello Statuto della Lega per Salvini Premier, che associa all'acquisizione dello *status* di "socio ordinario militante" la titolarità di alcuni diritti e doveri molto importanti, tra cui l'elettorato attivo e passivo, ma solo a chi raggiunge questa condizione, e non quella, più semplice da acquisire, di socio sostenitore, impone l'obbligo di "non iscrizione o adesione a qualsiasi altro partito o movimento politico, associazione segreta, occulta o massonica, a liste civiche non autorizzati dall'organo competente o ad enti no profit ricompresi tra quelli preclusi dalla Lega per Salvini Premier".

[85] Cfr. gli statuti di: Lega per Salvini Premier; MDP; Rifondazione comunista.

[86] Che all'art. 1 specifica di rispettare la sovranità nazionale e di aderire alla "visione spirituale della vita e ai valori della tradizione nazionale, liberale e popolare, e partecipa alla costruzione dell'Europa dei Popoli".

[87] V. autorevolmente G. Amato, *Nota su una legge*, cit., 11, per cui "*non si può pretendere dai partiti che assicurino l'iscrizione a chiunque. L'iscrizione deve essere garantita, e devono esserci rimedi in caso di diniego, ma sempre sulla base dei requisiti statutariamente richiesti*".

camente poco connotato ad un numero maggiore di consultazioni della base degli iscritti può giocare negativamente rispetto alla salute del partito, esponendolo al rischio di strumentalizzazioni da parte di gruppi di nuovi iscritti (si è già fatto cenno nel § 2 alle accelerazioni delle iscrizioni a ridosso delle elezioni del segretario del partito), a meno che il partito non possegga l'antidoto per farvi fronte, spesso consistente in una gestione gerarchica del potere.

Più in generale, in questi casi, il partito poco strutturato, già debole su un piano valoriale, per far fronte al rischio di essere dilaniato da spinte centripete deve probabilmente bilanciare la sua opaca identità con la presenza di un *leader* che detta la linea politica in modo accentrato, riducendo così il significato del vincolo sociale alla vicinanza dell'ideale del capo più che all'inclusione di nuove domande sociali.

8. Gli strumenti di democrazia diretta all'interno dei partiti e la loro problematica ricaduta sulla attività di sintesi politica del partito

La legislazione vigente non si occupa invece di quel versante del metodo democratico interno che consiste nel ricorso a strumenti di democrazia diretta dentro i partiti.

Si tratta dunque di aspetti tuttora rimessi alla autonoma scelta del singolo partito. Sulla base degli statuti, è abbastanza ampio il fronte dei partiti che hanno deciso di avvalersene, con discipline però vaghe ed incomplete.

Fermo restando che su questi elementi il MoVimento 5 Stelle fonda la sua identità, non è infatti difficile rinvenire negli statuti dei partiti iscritti al Registro il ricorso a strumenti di democrazia diretta o volti a favorire la partecipazione degli iscritti e, in taluni casi, dei simpatizzanti, secondo una tendenza oramai comune resa possibile dalla tecnologia digitale, fatta eccezione per la Lega per Salvini Premier e Forza Italia, i cui dibattiti sembrano quasi esclusivamente imperniati nelle riunioni degli organi in cui si struttura, a livello territoriale o nazionale, l'associazione, o in altri eventuali punti di aggregazione[88], anziché nella rete, mediante forme di consultazione diretta e immediata su singole questioni o candidati.

Non è inutile ribadire sul punto, anche se dovrebbe risultare ovvio, che in caso di *referendum* sono fondamentali regole chiare su *quando*, *quomodo* (formulazione del quesito, *quorum*), ed effetti del voto[89], nonchè sulla

[88] Nel caso di Forza Italia, principalmente, i club (art. 2 e Parte IX).

[89] Gli esempi di quesiti formulati in modo da pilotarne l'esito, che si potrebbero portare, sono innumerevoli, ma ci si limita a citare la consultazione del MoVimento 5 Stelle sull'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell'Interno Salvini, per reati commessi in ragione del divieto posto alla nave Diciotti di sbarcare nel porto sicuro. Il quesito, in quel caso, era così formulato: "*Il ritardo dello sbarco della nave Diciotti, per redistribuire i migranti nei vari paesi europei, è avvenuto per la tutela di un interesse dello Stato? – Sì, è avvenuto per la tutela*

composizione degli organi che gestiscono la consultazione o il *referendum*.

Inoltre, in caso di voto *online*, è irrinunciabile la previsione di strumenti di protezione della integrità e regolarità del voto da manipolazioni[90]. A questo proposito, il provvedimento sul *data breach* del 4 aprile 2019 n. 9101974 del Garante per la protezione dei dati personali ha messo in luce alcune criticità nel funzionamento della piattaforma della Associazione Rousseau, deputata al compito di gestire le operazioni di voto *online* del MoVimento 5 Stelle[91].

Accanto al *referendum*, sono spesso previste generiche consultazioni degli iscritti, in taluni casi rese obbligatorie nel caso di decisioni particolarmente importanti a livello politico[92].

Non mancano casi di discipline molto vaghe ed incomplete, dove non è nemmeno chiaro se la partecipazione attraverso la rete consista prevalente-

di un interesse dello Stato, quindi deve essere negata l'autorizzazione a procedere; – No, non è avvenuto per la tutela dell'interesse dello Stato, quindi deve essere approvata l'autorizzazione a procedere". Particolarmente critico nei confronti di questo episodio è A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, 2/2019 (18 giugno 2019), 592.

Notevolmente strutturata, regolando la modalità di elaborazione, i tempi e gli effetti del quesito, è la disciplina del Partito democratico (art. 27), anche se manca, al momento in cui si scrive, a quanto consta, il relativo documento di attuazione. Cfr. anche l'art. 5 dello statuto di Possibile; l'art. 11 dello statuto di Rifondazione comunista per la sua dettagliata normativa, che prevede un *quorum* di partecipazione affinchè l'effetto del *referendum* sia vincolante, ed un vaglio del quesito, che deve essere chiaro; l'art. III dello statuto di Sinistra Italiana; l'art. 24 dello Statuto del Psi.

A sostegno dell'importanza di regole sulla formulazione del quesito, è significativo ricordare, nonostante la distanza temporale e il contesto diverso, alcune delle parole della sent. n. 16 del 1978, pronunciate dalla Corte costituzionale per giustificare l'inammissibilità di *referendum* abrogativi su questioni eterogenee, per cui "*uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie*".

[90] Cfr. l'art. 8.2 dello statuto di Più Europa; art. 5 dello statuto di Centro Democratico.

[91] Si legge, al punto 3.4, che "*la piattaforma Rousseau non gode delle proprietà richieste a un sistema di evoting, come descritte, per esempio, nel documento "E-voting handbook - Key steps in the implementation of e-enabled elections" pubblicato dal Consiglio d'Europa a novembre 2010 e nel documento "Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting" adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 14 luglio 2017, che prevedono la protezione delle schede elettroniche e l'anonimato dei votanti in tutte le fasi del procedimento elettorale elettronico. La stessa, infatti, non appare in grado, tra l'altro, né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni*", né regola un controllo sull'operato degli stessi, il quali sono consapevoli di agire in assenza di verifiche.

[92] Art. III dello statuto di Sinistra Italiana, che le rende obbligatorie per le alleanze elettorali.

mente nel favorire la circolazione di informazioni e idee, o comprenda anche veri e propri momenti deliberativi; quel che è certo, è che spesso tale strumento sembra ridursi ad un impegno programmatico (es. Pd, dove all'art. 1, comma 10, si fa riferimento al Sistema Informativo per la partecipazione; stesso discorso vale per Fratelli d'Italia, SEL, Scelta civica, Possibile, Centro Democratico).

Questo problema si acuisce se si tiene conto che spesso gli statuti riservano a regolamenti del partito, ancora da adottare, la disciplina delle modalità dell'esercizio di tali diritti partecipativi, che poi non sono stati adottati o non sono reperibili.

Se è indubbia la convenienza dei partiti ad adottare discipline incomplete o comunque poco strutturate, per questo più facilmente aggirabili al fine di mantenere, al di là del coinvolgimento più apparente che reale della base, il monopolio del potere decisionale negli organi o nelle personalità di vertice, è altrettanto vero che gli stessi partiti paiono avere le idee poco chiare su come avvalersi di questi strumenti.

Da questa opacità e carenza della disciplina di aspetti fondamentali, si ricava per differenza l'importanza di regole che dettino il fondamento (ed i limiti) dei diritti di iscritti e simpatizzanti, quando coinvolti. Ad esempio, si potrebbero ipotizzare regole volte a distinguere questi strumenti a seconda del loro oggetto (selezione dei candidati, selezione dei dirigenti del partito, singole questioni politiche), dei loro effetti (consultive o vincolanti), nonché delle modalità della interazione (partecipazione ad una discussione, scelta tra due o più alternative).

Ancora, questi strumenti dovrebbero mantenere un peso "laterale"[93], poiché un pervasivo (o quasi esclusivo) ricorso ad essi non può che entrare in rotta di collisione con lo svolgimento della essenziale funzione di sintesi politica del partito, che richiede la capacità di valutazioni complesse, in cui occorre soppesare diversi interessi generali e non è sempre possibile chiamare la base a pronunciarsi su singole questioni con un si o un no. In questo senso, si ritiene importante sottolineare che nei partiti si dovrebbe tendere a "*ragionare in generale*"[94], lasciando la soluzione dei singoli temi a valutazioni applicative caso per caso.

In assenza di un minimo di garanzie, per questi motivi, gli strumenti di democrazia diretta o partecipata si trasformano in una finzione che non serve a rivitalizzare l'esercizio della funzione di scelta dei candidati e elaborazione di una linea politica, ma all'opposto si tradurrà verosimilmente, nel lungo

[93] Secondo la espressione di S. Staiano, *La rappresentanza*, cit., 41, elaborata in riferimento al diverso contesto dell'impianto della *e-democracy* a livello istituzionale, ma a parere di chi scrive adattabile anche al contesto intra-partitico. Nello stesso senso, v. A. Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 12 ss.

[94] Per usare l'espressione di N. Zanon, *La rappresentanza della nazione*, cit., 686.

periodo in un ulteriore ragione di disaffezione dell'elettorato, essendo in via ultimativa diretta solo ad una autolegittimazione dei partiti.

Il MoVimento 5 Stelle mette peraltro difronte ad un fenomeno nuovo, in cui questi strumenti sono contrapposti e si sostituiscono interamente all'attività degli organi interni all'associazione, che sono chiamati soprattutto a garantire il recepimento della volontà della Rete sulle singole questioni per cui si pronuncia[95].

9. L'eccezione delle pari opportunità, recepite negli statuti: un vincolo sostanziale imposto dalla Costituzione?

A tutto ciò fa eccezione quello che, estremizzando, potrebbe avvicinarsi molto ad un vincolo sostanziale, previsto dalla stessa Costituzione, all'autonomia statutaria: ci si riferisce all'obbligo dell'art. 51, in base al quale la Repubblica promuove le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, e 117, comma 9, per cui le leggi regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive" [96].

La giurisprudenza costituzionale in questo ambito è mutata, anche a seguito delle riforme costituzionali che hanno portato all'attuale versione dei due parametri costituzionali appena citati[97]: nella sent. n. 422 del 1995, la previsione di una quota di genere è stata ritenuta incostituzionale per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., mentre è stato dichiarato assorbito il profilo, pur evocato, dell'art. 49 Cost., indicato dal remittente in ragione dell'attrito tra sistema di quote di genere e autonomia dei partiti di candidare liberamente

[95] L'obiettivo principale, che è di evolvere la democrazia rappresentativa nella democrazia diretta, deve essere perseguito prima di tutto dentro al MoVimento. Nel libro *Web Ergo Sum* Gianroberto Casaleggio scrive "*il termine di democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un'evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio di delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate*".

[96] In tema v. per tutti M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, spec. 97 ss.

In questo senso, i partiti possono fungere da grimaldello con cui rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, comma 2, Cost., come fa notare, sebbene genericamente e non in riferimento all'eguaglianza di genere, M. Luciani, *Sul partito politico, oggi*, in *Democrazia e diritto*, 2010, 165; Per G. Amato, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, cit., 777 ss., lo Stato dovrebbe negare i contributi finanziari "*a un partito che predicasse e praticasse la diseguaglianza, lo Stato, pur non mettendone in dubbio la liceità*".

[97] Per una disamina dell'*excursus* che ha portato al testo attuale e del suo impatto, cfr. M. D'Amico, *Il difficile cammino*, cit., 27 ss.; v. inoltre S. Leone, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013, 42 ss.; C. Napoli, *La rappresentanza di genere nelle assemblee elettive: le quote alla prova del voto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2013, 1 ss.

i soggetti da loro individuati. La Corte costituzionale ha colto però l'occasione, in questa pronuncia, per infondere una luce positiva nelle iniziative di promozione delle pari opportunità non imposte per legge, bensì "*liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche*" a rendersi parte attiva nel compimento di questo cammino.

Nel 2003, con la sentenza n. 49, la Corte, forte della modifica dell'art. 117 Cost., afferma, con un amaro riferimento al mancato seguito dell'auspicio e della dichiarazione di fiducia espressi verso i partiti con la sentenza del 1995[98], che "*quello che, insomma, già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti (i quali però, finora, in genere non hanno mostrato grande propensione a tradurle spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite) è qui perseguito come effetto di un vincolo di legge. Un vincolo che si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria*".

Evidente la descrizione di un quadro normativo diverso in cui per la Corte l'interesse costituzionale alla tutela dell'equilibrio di genere nella rappresentanza politica può giustificare la previsione di un vincolo legislativo che riduce l'autonomia dei partiti.

Si tratta di una indicazione importante, se è vero che la parità di genere nella selezione delle candidature da parte dei partiti è un fattore essenziale di un assetto democratico interno[99]. Stando a questo ragionamento, infatti, la tutela per via legislativa di altri interessi costituzionali, dotati cioè di un riconoscimento costituzionale paragonabile a quello riconosciuto alla parità di genere, potrebbe giustificare una compressione, la cui estensione è tutta da verificare, dell'autonomia organizzativa dei partiti[100].

[98] Stigmatizza questo elemento P. Faraguna, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa"*, in F. Spitaleri (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, 2013, 41 ss.

[99] Cfr. sulla diretta vincolatività dell'art. 49 Cost. M. D'Amico – S. Catalano, *Liste e rappresentanza politica di genere*, in www.federalismi.it n. 6/2008; in tema v. inoltre anche A. Apostoli, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, in *Le Regioni*, 2016, 1013 ss.

[100] Valorizza questo elemento E. Rossi, *La democrazia*, cit., 5 s., secondo cui la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive è un interesse "*ritenuto dalla Corte pertanto ammissibile, perché finalizzato a realizzare un interesse meritevole di tutela: analogamente, dunque, altri vincoli all'autonomia del partito potrebbero essere posti per legge, allorchè finalizzati a garantire interessi costituzionali (come ad esempio la tutela del diritto riconosciuto ad ogni cittadino dall'art. 49 Cost.)*".

Fermo restando che su un piano giuridico gli artt. 51 e 117, comma 9, ovviamente non sono rivolti a disciplinare solo la vita dei partiti, ed a prescindere dall'attuazione che i partiti stessi hanno dato a queste norme, la tendenza qui registrata è significativa. Costituisce indice di una regolarità unica in questo senso che nella quasi totalità degli statuti dei partiti[101] iscritti nel registro e del MoVimento 5 Stelle[102] sia sancito questo principio e che in alcuni casi esso rappresenti un elemento fondante l'identità del partito e sia declinato con norme piuttosto rigide, le quali prevedono vere e proprie quote di genere.

Interessante notare, su un piano descrittivo, inoltre, che in molti degli statuti esaminati le norme promozionali[103] del genere sottorappresentato precedono o seguono analoghe norme attinenti ai sistemi elettorali volte a tutelare le minoranze del partito negli organi non esecutivi[104].

[101] Cfr. l'art. 1 – *ter* dello statuto del Partito Democratico; l'art. 9 – *bis* dello statuto di Forza Italia; l'art 7 della Lega per Salvini Premier: particolarmente forte è poi l'art. 2, comma 5, dello Statuto del Partito Socialista Italiano; v. inoltre la parte III, comma 1, dello statuto di Sinistra Italiana; l'art. 23 dello statuto di MDP; l'art. 19, comma 3, dello statuto di SEL; per Scelta Civica e Più Europa cfr. la nota n. 104. Assai meno pregnante lo statuto di Possibile, il quale si limita ad intervenire sul punto solo in riferimento ad alcuni organi (comitato di garanzia e comitato scientifico).

Molti partiti prevedono poi misure di sovvenzione economica per favorire la partecipazione delle donne (PD, Forza Italia, Lega per Salvini Premier, Fratelli d'Italia) o articolazioni degli organi di partito ad hoc (PD, Forza Italia, Centro Democratico, Italia dei Valori).

[102] Cfr. gli artt. 9 (sul Comitato di garanzia) e 10 (sul collegio dei Probiviri).

[103] Cfr. S. Leone, *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne: una misura efficace?*, in G. Tarli Barbieri – F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento*, cit., 177 ss., sull'impatto, assai ridotto, della leva del finanziamento pubblico indiretto per una selezione delle candidature da parte dei partiti rispettosa della parità di genere.

[104] Nello statuto di Scelta civica, in questo senso piuttosto originale, vi è anche una esplicita quota per le minoranze, negli organi non esecutivi, che viene esplicitamente presentata in analogia con le quote di genere. Cfr. l'art. 8: "*8.4. Ai fini del conseguimento dell'effettiva parità di genere, in tutti gli organismi collegiali di ogni livello territoriale e nazionale, dovrà essere garantita la presenza di una percentuale di ciascun genere non inferiore al 30% (trenta per cento). 8.5. Parimenti, ai fini del conseguimento della rappresentanza delle posizioni minoritarie, in tutti gli organismi collegiali non esecutivi di ogni livello territoriale e nazionale, dovrà essere garantita una rappresentanza percentuale alle eventuali minoranze interne non inferiore al 20% (venti per cento)*".

Cfr. similmente l'art. 8, commi 3 e 4, dello statuto di Più Europa: "*8.3. Ai fini del conseguimento dell'effettiva parità di genere, in tutti gli organismi collegiali di ogni livello nazionale e territoriale, dovrà essere assicurata la presenza di una percentuale di ciascun genere non inferiore al 30%. 8.4. Ai fini del conseguimento della rappresentanza delle posizioni minoritarie, in tutti gli organismi collegiali non esecutivi di ogni livello nazionale e territoriale, alle eventuali minoranze interne dovrà essere assicurata una rappresentanza percentuale nelle quote elettive di tali organismi proporzionale al risultato conseguito in sede congressuale*". A queste norme si aggiunga l'art. 20, che prevede una specifica modalità di elezione del collegio di garanzia con riserva di posti alla lista arrivata per seconda, ed il regolamento del Congresso, approvato il 22 gennaio 2019, che però non contiene norme attuative in tal senso.

Questa scelta statutaria è emblematica di una problematica vicinanza ideale della matrice delle misure volte a contrastare le discriminazioni perpetuate ai danni del genere femminile, nell'atto di entrare in politica, ed i trattamenti discriminatori riservati agli esponenti delle minoranze in seno al partito. Si tratta infatti di una identificazione, quella tra appartenenza al genere femminile e ad una minoranza politica interna al partito, tutta da discutere. In questa sede, ci si limita a notare che questa sovrapposizione può portare a confondere il piano dell'equilibrio di genere, da assicurare in tutti gli organi del partito, con le possibili esigenze delle minoranze politiche di vedersi assicurare una rappresentanza nei soli organi di controllo.

10. Conclusioni: come declinare il metodo democratico per ridare centralità ai partiti

Queste riflessioni hanno consentito di richiamare l'attenzione sul terreno, poco arato, dell'assetto organizzativo interno al partito. Se si vuole dare un significato pieno al metodo democratico interno al fine di renderlo funzionale ad una effettiva capacità inclusiva del partito, occorre infatti prendere atto che esso investe non solo la sfera della garanzia dei diritti e doveri degli iscritti e dei loro strumenti di tutela interna, ma anche la distribuzione del potere tra gli organi del partito.

In via di conclusione si ritiene che, su un piano prescrittivo, vista l'eterogeneità della struttura organizzativa dei partiti italiani, un traguardo di grande importanza è senz'altro assicurare effettività e vera trasparenza alle norme statutarie che disciplinano questo versante della vita interna dei partiti medesimi.

Se sulla carta si tratta di un aspetto che può apparire scontato, come già sottolineato nel § 5 la pubblicazione degli statuti dei partiti che si iscrivono al Registro nazionale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale è un prerequisito importante per assicurare conoscibilità e certezza delle regole fondamentali della vita interna al partito.

Cfr. poi gli artt. 11, 13, 16, 18, 19, 20 e 31 dello statuto di Centro Democratico, che associano i due tipi di interventi. Analogo è lo statuto di MDP, che all'art. 12 prevede che "*MDP promuove la presenza delle eventuali minoranze all'interno degli organi collegiali non esecutivi, riservando loro una quota pari ai voti ottenuti nel congresso*".

Tra gli Statuti che ricorrono al sistema proporzionale per tutelare le minoranze all'interno degli organi elettivi, v. il PD (art. 1 *bis*); Forza Italia (art. 14 *bis*); Lega per Salvini Premier (art. 11, 4); Sinistra Italiana (parte III, art. 1, comma 1); SEL (art. 19, comma 2).

Lo Statuto del MoVimento 5 Stelle non ha norme di questo tipo. Agli artt. 9 e 10 prevede che, rispettivamente, il Comitato di Garanzia e il Collegio dei Probiviri sono composti nel rispetto della parità di genere e della rappresentatività delle minoranze, in modo dunque piuttosto generico. Lo statuto di Alternativa popolare demanda invece questo compito ad un regolamento (art. 5, comma 2). L'art. 1 dello statuto dell'Italia dei Valori contiene un intento programmatico e non è attuato da altre norme.

In questa direzione sembra lungimirante la scelta espressa nell'art. 3, comma 2, del d. l. 149 del 2013, che si limita a richiedere che gli statuti prevedano, per l'iscrizione nel Registro, la distinzione tra organi deliberativi, esecutivi e di controllo (lett. a), che l'assemblea congressuale si riunisca secondo cadenze predefinite (lett. b), e la assicurazione secondo modalità prestabilite della presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi (lett. e). I requisiti in parola paiono infatti tesi a garantire trasparenza delle regole essenziali di allocazione dei poteri ed evitarne la concentrazione nelle mani di un solo organo.

Questa tipologia di disciplina sembra servente rispetto ad una effettiva "legalità interna"[105] delle decisioni del partito e dunque in ultima analisi ad una effettiva democrazia interna, mentre si lasciano ampi spazi all'autonomia organizzativa dei partiti[106]. Per le ragioni che si sono viste, infatti, la legge non può sostituirsi agli statuti nel compito di declinare le regole di democrazia interna, ma può incentivare l'adozione di alcune "norme minime" da parte degli statuti medesimi, che dovrebbero quindi riacquisire centralità come fonti interne[107] che delineano la "forma di governo" intrapartitica.

Ciò posto, una regolazione eteronoma basata sulla indicazione di regole minime non dovrebbe intaccare (bensì indirettamente rafforzare) il ruolo d'intermediazione del partito politico. In questo senso, la lettura funzionale del metodo democratico, qui proposta, può rappresentare un tracciato ideale che orienta l'intervento legislativo e ne argina eventuali eccessi, perché può evitare che la legge prescriva regole costrittive dell'autonomia e capacità decisionale dei partiti, senza le quali la loro funzione di sintesi politica si può inceppare o paralizzare. Così, inoltre, le regole poste dalla legge potrebbero essere meglio adattate a diverse realtà dei partiti e al contempo fungere da criterio di valutazione delle modalità di apertura del partito ad istanze provenienti dalla base dei suoi iscritti, o più in generale dall'esterno.

Il metodo democratico interno può essere utile, nell'ottica assunta dalla legislazione vigente in tema di finanziamento pubblico indiretto e democra-

[105] Come ribadisce più volte nel suo testo M. Perini, *op. cit.*, 117 ss., 230 ss., cui si rinvia anche per i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali. La reale attuazione delle procedure atte a garantire una protezione agli iscritti da parte degli "organi di garanzia" è molto importante, potendo fungere sia da deterrente, sia da strumento di protezione interno al partito, una volta che l'abuso è avvenuto.

[106] Come ha notato F. Biondi, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in G. Tarli Barbieri – F. Biondi (a cura di), cit., 50 ss.

Anche se la legge sconta la debolezza delle leve con cui indurre l'adattamento degli statuti. Il modello tedesco e quello spagnolo, certamente più avanzati, analizzati da Pinelli (1984), paiono fornire spunti interessanti in questa direzione (C. Pinelli, *Discipline e controlli*, cit., 19 ss.).

[107] L. Gori, *La "reazione"*, cit., sottolinea il profilarsi di una nuova importanza degli statuti.

zia interna, a condizione che si basi su regole di democrazia procedurale, contribuendo a rendere effettivi diritti di partecipazione e responsabilità politica dei vertici del partito verso iscritti ed elettori, non paralizzando, al tempo stesso, la capacità di decisione del partito, all'esito del dibattito interno. La trasparenza delle regole, richiesta dal d. l. 149 del 2013 funge in questo senso da veicolo che mette sia gli iscritti, sia i cittadini, "*in condizione di verificare la rispondenza delle attività svolte dal partito alle loro aspettative e alle loro esigenze*"[108].

Allo stesso tempo, la lettura funzionale del metodo democratico interno permette di formulare considerazioni critiche su quelle derive per cui, a fronte di un'assolutizzata democrazia, si eclissa il ruolo irrinunciabile dei partiti, ed essi vengono scavalcati o deresponsabilizzati nei propri essenziali compiti. In altre parole, aiuta a mettere a fuoco come la adozione di strumenti di democrazia diretta o consultazioni *online* non sempre rispecchi una reale apertura del partito. Tale tendenza, se non accompagnata da regole chiare, applicate all'interno di partiti strutturati, non porta ad altro che al rafforzamento dell'*élite* del partito, a discapito della sua capacità di assorbire nuove istanze dell'elettorato[109].

Emblematica di un'altra deriva pericolosa, che tende a svilire il ruolo dei partiti, è inoltre la legge n. 3 del 2019, dove richiede che sul sito internet dell'organo i cui membri saranno scelti con la competizione elettorale (Parlamento, Consiglio regionale, Consiglio comunale, ecc.) siano pubblicati il *curriculum* e il certificato del casellario penale dei candidati a partire dal quattordicesimo giorno antecedente le elezioni: come se non si potesse attribuire nessun affidamento alla scelta dei partiti di collocarli in lista. Sarà pur vero che in alcuni (troppi) casi tale fiducia è mal riposta: ma la disposizione citata è simbolica di una sfiducia, per così dire, istituzionale. Anche que-

[108] Per usare l'espressione di G. Amato, *Nota*, cit., 777 ss.

Caricando ulteriormente di significato questo punto di vista, è stato anche sostenuto, da parte di chi si accingeva ad approvare una legge con ulteriori requisiti procedurali minimi di democrazia interna, che deve essere attribuito valore costituzionale "*al diritto dei singoli associati, iscritti, o aderenti, e dei terzi, alla certezza dei rapporti giuridici che si instaurano all'interno e all'esterno del soggetto politico organizzato, come di qualsiasi altra struttura associativa*": Relazione dell'On. Richetti, relatore di maggioranza al disegno di legge presentato nella scorsa legislatura in tema di democrazia interna dei partiti, AC 3731, presentata il 7 aprile 2016.

[109] Per conclusioni forse ancora più scettiche v. R. Calvano, *Le primarie*, cit., 65 ss. e M. Manetti, Testo della relazione al convegno AIC *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, Modena, 2017, 11, che discorre di "messa in scena della democrazia" ed esprime dubbi analoghi a quelli sopra indicati; l'A. avanza perplessità sia nel ricorso alle primarie, sia nel ricorso alle consultazioni *online*.

Così v., tra gli studi politologici, R. Katz, *The problem of candidate selection and models of party democracy*, in *Party Politics*, vol. 7 (3), 2001, 277 ss. e spec. 290 e 293.

sta previsione, insomma, contribuisce a inabissare l'importante funzione dei partiti, anziché aiutarli a cogliere le sfide della contemporanea democrazia.

Una classe politica che svolga un ruolo di cerniera tra elettori e Parlamento è invece ancora oggi indispensabile, e i partiti continuano ad avere il compito di forgiarla. Non già perché è costituzionalmente indispensabile che i partiti adottino al proprio interno il metodo democratico quanto, piuttosto, perché lo impongono le logiche sottese al buon funzionamento della democrazia rappresentativa disegnata dalla Costituzione[110].

Se si dimentica questo, e si trasformano i partiti in contenitori di candidati e poi eletti che si devono uniformare a scelte della base mediante il ricorso a strumenti di democrazia diretta usati secondo regole inadeguate, che trasformano queste consultazioni in plebisciti, si finisce per frammentare e opacizzare le scelte interne dei partiti, anziché promuoverne la capacità inclusiva.

[110] Sempre attuali sul tema sono le riflessioni di E.W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 227 ss.

LA SELEZIONE DELLE CANDIDATURE: REGOLAZIONE GIURIDICA E DINAMICHE PARTITICHE

di Umberto Ronga

Sommario: 1. Delimitazione del tema. – 2. Elezioni primarie e sistema elettorale. – 3. L'esperienza italiana. – 3.1 I fattori di interesse. – 3.2 La prassi. – 3.3 Vecchie e nuove sperimentazioni. – 4. La difficile regolazione di partiti e movimenti politici e la prospettiva del «metodo democratico». – 4.1 Le proposte di legge nella XVII e nella XVIII legislatura. – 5. "Autonomia della politica" ed esigenza di una cornice regolativa. Considerazioni conclusive.

1. Delimitazione del tema

Il tema della selezione delle candidature può essere considerato da angoli di osservazione differenti e mediante l'impiego di discipline diverse. Esso si colloca, infatti, su un crinale complesso, e coinvolge in particolare la riflessione costituzionalistica e politologica[1]. In questa sede chiaramente lo si osserva da un punto di vista meramente giuridico, pur senza rinunciare alle risultanze di ricerche svolte in ambito sociale e politico, nonché alla documentazione prodotta in sedi istituzionali.

Seguendo questo approccio, si collocherà il tema nel contesto ordinamentale italiano e indagheranno i profili di principale interesse costituzionalistico, a cominciare dal rapporto che esso alterna con il sistema elettorale. Dunque, si tenterà di ricostruire le principali tendenze dei modelli di selezione delle candidature rinvenibili nella prassi, al fine di isolare i fattori di maggiore interesse. In tal senso, per esigenze di delimitazione dell'oggetto della ricerca (il tema della selezione delle candidature, infatti, dovrebbe indurre a considerare tutte le innumerevoli modalità, politiche, statutarie e organizzative interne, "istituzionali", attraverso le quali, da sempre e nelle diverse forme possibili, le forze politiche si sono selezionate), l'analisi sarà

[1] «Per quanto concerne i profili metodologici [si è consapevoli della] difficoltà di operare delle partizioni cartesiane fra ciò che appartiene al diritto costituzionale e ciò che appartiene alla scienza politica», così L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018, 14-15.

circoscritta alle elezioni *primarie* e alle declinazioni che esse hanno assunto nella vicenda italiana quale strumento di selezione delle candidature. Senza la pretesa di compiere una rassegna cronachistica delle innumerevoli sperimentazioni compiute, si procederà ponendo riguardo a quelle di maggior rilievo ai fini della ricerca: ciò potrà consentire di tracciare un quadro ricostruttivo, almeno minimo, delle soluzioni messe in campo dalle forze politiche in più di vent'anni – risale al 1998, come si vedrà, il primo caso di elezione primaria – di sperimentazioni.

Si potrà pertanto notare come nella prassi – complici l'assenza di una disciplina giuridica dei sistemi di selezione e l'insopprimibile "autonomia della politica"– siano andati consolidandosi modelli fortemente disomogenei, talvolta disfunzionali,variamente differenziati persino negli obiettivi perseguiti, volta per volta, dalle organizzazioni politiche. Da un canto, verranno in rilievo modelli definibili più che altro come *fittizi*, perché tesi a costruire processi partecipativi *indotti* o *etero-diretti*, pressoché strumentali alle strategie di talune dirigenze; dall'altro, emergeranno i fattori virtuosi di tali meccanismi, tra cui il legame che essi sviluppano con il tema della partecipazione *nei* partiti e *nei* movimenti politici, anche in prospettiva attuativa del «metodo democratico» sancito nell'articolo 49 della Costituzione[2].

In questo contesto, viene preliminarmente in rilievo un profilo problematico,di carattere teorico, relativo a uno specifico versante. Esso ha a che fare con una certa difficoltà nell'apprestare una definizione del *concetto* di *primarie* – quale strumento di selezione delle candidature – che non si esponga a equivoci, approssimazioni, riduzioni semplificatrici[3]. E ciò, da una parte, si ascrive all'incerta trasposizione, nel dibattito politico italiano, di un lemma mutuato da ordinamenti assai diversi, a partire da quello americano[4]; e, dall'altra, all'eterogeneità delle esperienze, che hanno condotto allo sviluppo di modelli estemporanei, transitori, difficili da inquadrare sistematicamente e in via definitiva.

Quale concetto minimo, il meccanismo dell'elezione primaria richiama la proposizione di sistemi e modelli di voto attraverso cui individuare, ge-

[2] La delimitazione dell'indagine è data anche in considerazione del contesto tematico in cui si colloca il contributo, per favorire linee di coerenza argomentativa complessiva, riducendo le sovrapposizioni, in questa sede, con le altre relazioni.

[3] «Il termine primarie è usato in maniera volutamente non appropriata dagli attori politici, come strategia di comunicazione politica: nell'opinione pubblica, quel *nomen* viene immediatamente legato ad alcune esperienze di successo in termini di partecipazione e il suo utilizzo ha inteso rievocarle», così L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 158.

[4] Per l'esperienza americana, si v. S. Fabbrini, Che *cosa sono le primarie americane?*, in *Italianieuropei*, 5, 2002; O. Massari, *Le primarie nelle democrazie occidentali*, in *Italianieuropei*, 2, 2005; S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica: il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati*, Rubbettino, 1995.

neralmente nel quadro organizzativo di una o più forze politiche e mediante elezioni di primo livello, candidati destinati – almeno tendenzialmente – a ricoprire, in elezioni di secondo livello, cariche politico-istituzionali[5].

Benché le posizioni della dottrina, come si vedrà, siano variamente articolate sull'argomento, sembra permanere, quale dato prevalente, il convincimento che tali modalità di selezione possano rappresentare, almeno in parte, l'occasione per incentivare il processo politico-partecipativo nelle organizzazioni politiche[6].

È questa la prospettiva assunta da questa argomentazione: essa sembra trovare conferme, peraltro,anche nelle trasformazioni in atto nel sistema politico, che, com'è noto, è oramai segnato da una complessiva destrutturazione delle sue forme tradizionali (dunque dall'esigenza di costruire occasioni nuove di partecipazione interna), nonché dall'accentuazione di dimensioni politiche segnate dal tratto personalistico, a forte concentrazione in *leadership* legittimate o in cerca di legittimazione (anche attraverso meccanismi di selezione come quelli in discorso). E trova altresì – il tema di indagine – occasioni di correlazione con le dinamiche della rappresentanza politica: nelle fratture che in essa si producono sorgono le domande di ulteriore partecipazione cui le tecniche di selezione possono restituire qualche risposta[7]. È

[5] Per una definizione: «quei procedimenti finalizzati a influenzare e/o a determinare la selezione dei candidati a successive elezioni, ai quali in via di principio partecipi, ancorché con alcune limitazioni e ad alcune condizioni, lo stesso corpo elettorale di queste ultime, e che siano promossi da quanti (partiti e c.d. gruppi elettorali, da soli o in associazione [leggi anche: in coalizione] fra loro) intendano appunto presentare candidati per l'elezione di cariche esecutive monocratiche ovvero per l'elezione a cariche rappresentative in assemblee, a qualsiasi livello di governo», C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali, in Quaderni dell'osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 55, 2006, 41. Oggi il tema investe partiti e movimenti politici: un tentativo di equiparazione tra questi – senza considerare la disciplina parlamentare – viene in rilievo già nel contesto di un recente intervento legislativo, assai complesso sul punto, con l'approvazione della legge 9 gennaio 2019, n. 3. Al riguardo, sia consentito rinviare a U. Ronga, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, in *federalismi.it*, 9, 2019.

[6] Il tema, com'è noto, è stato diffusamente indagato. Per citare soltanto alcuni studi: C. Esposito, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in Id., La *Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; E. Cheli, *Intorno alla regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, 1958, 242 s.; A. Predieri, *I partiti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, I, 1950, 171 s.; T. Martines, *Partiti, sistema dei partiti e pluralismo, in Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, 12 s.

[7] Sulle questioni teoriche ancora aperte in tema di rappresentanza e sulla difficoltà del sistema politico di intercettare la domanda di partecipazione dei cittadini, si v. M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, spec. 10 s.; F. Lanchester, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. Rogari (a cura di),

noto, peraltro, che la «crisi di rappresentatività»[8] dei partiti si riverbera anche in fenomeni di malcostume e illegalità, cui è possibile porre qualche ulteriore argine, specie nel quadro delle strategie di contrasto alla corruzione politica[9], anche indebolendo i centri di potere consolidati, e favorendo alternanza – dal basso – alla guida delle classi dirigenti[10].

In tal senso, la scelta di selezionare le candidature destinate a determinate cariche istituzionali attraverso meccanismi (autenticamente) partecipativi può rappresentare – senza enfasi, ma nei limiti delle condizioni che si prospetteranno – un'occasione per tentare di ridurre il *deficit* di legittimazione di partiti e movimenti politici e allargare il processo partecipativo al loro interno[11].

In ciò, peraltro, risiede una delle ragioni di maggior successo del ricorso alle primarie quale meccanismo di selezione delle candidature. Nonostante le distorsioni e le contraddizioni di cui si dirà, esso ha avuto un incremento senza pari nella prassi politica: ciò forse deve offrire indicazioni per comprendere le potenzialità – oltre che verificarne i limiti – di questi modelli come soluzioni per *aprire* maggiormente i partiti verso la società[12]. Se subordinati

Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo, Firenze, 2006; A. Barbera,*La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost*., 4, 2008; G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *www.costituzionalismo.it*, 24 maggio 2005; Id., *La mutazione del regime politico italiano*, in *www.costituzionalismo.it*, 15 ottobre 2008; M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e a sua crisi*, Milano, 2012.

[8] Cfr. A. Poggi, *La crisi di rappresentatività dei partiti politici*, in *www.settimanesociali.it*, in cui il tema della delegittimazione del partito è posto in correlazione all'altro versante, in questo lavoro pure considerato, della legge elettorale. Sul costo politico delle «colpe» dei partiti, si v. L. Elia intervento al III Convegno nazionale di studio della Democrazia cristiana, San pellegrino terme, 13-16 settembre 1966: «le sue colpe il partito le paga in termini di depoliticizzazione con la disaffezione degli iscritti, degli elettori, dei lettori della sua stampa e di quella da esso ispirata».

[9] Cfr. G. Azzariti, *I rischi dell'"antipolitica" tra legge elettorale e referendum*, in *www.costituzionalismo.it*, 5 settembre 2017.

[10] Cfr. per una riflessione recente sulle classi dirigenti, si v. G. Melis, *Come nasce una classe dirigente*, in *Il Mulino*, 1, 2019; sul tema delle primarie in relazione alle dinamiche della rappresentanza politica, si v. S. Gambino, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 1995; Id., *Elezioni primarie e rappresentanza politica: alcune osservazioni introduttive*, in Id. (a cura di), *Elezioni primarie*, Rubbettino, 1995.

[11] Sulla sorte dei partiti, cfr. A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2008.

[12] «Le primarie sono piuttosto espressione di partecipazione solidaristica alla vita politica in democrazia, non foss'altro che per il motivo di permettere l'espressione di un voto individuale da contare insieme ad altri voti [mentre non sono] espressione di democrazia diretta, perché non modificano immediatamente la realtà giuridica […] e solo molto indirettamente lo sono di democrazia rappresentativa, perché nessuno sarà eletto in base a quei voti», P. Marsocci, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2, 2011, 1-2. Specialmente sulle distorsioni e sulle pratiche a esso

a una cornice regolativa – pur difficile da costruire – essi possono rappresentare occasioni per ravvivare o almeno tentare di ravvivare la partecipazione politica.

2. Elezioni primarie e sistema elettorale

È necessario, in primo luogo, collegare lo studio del tema della selezione delle candidature a quello della legge elettorale. Pur facendo attenzione a non debordare nell'analisi (il tema della legge elettorale, come noto, ha diffusamente intrattenuto la dottrina, specie in relazione alle sue vicende più recenti[13]) appare, tuttavia, indispensabile riflettere su di esso perché si pone in una relazione dinamica, di reciproco e costante condizionamento, con quello della selezione delle candidature.

Intorno ai due ambiti tematici, infatti, vengono in rilievo elementi di omogeneità e di differenziazione.

Sul primo profilo: entrambi sono correlati all'esercizio di un voto per la scelta di un candidato (cambiano, come si vedrà, i sistemi di voto, le sedi, gli elettori, le fasi, etc.). Sul secondo: gli strumenti operano in momenti differenti, benché reciprocamente collegati; in ispecie, l'uno diviene – *rectius*: può divenire – propedeutico all'altro.

Questo rapporto si declina su due principali versanti: dapprima, in vista di un'elezione di primo livello, nell'ambito di tecniche di selezione dell'offerta politica *interne* alla dimensione partitica (qui è richiamata la dinamica cittadino-elettore/potenziale candidato o *leader*); poi, in vista di una elezione di secondo livello – cioè nel quadro di regole *esterne* al partito o al movimento politico – è richiamata la dinamica cittadino-elettore/candidato alla

connesse di questi modelli, R. Calvano, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti italiani*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017.

[13] «Le due sentenze con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità parziale delle leggi elettorali in vigore sono ben note e hanno suscitato un dibattito enorme. Inevitabilmente, dato che le decisioni della Corte sono intervenute sulla materia più delicata e "politica", con conseguenze enormi sul piano istituzionale», R. Bin, *Chi è responsabile delle «zone franche»? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 giugno 2017, 1. Sulla vicenda del giudizio: Cfr. S. Staiano, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2, 2014; G. Serges, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale,* ivi*;* B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it,* 2, 2014; A. Vuolo*, La legge elettorale*, Napoli, 2017; M. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014; S. Lieto, *Giudizio incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018. Anche in relazione all'incidenza della vicenda sulle leggi elettorali regionali si v. R. Bifulco, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3, 2013.

carica politico-istituzionale. Questa dimensione *esterna,* in particolare,deve tener conto delle modalità di scelta dei candidati selezionati, e può assumere maggiore o minore coerenza – nella definizione del proprio modello – in considerazione del sistema elettorale di riferimento.

Le proiezioni, *interna* ed *esterna*, interagiscono;definiscono gli obiettivi della regolazione *nel* partito e *fuori* di esso; modellano le ipotesi di selezione. Tuttavia, se gli obiettivi dei meccanismi di selezione vengono a definirsi in questa relazione dinamica, oggetto e destinatari degli stessi restano differenti.

Quanto all'*oggetto*: la dimensione interna del meccanismo di selezione riguarda, com'è noto, la scelta di soggetti interessati a ricoprire determinate cariche istituzionali. Il risultato si produce, in questa fase, nel quadro dell'organizzazione partitica, per proiettarsi oltre soltanto successivamente, in vista dell'appuntamento elettorale.

Quanto ai *destinatari*: la dimensione interna, lo si vedrà, non obbedisce a un paradigma omogeneo o statico. Al contrario, le opzioni in campo sono molte, e nell'esperienza i modelli sono stati variamente differenziati a seconda del tipo di meccanismo di selezione[14] e delle categorie di soggetti chiamati a partecipare alla stessa.

In considerazione del tipo di modello di selezione – *aperto*, *chiuso*, *semi-chiuso* oppure *chiuso ad apertura eventuale* – cambiano i destinatari del modello regolativo, le tecniche di scelta, le finalità stesse di selezione.

Sono due i fattori, almeno quelli principali, che incidono maggiormente su questo piano: il primo riguarda il carattere, selettivo o proiettivo, del sistema elettorale, nonché la carica politica da selezionare (specialmente in riferimento al carattere monocratico o meno). Il secondo concerne le modalità di scelta dei candidati (specialmente se vi è il voto di preferenza o meno).

Sul primo fattore occorre precisare, in primo luogo, che è nel quadro dei sistemi elettorali maggioritari che trova campo la selezione interna delle candidature attraverso il metodo primarie. In particolare, se il sistema elettorale regola l'elezione di una carica monocratica, il meccanismo interno di selezione delle candidature, se coerente, dovrebbe poggiare su un modello costruito per selezionare un "vincitore". Viceversa, se il sistema elettorale riguarda l'elezione a una carica diversa, allora il meccanismo di selezione può aprire a ipotesi differenti, articolabili in schemi diversi, come nei fatti è accaduto (non senza incorrere in soluzioni tecnicamente schizofreniche, in qualche caso prive di alcuna ragionevolezza sistematica, orientate principalmente a soddisfare esigenze di comunicazione politica).

Sul secondo fattore:diviene dirimente la modalità di scelta dei candidati opzionata nel modello elettorale. Se il sistema di voto consente al cittadi-

[14] Ad esempio, come si vedrà, se si tratta del meccanismo delle primarie, qualora siano *aperte*, *chiuse*, *semi-chiuse*, *chiuse ad apertura eventuale*, etc. Lo stesso ragionamento può valere per il meccanismo della consultazione interna alle piattaforme telematiche.

no-elettore di scegliere i candidati (es. attraverso il voto di preferenza, ecc.), allora il ricorso al meccanismo di selezione interna assume un peso minore o irrilevante. Al contrario: quanto più il sistema elettorale restringe il campo della scelta diretta dell'elettore (legge senza voto di preferenza; liste bloccate lunghe, senza possibilità di scelta dell'ordine dei candidati in lista, ecc.), allora il ricorso alla selezione interna può assumere una funzione di maggior peso, in qualche caso *suppletiva*, per allargare gli spazi di incidenza nel voto del cittadino-elettore.

Di questa relazione è dato conto nell'esperienza, in alcuni casi in modo evidente. Più avanti, per esempio, si dirà del caso toscano,in questo senso emblematico: alla modifica della legge elettorale regionale con l'eliminazione del voto di preferenza, seguirà, quasi con una funzione *compensativa*, l'introduzione delle primarie, e viceversa: in una relazione, per l'appunto, bidirezionale[15] .

Un ragionamento non dissimile riguarda, sul piano nazionale, la legge 21 dicembre 2005, n. 270[16]: caratterizzata, come noto, dall'assenza del voto di preferenza e, soprattutto, da un sistema a liste bloccate lunghe, essa ha indotto le forze politiche ad avviare processi di selezione interna di vario genere, con l'obiettivo di ridurre la distanza tra elettori ed eletti che quella legge produceva.

Al di là degli esiti prodotti da questi tentativi – in alcuni casi risibili – pare trovi conferma, dal punto di vista teorico, il fatto che il ricorso alla selezione tenti di supplire alla riduzione degli spazi di partecipazione elettorale nonché a confermare quanto la correlazionetra i due elementi resti costante, e imprescindibile, nello studio del tema[17].

3. L'esperienza italiana

3.1 I fattori di interesse

L'esperienza italiana offre una vastissima casistica di modelli di selezione delle candidature attuati, in prevalenza, in una prima fase, nel tipo delle elezioni *primarie*[18]; successivamente, specie nell'esperienza più recente, in

[15] Ovvero prevedendo la reintroduzione delle preferenze con l'eliminazione della legge sulle primarie. Cfr. il caso Toscana.

[16] Riflette su questa correlazione, M. Cermel, *Dalle primarie alle liste bloccate (e ritorno?). riflessioni sulla nuova legge elettorale e sulle elezioni primarie*, in *Teoria politica*, 1, 2017.

[17] Nel paragrafo che segue si darà conto anche di questa relazione. Ricostruisce il caso toscano, A. Florida, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 93.

[18] Ricostruisce il tema e ne definisce profili di maggiore interesse, P. Marsocci, *La selezione delle élite politiche: partiti, metodo democratico e "primarie"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, I, Napoli, 2012; ne segnala i limiti, A. Lucarelli, L*e primarie: quale*

quello delle *parlamentarie* (il ricorso a tali tentativi definitori, lo si ripete, si assume per facilità espositiva, pur nella consapevolezza dell'imprecisione degli stessi).

Alcuni studi, anche recenti[19], hanno documentato analiticamente le sperimentazioni attuate in Italia. Qui, pertanto, si è scelto di non riproporne un'elencazione sistematica – peraltro impossibile in questa sede e, forse, in assoluto – ma piuttosto di considerarne le principali: ciò allo scopo di evidenziare i *fattori* di maggiore interesse e provare a compiere qualche categorizzazione, pur minima,circa i modelli rinvenibili nell'esperienza.

Primo fattore: i livelli di governo coinvolti. L'attività di selezione interna delle candidature messa in campo dalle forze politiche, oramai in più di vent'anni dalla prima sperimentazione,ha investito ogni livello politico-istituzionale: locale, regionale, nazionale, europeo; per la scelta di candidati a cariche monocratiche: Sindaco, Presidente della Giunta regionale, Presidente del Consiglio dei ministri; nonché per la selezione di candidati per la composizione di liste per i Consigli comunali e regionali e per la carica di deputato o senatore.

In questo contesto si può altresì collocare la scelta di alcune forze politiche di adottare il metodo delle «elezioni primarie» – pur con i distinguo, di cui si dirà, quanto all'impiego del *nomen* – per la scelta del proprio segretario. Il piano coinvolto riguarda tuttavia esclusivamente quello del partito o del movimento politico, e la dinamica che alloro interno si sviluppa. A differenza dei casi precedenti, infatti, questo modello risulta formalmente svincolato, almeno al momento dell'elezione primaria, da una successiva candidatura, cioè da un'elezione secondaria a una carica istituzionale.

Secondo fattore: l'elettorato attivo e passivo[20]. Sul primo tipo, la scienza politica ha coniato un *nomen* specifico per identificare l'ambito soggettivo dei votanti, cioè per indicare l'elettorato attivo delle primarie: il *selettorato*[21].

incidenza della selezione della classe dirigente e sulla effettiva partecipazione politica?, in *Il filangieri*, 2, 2005; analizzano i profili problematici e le dinamiche politiche connesse al tema delle primarie, G. Pasquino, *Primaries, parties, people*, in *Contemporary Italian Politics*, 8, 2016; M. Croce, *Le regole del gioco, ovvero il gioco delle regole*, in AA.VV., *Forza Doria. Divertissements seri sulle elezioni primarie*, Novi Ligure, 2013; M. A. Gliatta, *Le elezioni primarie in Itala: leader, iscritti ed elettori*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica forma di governo,networkanalysis,* Napoli, 2014.

[19] Ci si riferisce, da ultimo, all'interessante lavoro di L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit.; e, sul versante del partito politico in relazione alle soluzioni adottate in tema di democrazia interna, si v. M. Perini, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto,* Milano, 2019.

[20] Lo studio di questo *primo fattore* si correla in modo molto stretto a quello che segue, il *secondo fattore,* relativo ai tipi di modelli sperimentati, cui si rinvia.

[21]Quanto alla nozione, P. Pennings, R.Y. Hazan, *Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences*, in *Party Politics*, 3, 2001, 267 s.; A. Gliatta, *Le elezioni primarie in Itala: leader, iscritti ed elettori*, cit., 91.

Sul piano teorico, la trasposizione concettuale di questo lemma ambirebbe a rappresentare, più o meno contestualmente, quelle di *selezione* e di *elezione* – invero, non senza rischi di imprecisione o di enfatizzazione. Il *selettorato*, inoltre, può essere *potenziale*, se indica la platea di elettori che, nel quadro delle fonti che regolano l'elezione primaria, godano in astratto del diritto di voto; o *reale*, quando identifica, in concreto, il numero di coloro i quali abbiano effettivamente partecipato al voto.

Quanto all'elettorato passivo, vi sono due casi principali da tenere in considerazione. Il primo riguarda l'ipotesi in cui vi sia coincidenza tra elettorato attivo e passivo. Il secondo, contemplando l'ipotesi di differenti platee di elettori, riguarda l'individuazione di criteri per la selezione dei candidabili al voto delle primarie.

Ora, il novero dei criteri utilizzabili è ampio, e dipende dal modello prescelto e dal suo sistema di "regole". Chiaramente, vi è un primo criterio oggettivo, imposto dalle regole dell'elezione secondaria: è pacifico che possa candidarsi all'elezione primaria chi abbia (o avrà, quando necessario) i requisiti di eleggibilità per l'elezione secondaria, pena lo svuotamento della primaria (es. requisito anagrafico, ecc.).Vi sono, poi,criteri ulteriori, rimessi alla specifica disciplina delle primarie; al modello regolativo dell'organizzazione partitica (ove esistente, e nei limiti dello stesso); all'autonomia delle valutazioni politiche (e, in ispecie, alla discrezionalità delle classi dirigenti)[22].

È questo un profilo particolarmente delicato: in base alla definizione dei criteri è infatti possibile indagare gli obiettivi perseguiti dalle forze politiche attraverso il modello di selezione, nonché valutare in concreto il grado di apertura effettivamente garantito al processo partecipativo. Le due ipotesi considerate, infatti, hanno a che fare con due obiettivi divergenti: il primo tenta di promuovere, almeno formalmente, candidature anche spontanee; il secondo, invece, può celare – dietro il "paravento" di un meccanismo aperto ma in realtà regolato da criteri"ritagliati" dalle dirigenze – l'intendimento di selezionare candidature funzionali a un determinato centro decisionale interno alla forza politica.

Terzo fattore: i modelli. I meccanismi di selezione interna delle candidature messi in campo dalle forze politiche non obbediscono a un modello unitario e, tanto meno, predeterminato. La circostanza dell'assenza di una cornice regolativa ha favorito sperimentazioni autonome, disomogenee, talora disfunzionali, in molti casi rafforzando – più che limitando, come si dovrebbe attendere dall'attivazione di processi partecipativi – la personalizzazione della dinamica partitica. In questo complesso laboratorio di sperimentazioni,si è

[22] Alcune curiosità: cfr. *infra*i criteri adottati dal MoVimento 5 stelle: l'anzianità; il non aver svolto incarichi politici precedenti; l'essere stato candidato e non eletto a livello amministrativo; etc. Ancora: alcuni criteri adottati dal PD, circa la norma "anti-Sgarbi" per coloro i quali avessero svolto attività a sostegno del centro-destra, etc.

tentato di isolare alcune categorie di modelli, adoperando quale criterio[23] il grado di apertura alla partecipazione che essi si presume possano garantire.

Pertanto, è possibile individuare tre principali categorie di modelli di selezione: *aperto*, *chiuso*, *semi-chiuso* o anche *chiuso ad apertura eventuale*[24].

Le elezioni primarie si possono definire *aperte* quando sono ammessi a partecipare al voto tutti i soggetti interessati, senza alcuna limitazione (ovvero anche in assenza di un rapporto giuridico tra l'organizzazione partitica e il singolo elettore). In questo modello – si badi – l'elettorato attivo non solo può coincidere con il corpo elettorale nella sua interezza, ma può essere anche più esteso: ciò può accadere, per esempio, quando sono ammessi al voto anche gli *elettori potenziali*, cioè coloro i quali, pur non avendo il requisito anagrafico per voltare alle secondarie, nel momento in cui si svolgono le primarie, lo avranno acquisito alla data delle secondarie[25].

Il modello si può invece definire *chiuso* quando l'elettorato attivo è circoscritto a una parte qualificata del corpo elettorale: ciò, tendenzialmente, in considerazione di una legittimazione "giuridica" vantata dall'elettorato. Generalmente, si tratta degli iscritti al partito, oppure di simpatizzanti variamente registrati, di cui, cioè, sia accertabile (*rectius*: l'organizzazione politica possa accertare) lo *status* di elettori di quella determinata forza: ciò, chiaramente, in base alle regole statutarie e alle altre fonti che ne regolano la vita interna, con tutti i problemi correlati alla corretta attuazione di questi meccanismi[26].La relazione che in questo caso si pretende tra elettore e partito è dunque rintracciabile in un rapporto di rilievo giuridico tra il singolo elettore e l'organizzazione politica: la costituzione di un rapporto associativo; l'iscrizione in registri o in albi, etc.

Per alcune esperienze [27] un criterio di qualificazione,per così dire "ulteriore", è anche quello dell'anzianità nella partecipazione attiva alla vita politica di una determinata forza. La cd. *membership*, dunque, rileva al punto di divenire, da una parte, elemento qualificante di un determinato *status* dell'elettore e, dunque, in grado di abilitare all'esercizio del voto; dall'altra, quale criterio dirimente per limitare il *selettorato* attivo, negandolo, ad esempio, agli aderen-

[23] Per esigenze di razionalizzazione si opta per questa scelta. Tuttavia i criteri cui guardare potrebbero essere anche ulteriori: tra questi, per esempio, la carica cui è destinata la candidatura, soprattutto se monocratica o meno.

[24] Cfr. R. Y. Hazan, *Metodi di selezione dei candidati: le conseguenze delle elezioni interne ai partiti*, in L. Bardi (a cura di), *Partiti e sistema di partito*, Bologna, 2006, 174 s.

[25] Come si dirà per il modello *chiuso* o *semi-chiuso*, anche in questo caso un onere c'è, ed è di tipo economico (ma l'onere può essere anche di diverso tipo; esso comunque non configura una ipotesi tale da non rendere aperto il modello).

[26] Su alcuni di questi profili, si rinvia all'indagine svolta, in questo convegno, da N. Pignatelli, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*. Cfr. G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 664.

[27] Cfr. il caso delle *parlamentarie* del MoVimento 5 stelle.

ti alla forza politica registrati nelle strutture preposte dopo una certa data[28].

In buona sostanza, quando il modello è chiuso, l'organizzazione politica deve potere disporre – prima dell'appuntamento elettorale – di un elenco definito di partecipanti al voto; circostanza, questa, che non si dà nei modelli aperti.

È possibile, infine, isolare modelli di primarie *semi-chiuse*, oppure, se si vuole, *chiusi ad apertura eventuale* per soggetti determinati. L'apertura eventuale dipende da un interesse qualificato al voto: la domanda di elettori interessati a partecipare; la prova di avere compiuto determinati adempimenti ritenuti necessari a legittimare la volontà di esercizio del voto (oneri di iscrizione, comunicazione, certificazione). La distinzione di fondo, rispetto al modello di primaria chiusa, risiede, pertanto, nella possibilità di verificare una circostanza che attesti la manifestazione di volontà di votare. Tale circostanza si può palesare prima o contestualmente rispetto al voto. Il modello *chiuso* predetermina l'elenco: è dunque dato, e non è integrabile. Il modello *semi-chiuso* accerta l'elenco sulla base di quanto ora indicato[29].

3.2 La prassi

Non casualmente, specie se si pone riguardo a quanto più sopra considerato circa il rapporto tra primarie e legge elettorale, i primi livelli di governo coinvolti sono stati quelli locali, nel contesto della torsione monocratica che la forma di governo ha conosciuto, agli inizi degli anni Novanta, a partire dalla dimensione politica comunale[30].

Non vi è dubbio, infatti, che il modello di funzionamento lì sperimentato, con l'elezione diretta del vertice di governo, abbia favorito l'attuazione di processi di selezione dei candidati alla carica monocratica[31].

[28] Il discrimine politico, cioè la valutazione della data individuata per stabilire il confine tra elettori e non elettori, è rimessa alla piena autonomia della forza politica. Criterio, questo, sottoposto a critica da C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali,* cit., 55, 2006, 43.

[29] È il caso della primaria municipale di Napoli del 2016, ove si prevedeva la possibilità di partecipazione al voto, per i cittadini EU e per i sedicenni, previa registrazione, una settimana prima: questo elemento definisce l'onere e dunque consente l'apertura del modello chiuso, rendendolo, appunto, semi-chiuso.

[30] Cfr., tra le prime ricostruzioni, M. Scudiero, *L'elezione diretta del Sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993, 636; L. Vandelli, *Sindaci e miti*, Bologna, 1997. Nonché, su versanti ulteriori, relativi alla dimensione politica in senso più ampio, si v. A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale,* Napoli, 2010 e ai livelli istituzionali G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Rivista telematica del Gruppo di Pisa*, 2014, spec. 18 s.; F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2014.

[31] Cfr. S. Staiano, F. Pinto, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, 1998.

Il primo caso di selezione delle candidature ha investito proprio la dimensione locale, e provinciale in ispecie. Nel 1998, in occasione delle elezioni provinciali romane, il partito«Alleanza nazionale» decise di ricorrere alle primarie. Si trattò di un modello ancora in fase di primissima sperimentazione, teso a definire l'elenco delle candidature al Consiglio provinciale. Non si stabilì anche un meccanismo di candidatura alla presidenza della provincia, perché, in quella circostanza, fu determinata da un accordo fondamentalmente politico, maturato in seno alla coalizione.

Nello stesso anno, a Bologna, sul versante politico opposto, anche la coalizione l'«Ulivo»[32]mise in campo delle elezioni primarie nel contesto della coalizione per scegliere il candidato alla carica monocratica di sindaco[33].

I primi due modelli, pur entrambi relativi a elezioni locali, mostravano già evidenti elementi di differenziazione, a partire, evidentemente, dal livello interessato: la Provincia, nel caso di Roma; il Comune, nel caso di Bologna. E poi quanto all'oggetto della selezione:le candidature al Consiglio, nel primo caso; il candidato alla carica di sindaco, nel secondo.

Si dovrà attendere un periodo di sei anni, il 2004, per assistere a nuove elezioni primarie: questa volta,però, non a livello comunale o provinciale, bensì regionale: le elezioni della Calabria del 2005[34].

Permane, quale elemento di stabilizzazione, il dato di un modello di selezione delle candidature collocato in un quadro politico diverso da quello nazionale. Dato a cui si aggiunge, quale elemento di continuità con il caso bolognese, il fatto che l'obiettivo della selezione riguardasse l'individuazione di un candidato a una carica monocratica: il Presidente della Giunta regionale, da selezionare nell'ambito della coalizione di centro-sinistra. Quale elemento di differenziazione, invece, viene in rilievo il meccanismo adoperato per restringere la platea dei destinatari: essi sono stati individuati nel quadro di accordi politici – la cd. *Convention* – nell'ambito degli eletti nelle fila del centrosinistra calabrese e delle realtà dell'associazionismo. Ne residua un modello disomogeneo: esso isola, quanto ai destinatari, determinati soggetti – opzionati, invero, con una certa discrezionalità politica. Si conferma la circostanza del punto di congiunzione tra dato elettorale e meccanismo di selezione.

Le sperimentazioni compiute sino a questo momento rilevano, anche ai fini della prospettiva cui tende questa analisi, perché non obbediscono a

[32] Cfr. A. Barbera, S. Ceccanti, *Primarie per l'Ulivo (e non solo), in Italianieuropei*, 5, 2002.

[33] Si tratta di un meccanismo considerato di «primaria aperta», così E. Rossi, L. Gori, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2009, 624.

[34] Cfr. A. Spadaro, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re meliusperpensa, riconosce l'errore, in forum dei quaderni costituzionali*, 26 ottobre 2009; R. De Martino, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista AIC*, 3, 2013, spec. 12 s.

modelli regolativi. Circostanza, questa, che segnerà una inversione di passo, l'anno successivo, in occasione dell'esperienza pugliese – caso interessante, sia per la rispettiva vicenda politica, sia per la dinamica istituzionale relativa al modello di selezione messo in campo. Per la prima volta nel contesto di una elezione primaria, infatti, viene adottato un regolamento, recante, tuttavia, uno schema ibrido: da una parte, è costruito per favorire la più ampia partecipazione degli elettori; dall'altra, non reca meccanismi di controllo[35]. Quanto ai soggetti della consultazione, infatti, esso fissava un modello di tipo *aperto*: erano coinvolti tutti gli elettori, a seguito di sottoscrizione del programma elettorale e del versamento di un euro. In tale circostanza si produsse una percentuale di partecipanti al voto altissima[36].

Nello stesso anno – 2005 – si colloca l'esperienza, prima accennata, della regione Toscana[37]. Questa assume rilievo in ordine a due fattori: il primo riguarda il collegamento con la legge elettorale, di cui si è detto; il secondo concerne la soluzione regolativa adottata, questa volta per via legislativa.

Sul primo fattore, ci troviamo innanzi a un caso in cui, in considerazione dell'abolizione delle preferenze nella legge elettorale per il Consiglio regionale, si favorì, anche per la difficoltà di controllare la competizione interna ai partiti, l'adozione di una legge sul meccanismo di selezione delle candidature[38]. L'utilizzo delle primarie, attraverso questo caso, pare assumere molteplici valenze: introdurre un meccanismo istituzionale, per così dire *compensativo*, rispetto alla legge elettorale (al venir meno della preferenza nel momento elettorale, si introduce un meccanismo di scelta nel momento pre-elettorale); incoraggiare un meccanismo politico-persuasivo utile a dirimere i conflitti interni alla dimensione politico-partitica (conflitti verosimilmente sottratti alla disponibilità dell'accordo politico); riportare l'assorbimento del conflitto nelle mani degli elettori, all'esterno della dimensione partitica.

Quest'ultima prospettiva induce a riflettere ulteriormente – lo si vedrà, più avanti, quando si tratterà delle soluzioni normative – sui rischi di strumentalizzazioni cui si prestano i meccanismi di selezione considerati.

[35] Regolamento varato dal Coordinamento regionale del centrosinistra.

[36] Gli elettori alle primarie – che videro la partecipazione di iscritti, società civile, associazioni, etc. – del 16 gennaio 2005 furono 79.296: risultò vincitore Nichi Vendola, con il 50,8% dei voti. Ma emersero problemi considerevoli in ordine alle procedure attuate al punto da indurre la mancata accettazione dei risultati nel competitore (tema, questo, che conduce anche a riflettere sul profilo problematico della vincolatività o meno di questi sistemi).

[37] Cfr. C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali,* cit.; Id., *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 3, 2005, 441-458; M. Rubechi, *Considerazioni a prima lettura sulla L. R. Toscana n. 270 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in *www.forumcostituzionale.it*. Si tratta della legge regionale 27 gennaio 2005, n. 16, recante modifiche alla legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70, *Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale*.

[38] Tale circostanza condusse all'approvazione della legge toscana 5 dicembre 2004,n. 70.

In merito al secondo fattore, si va affermando, pur gradualmente e tra proposte disomogenee, l'idea di una positivizzazione del meccanismo di selezione: dal regolamento per le primarie (nel caso pugliese) alla legge regionale (nel caso toscano)[39]. La scelta adottata dal legislatore toscano presenta le seguenti caratteristiche: è definibile come *pubblica*, perché gestita e regolata dall'amministrazione regionale; *parzialmente-aperta*, in quanto allarga la partecipazione (elemento di apertura), ma prevede quella di elettori inclusi in albi o elenchi elettorali (elemento di chiusura); contempla l'ipotesi di *primarie diverse di selezione*, cioè vagliate da una Commissione di garanzia.

La vicenda toscana, inoltre, si pone su un crinale a cavallo tra dimensione politica regionale e nazionale.

Infatti, a partire dal 2005[40], l'ipotesi della selezione delle candidature viene in rilievo sul piano politico nazionale, con la vicenda della scelta del candidato *premier* di coalizione nel centrosinistra per la carica, per la prima volta, di Presidente del Consiglio dei ministri (la vicenda che condusse alla scelta di Romano Prodi). Anche in questa circostanza, la soluzione adottata per disciplinare il modello di selezione fu, come per il caso pugliese, quella di un r*egolamento quadro per le primarie*[41].

Il modello, che appare come una sorta di ibridazione delle soluzioni sperimentate sino a quel momento, ha le seguenti caratteristiche: il ricorso alle primarie per la scelta del *leader* della coalizione (ovvero del *leader* da destinare alla candidatura a Presidente del Consiglio dei ministri)[42]. Da una parte resta un modello *aperto*, quanto alla definizione dei destinatari chiamati al voto; contestualmente, però, è *chiuso,* quanto al perimetro della coalizione, quella di centro-sinistra, nell'ambito della quale è circoscritta la scelta[43].

[39] Cfr. S. Ceccanti, *Primarie: le ragioni italiane (e non solo), in Percorsi costituzionali*, 1, 2017.

[40] Il 2005 segna in questo senso una svolta: si sposta l'asse della selezione e gli obiettivi mutano parzialmente: in questo caso, per scelta *leader*-candidato *premier* di coalizione (per la prima volta, con il caso Prodi, nella prospettiva della Presidenza del Consiglio dei ministri.

[41] Cfr. https://www.partitodemocratico.it/partito/regolamento-quadro-per-la-selezione-delle-candidature-alle-cariche-istituzionali/. Anche in questo caso il numero dei partecipanti alle primarie è stato elevatissimo, pari a 4.311.149 elettori, con una percentuale di voti altissima per il candidato *premier*, Romano Prodi (superiore al 70% dei voti). Critico su tali strumenti, S. Cassese, *La debolezza delle primarie*, in *Corriere della Sera*, 5 settembre 2005.

[42] Cfr., per una disamina del modello, M. Rubechi, Le *primarie dell'Unione: spunti di riflessione*, in *federalismi.it*, 19, 2005, spec. 2-3. Id., *"Primaria 2005": la struttura e le regole di svolgimento*, in *www.forumcostituzionale.it,* 15 settembre 2005; F. Venturino, *Le primarie nazionali dell'Unione: un'analisi della partecipazione con dati aggregati,* in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2007, spec. 440 s.

[43] Si confrontavano: Romano Prodi e i quattro *leader* della coalizione di centro-sinistra: Clemente Mastella (UDEUR), Fusto Bertinotti (Rifondazione comunista), Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi), Antonio Di Pietro (Italia dei Valori); a essi occorre aggiungere altri due candidati minori.

L'adozione di un *Regolamento quadro per le primarie*[44]assume interesse perché rappresenta un elemento di continuità rispetto ai primi tentativi di regolamentazione, e perché conduce a riflettere su un ulteriore profilo, che pone in correlazione il meccanismo partecipativo delle primarie con le prerogative costituzionali che investono il ruolo del Presidente della Repubblica. Questo si connette alle difficoltà di regolazione della vita politica più sotto indagate: in questo caso, in ordine al fatto che nel nostro ordinamento non si possa prevedere,per via legislativa, una candidatura ufficiale, di carattere vincolante, alla Presidenza del Consiglio, pena, come noto, la violazione dell'articolo 92 della Costituzione[45].

Un altro profilo di interesse riguarda l'elettorato attivo e il tentativo di inclusione dei cd. *elettori potenziali*. Infatti, oltre ad ammettere al voto tutti i cittadini elettori della Camera dei deputati (anche in questo caso, previa sottoscrizione del progetto e del versamento di un contributo economico), la soluzione prevedeva l'estensione dell'elettorato attivo anche agli *immigrati* regolarmente residenti da almeno tre anni, nonché agli *elettori potenziali*, ovvero coloro che avrebbero compiuto diciotto anni prima della scadenza naturale della legislatura. L'apertura del modello è dunque assai marcata su questo piano, mentre resta la delimitazione quanto alla scelta delle candidature nel contesto di una determinata coalizione.

Come si dirà, un fattore di permanente debolezza in queste modalità di selezione risiede nella difficile capacità di controllo delle vicende del voto, nonché di una centralizzazione della competizione elettorale nella dimensione partitica segnata da unidimensionalità del potere e personalizzazione[46]. Merita considerare che in questo caso una garanzia, pur minima, di controllo era data dal regime di pubblicità cui era sottoposta la procedura, finalizzata

[44] Cfr. regolamento http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Elez/Elezioni-primarie-16_10_05__Regolame.pdf.

[45]D'altronde, ciò era già recato nella disciplina elettorale (l. 270/2005 e l. 52/2015), laddove, nel prevedere le ipotesi di indicazione del capo della lista o della coalizione, era fatta espressa (benché superflua) salvezza delle prerogative del Capo dello Stato in materia. Sul punto, si v., nella XVI legislatura, il disegno di legge n. 2689, recante *Norme sulla democrazia interna dei partiti e sulla disciplina delle elezioni primarie*, ove, all'art. 4, co. 1, rubricato *Elezioni primarie*, si esplicita questa ipotesi. In dottrina, specie con riferimento alla correlazione tra *leadership* e proiezione alla carica di Presidente del Consiglio, si v. F. Musella, P. Webb, *Therevolution of personal leaders, in Rivista italiana di scienza politica*, 45, 2015, 223 s.; e, altresì, E. Rossi, L. Gori, Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole, cit., 631; da un punto di vista ulteriore ma coerente con la prospettiva argomentativa, correlato alle vicende della formazione del governo, S. Staiano, *L'incertezza (anche) delle regole sull'incarico*, in *federalismi.it*, 4, 2018.

[46] Ragionano in questo senso, S. Bogherini, F. Musella, *Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 1, 2006, 219 s.

soprattutto a evitare la partecipazione al voto agli elettori di altri schieramenti politici. Il fattore di deterrenza era nella richiesta di assenso all'elettore di pubblicare il suo nominativo, una volta esercitato il voto, in un elenco consultabile: una sorta di sanzione di tipo reputazionale[47].

Un ulteriore modello – se ne indicava in premessa il profilo problematico anche di carattere definitorio – muove dalla trasposizione, nella vicenda italiana, del concetto di primarie maturato in alcune esperienze comparate: esso riguarda, in ispecie, la scelta del candidato, nel contesto di un partito o di una coalizione, ai fini della selezione del *leader*.

Si pensi al citato caso della vicenda del 2005[48]; oppure a quello del 2007[49], allorché il *nomen* di primarie veniva impiegato per indicare la selezione di un *leader* (segretario) all'interno di un partito e dei componenti della dirigenza[50].

In questo caso, si distinguono due principali categorie di elezione: le primarie di partito o di coalizione.

Quelle di partito sono state sperimentate in Italia principalmente dal PD, nel 2007, nel 2009, nel 2013, nel 2017 per l'elezione del segretario[51] e dell'assemblea nazionale. Esse sono state strumento di legittimazione di una *leadership*[52].

In forma differente, ma sempre per la scelta del *leader* politico (*rectius*: «segretario federale»), anche la Lega Nord ha tenuto elezioni primarie nel 2013 e nel 2017 (casi che condurranno, in entrambe le circostanze, all'investitura di Matteo Salvini). Il modello prescelto è stato *chiuso*, perché limitato agli iscritti al partito, a partire da una determinata data: un anno per l'elettorato attivo;

[47] Citando i casi principali: nel 2005, in Sicilia, Rita Borsellino; nel 2007, il PD, ma principalmente per la scelta della *leadership* che per una candidatura istituzionale.

[48] Ovvero, come visto, le primarie della coalizione Ulivo.

[49] Trattasi delle primarie di partito del PD.

[50] Anche denominate, con qualche intento denigratorio, come elezioni *segretarie*. Sul tema, per spiegarne le ragioni, S. Ceccanti, *Primarie: le ragioni italiane (e non solo), in Percorsi costituzionali*, 1, 2017, 155. Di segno diverso, perché sottolineano le contraddizioni di un modello costruito per selezionare un *leader*, che non è ancora candidato a una carica istituzionale, attraverso una elezione aperta a tutti gli elettori e diretta, L. Fasano, A. Seddone, *Selecting the leader, Italian style*, in *Contemporary Italian Politics*, 8, 2016, 85 s.

[51] Cfr. G. Pasquino, *Il Partito democratico. Elezione del segretario, organizzazione, potere,* Bologna, 2009; F. Lanchester, *Il partito democratico e l'apparente "americanizzazione" della politica italiana*, in *federalismi.it*, 20, 2007; B. De Maria, *Elezioni del segretario del PD e discussione sulle primarie: profili connessi con l'evoluzione della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2017.

[52] Le definisce, pertanto, *interne*, nonostante siano *aperte*, perché l'obiettivo è la costruzione della *leadership* e non la scelta, almeno al momento della primaria, della carica istituzionale, A. Floridia, *"Scendere in campo": l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali ed incentivi politici*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, 103; sulla vicenda Renzi, si v. G. Pasquino, F. Venturino, *Il partito democratico secondo Matteo*, Bologna, 2014; S. Vassallo, *Il Governo di partito in Italia*, Bologna, 1994.

dieci anni per quello passivo, con la necessità, in questo caso, di supportare la candidatura con le sottoscrizioni di almeno mille iscritti.

Di segno diverso, parzialmente assimilabile alle sperimentazioni del PD ma con alcuni elementi innovativi, è stata la vicenda di Fratelli d'Italia (caso che condurrà all'elezione di Giorgia Meloni): nel 2014, il partito ha scelto un modello *aperto,* rivolto a tutti gli elettori, e ibrido, perché ha diffuso i seggi sia nelle sedi sia *on-line*. Il modello era teso ad eleggere il *leader* politico (*rectius*: il presidente nazionale) e i *grandi elettori*[53], nonché a scegliere il simbolo del partito (così attribuendo alla consultazione un carattere ancora ulteriore, di tipo fondativo).

Merita ricordare, inoltre, anche l'esperienza di *Italia dei Valori* (che condurrà all'elezione di Ignazio Messina, a seguito dell'abbandono del partito da parte di Antonio Di Pietro): nel 2013, il modello, costruito per la scelta del *leader* politico (*rectius*: segretario del partito), ha elementi di affinità con l'esperienza di Fratelli d'Italia perché suddivide le modalità di voto nei seggi e nella modalità telematica.

Profili ancor più innovativi, e di incerta collocazione nel quadro concettuale ricostruito, sono rintracciabili nella vicenda che ha condotto all'elezione/legittimazione del capo del MoVimento 5 Stelle.

Si è trattato di una sorta di pluri-candidatura – alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri e alla *leadership* del movimento politico[54] – annunciata dal *leader* politico-fondatore Beppe Grillo, e regolata fondamentalmente sulla base delle volontà da egli pubblicamente espressa[55]. Il modello è ancora una volta *chiuso*: l'elettorato attivo è attribuito agli iscritti, maggiori di età, «certificati» a una determinata data[56], che abbiano ricevuto l'abilitazione – si badi bene la portata di questa innovazione – a intervenire sulla piattaforma *Rousseau,* il «sistema operativo» del MoVimento[57]. Un elemento di discontinuità nella prassi di questa organizzazione politica è rinvenibile nella scelta dell'elettorato passivo, teso ad allargare la platea dei soggetti candidabili, valorizzando – in netto contrasto con la scelta che poi sarà adottata – candidati di esperienza politica.

La discrezionalità nella scelta di forme, modalità e criteri è assai ampia e, in questo ultimo caso, lo è forse ancor più. Approfittando del vantaggio che risiede nelle valutazioni che si possono compiere *ex post*, sembrerebbe davvero che si sia trattato, in questo come in almeno qualche altro caso, di mo-

[53] Ovvero l'assemblea nazionale del partito, composta da tremila componenti, selezionati su base provinciale.

[54] Si dichiarò la volontà di scegliere il «candidato *Premier*» e «designando Capo della forza politica che depositerà il programma elettorale sotto il simbolo del MoVimento 5 stelle».

[55] Dichiarazioni compiute a partire dal mese di settembre del 2017e rinvenibili nei comunicati stampa pubblicati in www.beppegrillo.it

[56] Al primo gennaio 2017.

[57] Cfr. https://rousseau.movimento5stelle.it/main.php.

delli costruiti per propiziare determinati vincitori; nonché, allo stesso tempo, per costruire narrazioni utili ad alimentare il circuito di una *partecipazione* in fondo *indotta* o *etero-diretta* (all'interno dell'organizzazione politica) e a rinnovare l'attenzione mediatica (fuori di essa).

3.3 Vecchie e nuove sperimentazioni

Nel quadro delle trasformazioni in atto nel sistema dei partiti e delle differenti modalità di costruzione del consenso politico[58] è rintracciabile un modello ulteriore di selezione, nel quadro di quelle in discorso, noto come *parlamentarie*[59].

Esso mostra considerevoli elementi di novità.

In primo luogo, quanto all'*oggetto* del meccanismo di selezione: non si tratta più della scelta di un candidato a una carica monocratica o a una posizione di *leadership*, bensì di consultazioni tese a selezionare l'offerta politica per la formazione di elenchi di candidati al Parlamento[60]: dunque, per la scelta dei futuri candidati nelle liste.

In questi termini – cioè per la selezione dei candidati al Parlamento – la soluzione è stata sperimentata per la prima volta dal MoVimento 5 stelle, a seguito di un annuncio del suo *leader*[61]; subito dopo, dal Pd e da Sel, in una linea di tendenziale continuità con le soluzioni adottate sino a quel momento[62].

In secondo luogo, quanto al metodo di selezione: il processo, per l'esperienza del MoVimento, è stato spostato completamente sul *web*, rendendo la rete quale unica sede, benché virtuale, di partecipazione[63]. *Internet* diveniva, pertanto, strumento e luogo deputato alle procedure per la candidatura e per il voto, per tutti i posti a disposizione nell'ambito delle circoscrizioni elettorali. Ciascun elettore registrato poteva votare, esprimendo fino a tre preferenze, per i candidati della circoscrizione in cui era residente e per quelli della circoscrizione estero[64].

[58] Cfr. P. Marsocci, *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011; G. De Minico, *Regole. Comando e Consenso*, Torino, 2005.

[59] Pare superfluo ribadire, anche in questo caso,quanto diffusamente considerato circa l'impiego di questi lemmi.

[60] Questa modalità è stata intrapresa, successivamente, da PD e SEL.

[61] Ovvero, come noto, il *leader* politico Beppe Grillo.

[62] Si trattò, in questo caso, delle elezioni primarie del centro-sinistra, da cui risultò vincitore Pierluigi Bersani. La tendenziale omogeneità del modello, però, incontra, quale principale fattore di differenziazione, la scelta del voto, che non è predisposto in forma telematica.

[63] Per riflessioni di più ampio respiro sul voto elettronico, L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, vol. 27, 1, 2011, 47 s. Anche in chiave comparata, si v. L. Cuocolo, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2008.

[64] L'esercizio del voto era assicurato dal 3 al 6 dicembre di quell'anno, avendo a disposizione quattro giorni.

La dinamica del *web* assume interesse sia in ordine al contesto in cui si colloca, sia in ordine alla capacità di partecipazione e incidenza che essa è in grado di garantire ai cittadini nel processo di selezione[65].Il profilo della capacità di incidenza del modello telematico va confrontato con la esigenza di controllo del processo di selezione delle candidature,anche alla luce della trasparenza delle modalità di consultazione e attuazione delle stesse[66]. Quali forme di trasparenza assistono queste modalità di consultazione? Quali sono i criteri attraverso cui sono individuati i soggetti chiamati a partecipare e quali garanzie sono assicurate alla segretezza, alla tutela dei dati personali, alla piena libertà di voto?

Sono domande cui si è tentato di fornire qualche risposta, pur destinata a essere parziale, e su cui, da ultimo, anche il Garante per la protezione dei dati personali è intervenuto[67].

[65] È il tema di un rapporto, pressoché divaricato, tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, che tende a neutralizzare ipotesi intermedie, coerenti con il modello rappresentativo, come quelle della democrazia partecipativa. Sul punto, si v. M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; Id., *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dretpùblic*, 37, 2008.

[66] Restano aperti alcuni interrogativi soprattutto sul controllo di questi strumenti, cfr A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No TAV*, Napoli, 2011, 99 s. Si tratta di un tema centrale – quello della democrazia diretta – per determinate forze politiche, divenuto oggetto anche di iniziativa parlamentare: infatti è stato adottato, in un ramo del Parlamento, in prima lettura, un disegno di legge costituzionale per la modifica del *quorum* del *referendum* abrogativo e l'introduzione di un'ipotesi di iniziativa di legge popolare "rafforzata" dalla possibilità di procedere ad un *referendum* c.d. *propositivo*; cfr. AS 1089 – XVIII Legislatura – anche sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, si v., tra gli altri, i contributi degli auditi M. Luciani e A. Morrone.

[67] Si tratta del recente provvedimento su *data breach* del 4 aprile 2019 - registro dei provvedimenti n. 83 del 4 aprile 2019, consultabile anche in https://www.gpdp.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9101974. In particolare, al numero3.4, rubricato *Riservatezza delle operazioni di voto elettronico (par. 8.2 del provvedimento)* si legge: «A ciò si aggiunge che la rilevata assenza di adeguate procedure di auditing informatico, escludendo la possibilità di verifica ex post delle attività compiute, non consente di garantire l'integrità, l'autenticità e la segretezza delle espressioni di voto, caratteristiche fondamentali di una piattaforma di *e-voting* (almeno sulla base degli standard internazionali comunemente accettati) […]In questo senso, la piattaforma Rousseau non gode delle proprietà richieste a un sistema di *e-voting,* come descritte, per esempio, nel documento "*E-votinghandbook–Keysteps in the implementation of e-enabledelections*" pubblicato dal Consiglio d'Europa a novembre 2010 e nel documento "*Recommendation CM/Rec (2017)5 of the Committee of Ministers to memberStates on standards for e-voting*" adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 14 luglio 2017, che prevedono la protezione delle schede elettroniche e l'anonimato dei votanti in tutte le fasi del procedimento elettorale elettronico. La stessa, infatti, non appare in grado, tra l'altro, né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni, non essendo

Terzo elemento: viene a cadere la intermediazione tra dimensione partitica e territorio.

Recuperando le categorie sopra utilizzate, si è trattato di primarie *chiuse*, in quanto limitate alla partecipazione degli iscritti[68] alla piattaforma telematica – quella del MoVimento 5 stelle[69] – alla data del 30 settembre 2012[70]. I candidati potevano corrispondere agli attivisti del M5s, iscritti regolarmente, i quali fossero stati inseriti nelle liste certificate dal capo politico del movimento nelle precedenti elezioni amministrative, a livello regionale e comunale.

Il meccanismo non appare agevolmente inquadrabile nel contesto dei modelli prima considerati[71]. In considerazione dei criteri di certificazione degli iscritti alla piattaforma "ad una certa data", si produceva peraltro una restrizione considerevole del campo dei destinatari ammessi.

Un ulteriore elemento di novità riguarda l'elettorato passivo: riservato soltanto a coloro che fossero già stati candidati, senza risultare eletti, alle precedenti elezioni comunali o regionali con il MoVimento. È certamente, questo, un aspetto quantomeno originale del modello sperimentato, la cui *ratio* appare difficile da ricostruire. Consentire la candidatura al Parlamento soltanto di quei candidati non eletti alle precedenti tornate amministrative

stati in essa previsti accorgimenti per partizionare il loro dominio d'azione (in particolare, degli amministratori di sistema e dei DBA – *data base administrators*), né di consentire l'accertamento a posteriori dei comportamenti da questi tenuti, stante la limitata efficacia degli strumenti di tracciamento delle attività». Su ulteriori versanti, ma sempre attinenti al controllo, si v. M. Basile, *Il "Movimento 5 stelle" al vaglio dei giudici civili*, in *Nuova giurisprudenza civile*, 2, 2017.

[68] Si riferisce a quanti avessero perfezionato l'iscrizione, inviando copia del proprio documento di identità.

[69] La piattaforma coinvolta era quella ufficiale del M5s di cui all'indirizzo www.beppegrillo.it.

[70] Si escludevano, in questo modo, le iscrizioni successive dalla possibilità di partecipare al voto. Stando ai dati diffusi dal *blog* di Beppe Grillo: le elezioni primarie per la scelta degli aspiranti alla carica di parlamentare avevano visto una partecipazione di 20.252 iscritti su 31.612 aventi diritto, pari al 64,1%. Agli elettori erano consentite fino a tre preferenze per il candidato della propria circoscrizione elettorale.

[71] È certamente definibile come c*hiuso,* per le ragioni dette e non si sottrae a profili problematici, che interrogano, in ordine alla scelta di alcuni criteri, specie con riguardo alla definizione dell'elettorato passivo. Secondo alcuni, il modello aprirebbe a due ipotesi diverse ma coerenti: prendendo a prestito il binomio «inclusività/esclusività, ad un estremo, quello della massima inclusività, c'è la regola secondo cui ciascun elettore del partito può anche candidarsi; all'altro estremo – quello della esclusività – si possono incontrare una serie di condizioni restrittive, come in questo caso, dove le restrizioni applicate ai potenziali candidati [circa] il requisito di una precedente candidatura nelle liste locali [e] il non essere stati mai eletti a nessun livello», così, M. E. Lanzone, *Le "Parlamentarie dell'M5s: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s)elettori e candidati*, in *paper XXVII Convegno SISP*, Firenze 12-14 settembre 2013.

rappresenta, secondo alcuni, un modo per consolidare un gruppo di consenso interno collegato alla dirigenza, neutralizzando forme alternative alla *leadership* del MoVimento[72]. Certamente, la circostanza della rapidissima ascesa politica del movimento in quella fase storica ha condizionato questo processo, considerato che i candidati, secondo lo schema di riferimento, dovevano appartenere a coloro i quali avessero compiuto un percorso interno, dai *meet-up* fino alla candidatura politica nazionale[73].Comunque si intenda considerare questo profilo, resta il dato di una significativa limitazione della platea dei potenziali candidati, con due conseguenze: una relativa al percorso politico degli stessi (dovendosi trattare di persone non elette nelle precedenti tornate amministrative, è chiaro che si sia trattato di candidati alle prime esperienze politiche); un'altra, relativa al livello di controllo della dimensione organizzativa nazionale del MoVimento rispetto a quella locale (che centralizza la dinamica politica e produce una dispersione del voto, dacché la legittimazione dei già pochi candidati è derivata da un ridotto numero di elettori).

Il procedimento elettorale appare difficile da indagare nelle sue dinamiche di svolgimento, così come i risultati delle *parlamentarie*, resi noto in modo formale soltanto ai partecipanti al voto (dunque, come detto, ad una parte degli iscritti). All'esterno, dunque anche nell'ambito del MoVimento, le uniche informazioni ufficiali sono state rese per il tramite del *blog* della organizzazione, ove, peraltro, sono stati comunicati agli interessati solo i candidati selezionati per ciascuna circoscrizione, senza indicazione dei voti di preferenza ottenuti.

L'unico caso di elezioni primarie per la selezione di candidati al Parlamento europeo (per le elezioni del 2014 e, da ultimo, del 2019) è stato quello del MoVimento 5 stelle.

Anche in questo caso, il *leader* ha annunciato questo tipo di votazione e ne ha definito le modalità. Il modello attuato, coerentemente con le prime sperimentazioni, è stato completamente telematico, di tipo *chiuso* e, unico elemento di differenziazione, si è svolto in un solo giorno (e non in quattro come nella precedente occasione).

[72] Su questa posizione, S. Ceccanti, S. Curreri, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2015, 818; C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali,* cit., 43, ove spiega come tale modello induca una delimitazione del corpo elettorale utile, dunque, in chiave di controllo centralizzato.

[73]Cfr. M. E. Lanzone, *Dai Meetup al Parlamento: candidati ed eletti del Movimento 5 stelle,* in *Il Mulino,* 4, 2013, spec. 733 s. Id., *Le "Parlamentarie dell'M5s: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s)elettori e candidati,* cit., ove si valorizza l'esperienza: «Si è trattato del primo caso di elezioni primarie per la scelta dei candidati al Parlamento della XVII legislatura selezionati sulla base di un meccanismo interamente gestito in rete. In questa occasione, circa il 43% dei candidati era iscritto alla piattaforma e il 41% ricopriva un ruolo – quale *organizer*, *co-organizer*, *assistant-organizer* – all'interno della struttura».

Un altro elemento di novità riguarda l'elettorato, soprattutto quello passivo. L'elettorato attivo è stato esteso a tutti gli iscritti al MoVimento al 30 giugno 2013; mentre quello passivo è stato riconosciuto agli iscritti al 31 dicembre 2012, di età superiore ai 25 anni, privi di cariche elettive e, diversamente da quanto previsto alle politiche del 2013, non candidati in precedenza a livello amministrativo.

La procedura è stata a doppio turno. Al primo turno, su base regionale, ciascun elettore disponeva di tre preferenze: il candidato risultato più votato a livello regionale conquistava la candidatura nelle liste del MoVimento. Al secondo turno accedeva una parte dei candidati al primo turno, in numero differente per ogni circoscrizione. Anche al secondo turno le preferenze erano tre, su base circoscrizionale, e le liste erano composte dai candidati vincitori al primo turno e da ulteriori candidati utili a comporre le liste.

Tra alcuni profili critici, occorre segnalare l'ampiezza delle circoscrizioni e la difficoltà di selezionare candidati privi di adeguata visibilità: di qui alcune ragioni della bassa affluenza al voto.

Al primo turno gli elettori sono stati 51.188, che hanno espresso 92.877 preferenze.

Ciò ha condotto a oscillazioni molto ampie di voto: i selezionati sono stati votati in forbice compresa tra i 55 e i 556 voti. Al secondo turno hanno partecipato 33.300 elettori, che hanno espresso 91.245 preferenze. I candidati scelti hanno riportato tra 634 e 1759 voti[74].

Da ultimo, in vista delle elezioni europee del 2019, il MoVimento ha nuovamente messo in campo le elezioni *parlamentarie*, con un modello complessivamente simile a quello descritto ma diversificato in alcuni aspetti correlati alla selezione della platea degli elettori e alle modalità di voto[75].

4. La difficile regolazione di partiti e movimenti politici e la prospettiva del «metodo democratico»

La vicenda dei modelli di selezione delle candidature continua a interrogare, oltre che su un piano squisitamente teorico, anche su quello meramente applicativo. Sono molteplici, infatti, i temi che vengono qui in rilievo, specie alla luce di così tante e diversificate sperimentazioni, segnate, come abbiamo visto, da disomogeneità tecnica nei modelli e discrezionalità politica negli obiettivi perseguiti.

[74] I dati richiamati sono contenuti in così L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale,* cit. 157.

[75] CfrF. Stefanoni, *Europee, le nuove regole per candidarsi con M5S: ora pesano dottorato e lingua inglese*, in *Il corriere della sera*, 13 febbraio 2019, https://www.corriere.it/elezioni-2019/notizie/europee-regole-candidarsi-m5s-meglio-se-attivisti-titolo-studio-sciolti-inglese-23774cae-2f78-11e9-9db5-c6e1c6b28b3d.shtml.

Si pensi, a titolo esemplificativo, ai seguenti profili: le tecniche di voto; la scelta delle sedi, fisiche o telematiche; la *ratio* nella delimitazione di elettorato attivo e passivo; il controllo del processo di voto; la trasparenza delle e nelle procedure di selezione; la protezione della segretezza del voto[76]. Sono tutti aspetti – e l'elenco potrebbe continuare – meritevoli di attenzione non soltanto in sede scientifica, ma anche politico-legislativa[77].

Il tema che viene qui chiamato in causa, infatti, riguarda l'articolato e complesso dibattito sulla disciplina giuridica dei partiti politici e sulle modalità di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Si tratta, com'è noto, di questioni che, in Italia, risalgono al dibattito in Assemblea Costituente, allorché venne attribuita rilevanza costituzionale ai partiti politici – pur senza disciplinarne, in Costituzione, l'attribuzione di compiti di carattere costituzionale.

Ora, benché non fu oggetto di adeguata discussione, in quella sede già si prospettò una prima ipotesi di regolamentazione giuridica dei partiti, nonché di pubblicità delle fonti di finanziamento degli stessi, attraverso la proposta di inserimento di uno specifico comma in quello che sarebbe poi divenuto

[76] Sulle regole: L. Elia, *A quando una legge sui partiti politici?*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009; P. Marsocci, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017; G. Demuro, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008; F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1998; F. Clementi, *Le regole per le primarie*, in *Questioni primarie*, 1, 2012; G. Guzzetta, *La rivincita dell'art. 49. Partiti e democrazia interna a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 30 ottobre 2017. Sulle regole nella dimensione regionale, S. Parisi, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, 3, 2014.

[77] Cfr. sull'argomento, A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2006, 323 s.; T. E. Frosini, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Diritto e Storia*, http://www.dirittoestoria.it/, 2, 2003, par. 2 e Id.*Sulla disciplina giuridica dei partiti politici,* in T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare,* Torino, III edizione, 2008, pp. 363-372; A. Poggi, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *www.federalismi.it*, 24, 2014, p. 8; A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1, 2010; S. Mangiameli, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Diritti fondamentali.it*, 1, 2018. Sul punto, inoltre, si v. F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati,* in ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio,* Roma, 1989, G. Pasquino, *Commento all'art. 49 Cost*., in G. Pinelli (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma,1992; L. Elia, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di F. Piga*, vol. II, Milano, 1992; C. Pinelli, *Disciplina dei controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; G. Cerrina Feroni, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata,* in *Diritto e società,* 1, 2009, 147-189; G.U. Rescigno, *Nuovi e vecchi partiti e articolo 49 della Costituzione*, in *Accademia dei Lincei*, *Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, 177 s.

l'articolo 49 della Costituzione[78]. Sul punto, come noto, si espresse Costantino Mortati, il quale affermò che una previsione di questo tipo sarebbe stata senz'altro «consona a tutto lo spirito della Costituzione»[79], e che il «metodo democratico [riguarda, tra l'altro,] l'assicurazione delle condizioni cui rimane legata l'alternativa al potere delle forze politiche»[80]. Non disciplinando la dimensione interna del partito, la disposizione costituzionale assumeva, quale funzione prevalente, quella di limitare le pretese antidemocratiche e l'impiego strumentale, in chiave anti-pluralista, della dimensione politica, a svantaggio dei partiti di opposizione[81].

L'intuizione di Mortati, e, più in generale, l'idea che la dinamica partitica dovesse essere sottoposta a qualche forma di vincolo giuridico, fu sostenuta anche da altri, in Assemblea Costituente, specialmente da Aldo Moro, nelle fila dei democristiani, e da Ruggiero Grieco, in quella dei socialisti. Essa, tuttavia,non fu adeguatamente discussa, e anzi contrastata, soprattutto innanzi al timore che una soluzione di quel tipo avrebbe potuto alimentare potenziali corto-circuiti con la Magistratura e il Governo[82], comprimendo la libertà e l'autonomia dei partiti. Pertanto, il «metodo democratico» è stato in prevalenza interpretato come fattore di limitazione dall'azione dei partiti – ma degli uni nei confronti degli altri – al fine di non comprimere il pluralismo politico.

L'altra tesi, ovvero che si trattasse anche di un obbligo – per il partito – di dotarsi di un'organizzazione democratica al proprio interno, restava

[78] La tesi prevalente in Assemblea costituente, infatti, è che l'articolo 49 «non tutela un semplice diritto di associazione in partiti politici, ma afferma il diritto dei cittadini di concorrere, mediante una pluralità di partiti, alla determinazione della politica nazionale», così L. Basso, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, ISLE, Milano, 1966, 140.

[79] Cfr. C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca, rivista della Federazione Universitaria Cattolica Italiana*, 1949, ora in *Nomos*, 2, 2015; *Ivi,* F. Lanchester, *Nota introduttiva,* a pag. 3, spiega le ragioni di attualità della riflessione di Mortati: «in un simile contesto, il contributo di Mortati conferma l'essenzialità di valutare, in maniera unitaria e complessiva, parti sottovalutate della normativa di settore che attengono: 1. alla individuazione dei candidati; 2. alla presentazione delle liste; 3. al finanziamento dei partiti ed al rimborso delle spese elettorali», tutti profili, come si dirà, variamente interessati dai disegni di legge in materia.

[80] Cfr. C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957, 141; Id. *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 2, 1950, ora in *Raccolta di scritti*, vol. III (Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana), Milano, 1972, 41-51.

[81] Cfr. C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, 239.

[82] Considera questi temi, nel dibattito attuale, e con riferimento a vari livelli e profili, S. Staiano, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in *federalismi.it*, 11, 2013, spec. 12, ove si interroga sul «dato sistemico» di queste dinamiche.

così in secondo piano. Colpisce, in questo quadro, soprattutto per la straordinaria attualità, anche un'altra intuizione di Mortati, conseguente a quella sua tesi: l'idea che il partito dovesse essere sottoposto a forme di controllo giurisdizionale. In particolare, egli aveva presentato un emendamento in cui prevedeva che, in considerazione di tale controllo, da parte di un organo di giurisdizione, i partiti avrebbero potuto vantare prerogative circa le elezioni o altre funzioni di interesse pubblico[83]. Inoltre, aveva sostenuto un progetto di disciplina delle procedure di selezione dei candidati nella elezione dei deputati per la Costituente[84].

Ai nostri fini, se si intende considerare – nella prospettiva di questo lavoro – il meccanismo di selezione delle candidature come un'occasione per favorire l'attuazione di metodi democratici interni ai partiti politici, allora si renderà necessaria la costruzione di un modello di regolazione capace di disegnare un quadro, benché minimo, entro cui le forze politiche devono operare.

Qui vengono in rilievo due profili: uno rimesso all'autonomia della politica; l'altro, all'esigenza regolativa. Dietro di essi vi sono due concezioni differenti sulle ipotesi di regolamentazione: di natura privatistica, la prima; pubblicistica, la seconda[85].

Sul primo profilo: alcune forze politiche, nel quadro della propria autonomia organizzativa, hanno tentato di dotarsi di alcune forme di regolamentazione (statuti di partito; atti interni, di partito o di coalizione, etc.). È chiaro che i partiti sono ben liberi di disporre, nel quadro delle proprie fonti di organizzazione interna, di strumenti utili in questa direzione; e ciò riflette la scelta del modello cui si guarda: tra primarie aperte o chiuse (quelle chiuse tutelano maggiormente gli iscritti).

C'è l'altro profilo, che incontra maggiore adesione, anche da parte di chi scrive. Com'è stato notato da tempo in dottrina, il rapporto tra regolazione del partito politico e definizione di regole di selezione interna è stato al centro dell'attenzione del legislatore, talvolta in maniera episodica, talvolta nel quadro di proposte di maggiore respiro tese a regolare la vita interna dei partiti.

[83] Cfr. La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, vol. III, 1881.

[84] Cfr. M. D'Antonio, G. Negri, *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano,1983, 609-613.

[85] Cfr. C. Fusaro, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica,* in *Quaderni costituzionali*, 1, 2005, 140 s.

4.1 Le proposte di legge sui partiti nella XVII e nella XVIII legislatura

Lo studio della documentazione parlamentare, soprattutto delle ultime due legislature, restituisce interessanti conferme in questa direzione, rappresentando un interesse ragguardevole, e politicamente trasversale, del legislatore. Il tema della disciplina dei partiti politici, infatti, è stato, più o meno costantemente, al centro di attenzione politica in sede parlamentare[86].

Questa tendenza segna una discontinuità con le precedenti legislature[87].

Prendendo in considerazione le ultime due, si registra una considerevole quantità di proposte di legge sul tema, specialmente nella XVII legislatura; dato, questo, che diminuisce drasticamente, e cambia altresì nella prospettiva regolativa, in quella in corso.

Qualche dato.

Nella XVII legislatura, i disegni di legge presentati alla Camera o al Senato, recanti proposte per una disciplina dei partiti politici, sono oltre sessanta: un numero elevatissimo, tanto più se collocato in una stessa legislatura.

Di questi disegni di legge presentati in Parlamento: alcuni, benché in minima parte, non sono stati neppure assegnati in commissione; altri, in numero ragguardevole, sono stati assegnati alle commissioni competenti ma non è mai stata avviata la discussione sugli stessi; altri ancora, in numero altrettanto ragguardevole, sono stati approvati in un testo unificato; altri, pochi, sono stati assorbiti; uno è stato approvato[88].

Dall'analisi dei disegni di legge emerge come il tema della disciplina dei partiti politici sia in realtà declinato, anche in sede di proposta legislativa, in maniera disomogenea e diversamente orientata negli obiettivi.

Sin dalla denominazione dei progetti di legge è possibile distinguere il differente orientamento delle proposte, alcune delle quali – e qui appare di primario interesse – recano esplicitamente tre obiettivi politico-legislativi:

[86]Cfr. F. Scuto, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, 1, 2017, spec. 9 e s., ove si riflette intorno ai recenti interventi legislativi in tema di attuazione del metodo democratico; G. Meloni, P. Gambale, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, in *Amministrazione in cammino*, 27 settembre 2017, spec. 5-6.

[87] Come nota, S. Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos*, 2, 2017, dove, tra l'altro, si riflette intorno alla legge n. 13/2014, recante la conversione del decreto legge n. 149/2013, circa l'introduzione di «una cornice normativa minima per la democrazia infrapartitica (Capo II, Democrazia interna, trasparenza e controlli,artt. 2-9)», 6.

[88] Si tratta del seguente disegno di legge: C.2096 - 17ª Leg., *Governo Letta-I* Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione; la valorizzazione della democrazia nei partiti; la regolazione di modelli di selezione delle candidature, con esplicito riferimento alle primarie.

Venti di questi disegni di legge, in particolare, recano un richiamo alle primarie[89].

[89]Cfr. C. 3790 - 17ª Leg. *On. Dore Misuraca (AP (NCD-UDC)* Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di trasparenza e democraticità dei partiti e movimenti politici, nonché disciplina delle elezioni primarie. C.3740 - 17ª Leg. *On. Pierpaolo Vargiu (SCpI) e altri* Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di personalità giuridica e statuto dei partiti politici, e deleghe al Governo per la disciplina dello svolgimento delle elezioni primarie e per la redazione di un testo unico delle disposizioni riguardanti i partiti politici. C.3735 - 17ª Leg. *On. Mara Mucci (Misto) e altri* Disposizioni concernenti la personalità giuridica e lo statuto dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, nonché modifica al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di selezione delle candidature attraverso elezioni primarie e delega al Governo per la disciplina del loro svolgimento. C.3709 - 17ª Leg. *On. Dario Parrini (PD) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati per l'elezione a cariche monocratiche. C. 3663 - 17ª Leg. *On. Eugenia Maria Roccella (Misto, USEI (Unione Sudamericana Emigrati Italiani)) e altri* Disposizioni in materia di elezioni primarie e disciplina dei partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. C.3610 - 17ª Leg. *On. Gianpiero D'Alia (AP (NCD-UDC)* Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna e trasparenza dei partiti politici, nonché deleghe al Governo per la disciplina delle elezioni primarie e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative riguardanti i partiti politici. C.3494 - 17ª Leg. *On. Sandra Zampa (PD)* Disposizioni in materia di personalità giuridica e statuto dei partiti politici, modifica al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e delega al Governo per la disciplina dello svolgimento delle elezioni primarie per la designazione dei candidati nei collegi plurinominali. S.2307 - 17ª Leg. *Sen. Andrea Marcucci (PD) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni inerenti cariche monocratiche. S.2286 - 17ª Leg. *Sen. Alessandra Bencini (Misto, Italia dei valori) e altri* Introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati a cariche pubbliche elettive. S.2117 - 17ª Leg. *Sen. Gaetano Quagliariello (AP (NCD-UDC)* Disposizioni in materia di elezioni primarie e disciplina dei partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. C.3172 - 17ª Leg. *On. Rocco Palese (FI-PdL)*Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni politiche, regionali e comunali. C.3006 - 17ª Leg. *On. Aniello Formisano (Misto)* Introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati a cariche pubbliche elettive. C.2839 - 17ª Leg. *On. Marco Meloni (PD) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni politiche, regionali e comunali. S.1980 - 17ª Leg. *Sen. Renato Schifani (AP (NCD-UDC)) e altri* Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, in ordine alle elezioni primarie, alla trasparenza nella selezione delle candidature e alle garanzie negli accordi elettorali tra partiti. S.1702 - 17ª Leg. *Sen. Francesco Campanella (Misto, Italia Lavori in Corso) e altri* Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati con reintroduzione del voto di preferenza distinto per genere

Nella XVIII legislatura, i disegni di legge in tema sono,per ora, almeno sette. Di questi, quattro si occupano dei partiti politici in relazione alle esigenze di trasparenza ed equiparazione a fondazioni e associazioni, ovvero dei temi del finanziamento[90].

Tre, invece, si occupano più specificatamente del tema in commento; di questi: due sono stati assegnati, ma non è stato ancora avviato l'esame; uno non è stato ancora assegnato[91].

e garanzia di governabilità e rappresentatività. Introduzione dell'obbligo di elezioni primarie. C.1514 - 17ª Leg. *On. Pierpaolo Vargiu (SCpI)* Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e ripristino dell'efficacia delle disposizioni preesistenti, nonché norme e deleghe al Governo in materia di disciplina delle elezioni primarie per la designazione dei candidati a cariche pubbliche elettive. C.1513 - 17ª Leg. *On. Pierpaolo Vargiu (SCpI)* Modifica dell'articolo 49 della Costituzione, concernente la disciplina dei partiti politici e la partecipazione dei cittadini alla vita politica anche mediante la selezione dei candidati a cariche elettive attraverso elezioni primarie. C.998 - 17ª Leg. *On. Giorgia Meloni (FdI) e altri* Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché disposizioni concernenti l'espressione dei voti di preferenza e lo svolgimento di elezioni primarie.C.747 - 17ª Leg. *On. Sandra Zampa (PD) e altri* Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e delega al Governo per la disciplina dello svolgimento di elezioni primarie per la designazione dei candidati nei collegi uninominali. C.255 - 17ª Leg. *On. Aniello Formisano (Misto) e altri* Norme in materia di finanziamento dei partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche e per l'introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati a cariche pubbliche elettive.

[90] Roger De Menech (PD), AC n. 558: Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti; Marco Richetti (PD), AS n. 422: Disposizioni in materia di partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica; Fabio Rampelli (FDI), AC n. 325: Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici; Stefano Bertacco (FDI), AS n. 359: Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici.

[91] Cfr. S.324 - 18ª Leg. *Sen. Stefano Bertacco (FdI) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati a cariche pubbliche elettive. C.327 - 18ª Leg. *On. Fabio Rampelli (FDI) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la elezione dei candidati a cariche pubbliche elettive. C.297 - 18ª Leg. *On. Giorgia Meloni (FDI)* Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché disposizioni concernenti l'espressione dei voti di preferenza e lo svolgimento di lezioni primarie.

Nel merito, le proposte presentano elementi di tendenziale omogeneità. Pur se parzialmente diversificate in alcune specifiche soluzioni, mostrano alcuni punti in comune, a partire dalle relazioni illustrative.

Emerge, tendenzialmente in tutte le proposte, la consapevolezza delle trasformazioni del sistema dei partiti e la ricerca di soluzioni utili a rigenerare la dimensione politica a partire da una diversa regolazione della vita interna dei partiti.

Specifica attenzione è rivolta ai temi del finanziamento e della trasparenza, nonché alla definizione di criteri omogenei nell'esercizio dei meccanismi di selezione delle candidature con riguardo, principalmente, allo strumento delle primarie[92]. Disposizioni ulteriori sono recate in ordine al rispetto delle fonti interne dei partiti, specie circa il la necessità di assicurare il rispetto delle previsioni statutarie e delle previsioni organizzative lì disposte.

Un fattore comune a molte iniziative riguarda il rinvio – mediante delegazione legislativa – al Governo circa le soluzioni tecniche da adottare in attuazione delle proposte di legge. Ciò conferma, oltre le difficoltà teoriche e organizzative considerate, la complessità tecnica della materia, di cui il medesimo legislatore sembra consapevole[93].

5. "Autonomia della politica" ed esigenza di una cornice regolativa. Considerazioni conclusive

Lo studio condotto consente di svolgere qualche prima considerazione conclusiva, almeno in ordine ai principali profili problematici emersi nella ricerca.

Il primo riguarda il difficile inquadramento del tema: non è parso agevole, infatti, apprestare una ricostruzione univoca, nel quadro degli strumenti di selezione delle candidature, del concetto di *primarie*; una ricostruzione, anche definitoria, che non si esponesse, in qualche modo, al rischio di imprecisioni, approssimazioni o distorsioni. La traslazione,nel sistema politico italiano, di esperienze maturate in ordinamenti diversi – connotati da assetti istituzionali, sistemi partitici e, dato non trascurabile, culture politiche differenti – ha incentivato un impiego talvolta improprio, nel dibattito pubblico, di alcuni lemmi (come, soprattutto in alcuni casi, quello di «primarie») –, contribuendo a limitare la capacità del sistema politico di elaborare modelli di selezione omogenei.

Nella prassi, infatti, ne sono rinvenibili in numero straordinario, difficile persino da quantizzare e sistematizzare, contraddistinti da alta complessità

[92] Cfr. A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 1, 2017.

[93] Per il punto di vista, qui non indagato, della giurisprudenza costituzionale su tema, si v. al riguardo, R. Balduzzi, *Corte, partiti politici, art. 49*, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, 17 s.; G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016.

(se non farraginosità) nelle modalità organizzative, spiccata eterogeneità nelle scelte regolative (ove esistenti), incertezza e contraddittorietà nelle finalità perseguite dalle forze politiche. In un questo quadro problematico e scivoloso, resistente a qualsiasi tentativo di riordino definitivo, è possibile isolare un unico dato,che è certamente inconfutabile: il costante aumento delle ipotesi di selezione delle candidature (*rectius*: primarie) messo in campo, per qualsiasi livello di governo e, con i distinguo compiuti, pressoché per qualsiasi carica politico-istituzionale dalle forze politiche nel corso degli ultimi vent'anni.

Della difficoltà di progettazione di modelli omogenei, si sono resi complici alcuni fattori – istituzionali, politici, sociali, culturali – che hanno variamente incentivato schemi regolativi e attuativi diversificati, in alcuni casi divaricati persino nel perseguimento degli obiettivi istituzionali e politici.

Per citarne soltanto i principali: le regole elettorali, le rispettive proiezioni, i meccanismi di votazione dei candidati in esse stabiliti; il sistema partitico, le rispettive dinamiche organizzative e regolative, private e pubbliche; la forma di governo, con riguardo ai diversi livelli interessati dalla selezione; il contesto territoriale e la qualità del rispettivo tessuto civico.

In questo quadro, il rapporto che il tema di indagine assume con le regole elettorali ha rappresentato una vera e propria costante. In ragione dei molteplici punti di intersezione che le leggi elettorali sviluppano con i modelli di selezione delle candidature, nell'ambito dei diversi livelli in cui si collocano le elezioni, esse rappresentano un elemento centrale dal punto di vista sia teorico che pratico. Sul primo piano, soprattutto in funzione dell'esigenza di costruzione di modelli di selezione coerenti con la ricaduta – selettiva o proiettiva – della formula elettorale di riferimento (è nei sistemi maggioritari che trovano campo privilegiato tali strumenti di selezione interna e, soprattutto, in funzione della elezione di cariche monocratiche). Sul secondo, in particolare per garantire e, possibilmente, rafforzare l'utilità del ricorso alla selezione delle candidature in funzione del modello di scelta dei candidati stabilito nella legge elettorale. A rilevare particolarmente, in questo quadro, è stata la presenza o meno nei sistemi elettorali del voto di preferenza, rispetto a cui l'elezione primaria ha svolto un ruolo quasi suppletivo: come visto, per richiamare solo un esempio, nel caso della Toscana, circa la sperimentazione delle primarie alla luce della cancellazione del voto di preferenza dalla legge elettorale regionale (e viceversa); o, pur con i distinguo segnalati, nel caso della legge 270 del 2005, circa il ricorso a modelli di selezione tesi ad attenuare la divaricazione prodotta, tra elettori e candidati, dall'introduzione delle liste bloccate e lunghe.

In questo quadro, inoltre, sono venute il rilievo le dinamiche della forma di governo e le loro differenti declinazioni a seconda degli assetti istituzionali in cui si sono prodotte. Ciò soprattutto in considerazione – ancora – dei rispettivi modelli elettorali, nonché dei diversi sistemi politici, rintracciabili alla luce delle trasformazioni del sistema partitico, specialmente a partire dalla dimensione locale – che, come noto, ha conosciuto per prima il processo di

mutamento nel funzionamento della forma di governo. Non casualmente, è proprio nella torsione monocratica della forma di governo locale che hanno trovato campo le prime sperimentazioni delle elezioni primarie.

Le modifiche elettorali lì intervenute (a partire dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo) e le dinamiche partitiche che vi hanno preso forma (segnate dalla sempre maggiore personalizzazione[94]) hanno contribuito alla costruzione di meccanismi di selezione delle candidature soprattutto per l'elezione di cariche monocratiche. In questo quadro è venuta in rilievo una forte saldatura tra dimensioni politica e istituzionale: la prima, contraddistinta dall'affermazione di modelli di partito personale, anche regionale, connotati dal dato della territorialità e dalla proposta politica identitaria, con margini di autonomia organizzativa anche rispetto all'omologo partito nazionale; la seconda, contraddistinta dalla citata relazione tra modello elettorale e meccanismo di selezione, unitamente all'esigenza di elezione di cariche monocratiche. Di questo legame – partito/legge elettorale/meccanismo di selezione – è possibile trovare diffusamente conferma nell'esperienza.

Di segno diverso, invece, sono apparse tutte quelle esperienze in cui non è stata posta in gioco la selezione di un candidato in vista di una carica politico-istituzionale di secondo livello, ma soltanto la scelta del *leader*, di una coalizione o di un partito. Qui è venuto maggiormente in rilievo – e lo si è detto – quell'impiego improprio del *nomen* primaria: pur conseguendo l'obiettivo di allargare la partecipazione dei cittadini (i casi considerati ne sono la dimostrazione) hanno prodotto – con la complicità delle suggestioni della comunicazione politica – non poche distorsioni circa l'esatta percezione e collocazione sistematica di strumenti e istituti impiegati[95].

A questa prassi, poi, se ne è affiancata un'altra, del tutto funzionale al tatticismo delle organizzazioni politiche, in cui i meccanismi di selezione sono apparsi più che altro *fittizi*: essi non sono stati messi in campo per incentivare realmente la partecipazione dei cittadini, ma esclusivamente per legittimare o rafforzare determinate *leadership,* comprimendo o allargando – a seconda delle esigenze del caso – la platea del *selettorato* e dell'elettorato passivo.

[94] Cfr. S. Staiano, *Forma di governo e sistema dei partiti*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., spec. XV; M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000; L. Morlino, *Le tre fasi dei partiti italiani*, in L. Morlino, M. Tarchi, *Partiti e caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 105 s.; G. Pasquino, *Partiti, personalizzazione, primarie*, in *Comunicazione politica*, 1, 2009, spec. 21-22; F, Musella, *Le primarie in Italia, ancora e soltanto personalizzazione della politica?*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 237.

[95] Sull'incidenza della comunicazione politica in queste dinamiche, si v. P. Costanzo, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in*Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2011.; S. Bentivegna (a cura di), *La politica in 140 caratteri. Twitter e spazio pubblico*, Milano, 2014; E. Gabardi (a cura di), *Comunicazione politica: le primarie del 2005 e le politiche del 2006: sette casi di comunicazione e marketing elettorale*, Milano, 2008.

Attesa la libertà delle forme, l'espediente utilizzato è stato quello della scelta di "criteri" e "regole" estemporanei, strumentali ai posizionamenti delle dirigenze, nell'esperienza più recente catapultati anche tramite modalità telematiche, spesso impermeabili al controllo delle procedure, come notato, da ultimo, dal citato intervento del Garante per la protezione dei dati personali.

Anche questo profilo – quello delle consultazioni/elezioni via *internet* – viene in rilievo in questa ricerca, offrendo numerosi e importanti spunti di riflessione, a partire dalle potenzialità (la rapidità delle procedure, la capacità di condivisione delle valutazioni etc.) ma anche dai limiti (specie in ordine alla trasparenza e al controllo) di queste modalità: profili, questi, di più ampia portata, destinati a interrogare ulteriormente il dibattito pubblico, scientifico e legislativo.

La varietà delle sperimentazioni ha, infine, posto al centro della riflessione il problema della regolazione dei modelli e, in questo quadro, delle organizzazioni nell'ambito delle quali essi sono stati costruiti: i partiti e movimenti politici. L'assenza di una cornice regolativa ha senza dubbio contribuito alla disomogeneità delle prassi e, in considerazione dei molteplici profili che vengono in rilievo – tra cui, per esempio, l'esigenza di tutela della segretezza del voto e di rispetto delle regole statutarie – si è spostata l'attenzione sul tema della regolazione del partito politico.

L'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, al centro di questa prospettiva regolativa, deve oggi confrontarsi anche con gli interventi più recenti relativi all'abolizione del finanziamento pubblico, oltre che con i profili tradizionalmente interessati dal tema[96].

In tal senso, l'esperienza delle ultime legislature – e della XVII in particolare – appare significativa, almeno sul piano quantitativo: numerose – oltre sessanta – le proposte di legge presentate in tema di regolazione del partito politico, con almeno un terzo di queste che reca, nel quadro delle proposte, indicazioni circa il tema della selezione delle candidature nel modello delle primarie. Da queste emerge – quale elemento di omogeneità – la consapevolezza dell'urgenza di un intervento sull'argomento (le relazioni illustrative sono emblematiche in questo senso); le proposte restano però troppo differenziate e spesso indebolite dalla complessità, anche tecnica, della materia (come, in effetti, è ragionevole che sia, in considerazione degli svariati livelli sui cui occorre che siffatte proposte intervengano), tant'è che appare spesso il ricorso allo strumento della delegazione legislativa per potenziali aggiustamenti successivi (di qui il rischio di proposte "manifesto" ma svuotate di concreta capacità conformativa).

La prospettiva regolativa, nonostante le segnalate difficoltà, appare tuttavia indispensabile. Benché – occorre ribadirlo – non si ritiene che possa risol-

[96] Si rinvia, al riguardo, ad alcuni dei rilievi compiuti in U. Ronga, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019,* cit., spec. 3 s.

vere adeguatamente i molteplici problemi venuti in rilievo nell'esperienza sin qui individuata, essa può cristallizzare una cornice regolativa utile a suggerire prassi virtuose e indurre soluzioni operative meno disomogenee o arbitrarie (nei limiti della vincolatività o meno delle soluzioni adottabili e dei rispettivi regimi sanzionatori).

Insomma, la diversificazione dei modelli suggerirebbe una regolazione a maglie larghe, benché ferma nei tratti di fondo, capace di garantire l'autonomia della politica dentro un perimetro di salvaguardia di tipo legislativo. Qui il tema trova punti di congiunzione assai rilevanti con le problematiche legate alle ipotesi di una legge sui partiti, nella prospettiva attuativa dell'articolo 49 della Costituzione.

Resta questa, in conclusione, la strada da percorrere, pur con la cautela che la complessità dell'oggetto (in questo forse più che in altri casi) impone. Ma la sfida, specie per il legislatore, merita certamente di essere accolta.

LA GIUSTIZIABILITÀ DEGLI ATTI DEI PARTITI POLITICI TRA AUTONOMIA PRIVATA ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

di Nicola Pignatelli

Sommario: 1. Una notazione preliminare sulla ricerca: dal conflitto *politico* al conflitto *giuridico*. – 2. Una notazione preliminare sul metodo: dal diritto *privato* al diritto *costituzionale*. – 3. Le situazioni giuridiche soggettive oggetto del conflitto: i *poteri privati* del partito e gli *interessi legittimi privati* degli iscritti. – 3.1. La natura giuridica del partito come soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale. – 3.2. I *poteri privati* del partito e gli *interessi legittimi privati* degli iscritti come dimensione del diritto costituzionale *ex* art. 49 Cost. – 3.3. La *forma giuridica* del partito politico: la relativizzazione della problematica. – 4. La giurisdizione dei partiti. – 4.1. Dal difetto assoluto di giurisdizione alla giurisdizione civile. – 4.2. Gli spazi di sindacato innanzi alle altre giurisdizioni. – 5. L'*oggetto* della tutela. – 6. I *parametri* di legittimità. – 7. Le regole della *giustiziabilità*. – 7.1. La giustiziabilità *interna*. – 7.2. La giustiziabilità *statale*. – 8. La tassonomia dei conflitti nella giurisprudenza. – 9. Una notazione conclusiva.

1. Una notazione preliminare sulla ricerca: dal conflitto *politico* al conflitto *giuridico*

Il progressivo mutamento della natura dei partiti[1], e più specificatamente, per quello che rileva ai presenti fini, la trasformazione dei partiti di massa in partiti fluidi e "pigliatutto"[2], ha determinato, sotto il profilo organizzativo,

[1] V. M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017, 9.

[2] O. Kirchheimer, *Politics, law and social change*, New York, 1969, 34; Id., *The catch-all party*, in P. Mair, *The West European party system*, Oxford, 1990, 50 ss. Sulla evoluzione della natura dei partiti nella dottrina costituzionalistica ci limitiamo a rinviare a P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile, a sessant'anni dalla entrata in vigore della Costituzione, Annuario AIC 2008*, Napoli, 2009, 102 ss.; A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018, 23 ss.

l'indebolimento del "vincolo di gruppo"[3], della "disciplina"[4] e della rilevanza valoriale della fedeltà politica, nonché, sotto il profilo identitario, lo spostamento del conflitto socio-economico all'interno della dimensione partitica, socialmente eterogenea e quindi feconda di scontri, di derive leaderistiche e di abusi della maggioranza. Questo fatto storico, in questa sede soltanto fugacemente evocabile, è la ragione principale che spiega, in sintesi, il progressivo intensificarsi delle ipotesi di trasformazione della *conflittualità politica*, presupposta dalla dimensione costituzionale dei partiti, in una *conflittualità giuridica*, estranea al modello di partito riconosciuto esistente al momento dei lavori della Costituente. Peraltro tale novazione del conflitto è stata assecondata, sotto il profilo della cultura politica, sia da una diffusa incapacità di mediazione, segno di debolezza dei gruppi dirigenti, sia dal progressivo cedimento della resistenza culturale degli iscritti ad impugnare in sede giurisdizionale le decisioni del proprio partito[5].

Il discrimine tra un *conflitto politico* e un *conflitto giuridico* sta nell'oggetto del confliggere, che nel primo caso è costituito dai *fini* programmatici del partito (*rectius*, dalla visione di determinazione della politica nazionale, anche attraverso il ruolo svolto a livello locale[6]), oppure più semplicemente dai singoli indirizzi (quindi un mero conflitto di interessi ideologici o di fatto), e, dall'altra, dalle *regole* (pubblicistiche e privatistiche) che disciplinano le modalità di decisione dei suddetti fini programmatici o indirizzi (finanche attraverso l'uso strumentale del potere disciplinare); in questi termini soltanto il conflitto giuridico, diversamente da quello politico, genera una "controversia" giuridica, intesa come "diversità di opinioni in ordine ad una determinata *regola di diritto*" che riguardi "proprio i soggetti, i quali di tale regola sono destinatari"[7]; non vi è dubbio peraltro che all'aumentare del-

[3] P. Virga, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 3. La nozione è ripresa da F. Galgano, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ*., 1984, 384. V. anche sulla disciplina di partito G. Perticone, *Partito politico*, in *Nuov. Dig. It*., vol. XII, p. 519, Torino, 1965, 520 ss.

[4] V. G. Landi, *Disciplina (dir. pubb.)*, in *Enc. dir*., Milano, 1964, 17 ss.

[5] Sul timore degli iscritti a esperire azione giurisdizionale avverso il proprio partito v. M.V. De Giorgi, *I partiti nel diritto privato: il codice civile arriva dove può*, in *laCostituzione.info.it*, 2017; sulla carenza storica di reazioni giurisdizionali degli iscritti v. S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile, a sessant'anni dalla entrata in vigore della Costituzione, Annuario AIC 2008*, Napoli, 2009, 102. Non può negarsi tuttavia come tale timidezza sia stata storicamente indotta dalla previsione in alcuni statuti della applicazione finanche di sanzioni disciplinari per gli iscritti ricorrenti (fino alla espulsione; così l'art. 33, 7° comma, dello Statuto del P.S.D.I., nella versione vigente nel 1990).

[6] V. G. Pasquino, *Art. 49 Cost*., in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, 2 ss.

[7] F.P. Luiso, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, Milano, 2017, 4. V. anche F. Carnelutti, *Istituzioni del nuovo processo civile italiano*,

le regole giuridiche[8] (*retcius*, del tasso di regolazione del partito), e quindi all'aumentare eventualmente della normazione statale in materia di partiti, non necessariamente consistente in *una* legge sui partiti, o del tasso di auto-regolamentazione[9], aumenta altresì il ventaglio dei parametri di legittimità utilizzabili in un controversia.

Il conflitto *giuridico* non si risolve esclusivamente in una tensione tra una *persona* (iscritta al partito) ed il *gruppo*, quindi non si esaurisce nelle dinamiche proprie anche di altre formazioni sociali (art. 2 Cost.) o associazioni (art. 18 Cost.)[10], potendo assumere la consistenza di un conflitto (anche quando interessi una persona soltanto) tra una *minoranza politica*[11] (o una corrente[12]) ed il *gruppo*[13]. Questa *ulteriore* dimensione del conflitto, al di là della persona, palesa tutta la specificità dell'art. 49 Cost. e impone di ricostruire per i partiti[14] un *modello costituzionale di giustiziabilità*, sia *interna* (attraverso

I, Roma, 1942, 9. Tuttavia è stato osservato come l'azione giurisdizionale possa essere utilizzata anche come strumento di "maggiore legittimazione di fronte all'opinione pubblica". V. E. Bettinelli, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1985, 1051.

[8] Sulla nozione di regola giuridica v. H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, Torino, (1930) 1966, 73 ss., G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di Diritto costituzionale*, Bari, 2010, 30 ss.

[9] Sulla conflittualità sulle regole, con specifico riferimento alla dimensione delle primarie di partito o di coalizione, v. L. Gori, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciofila? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016*, in *www.aic..it*, 2016, 3.

[10] Sui conflitti tra persona e gruppo, sotto lo specifico profilo della tutela delle situazioni giuridiche soggettive, v. P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova, 1953, 9 ss.; F. Galgano, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Comm. del cod. civ*., Bologna-Roma, 1967, 165 ss.; G. Perlingieri, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino, 1972, 147 ss.; M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 28 ss.; E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, 156 ss.; F. Galgano, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ*., 1984, 384.

[11] Sulle varie declinazioni di tale nozione si veda A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.

[12] Sulle esigenze di tutela giurisdizionale della corrente politica v. C. Pinelli, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost*., 1991, 2997.

[13] A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *www.aic.it*, 2010, 1, cita in modo suggestivo le parole del cardinale di Retz: "nei partiti riesce più difficile vivere con quelli che ne fanno parte, che agire contro quelli che vi sono avversi". V. anche A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost*., 2006, 325. Sul problema dei falsi tesseramenti e delle false maggioranze v. F. Galgano, in *Principio di legalità e giurisdizione civile*, cit., 387.

[14] Ai nostri fini si utilizzerà una nozione sostanziale e teleologica di partito politico, orientato alla determinazione e alla incidenza sulla politica nazionale, come desumibile dall'art. 49 Cost. V. *ex plurimis* C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 220 ss; V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 117 ss.; G. Brunelli, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, 1991, 176 ss.. Per una efficace ricostruzione, alla luce del diritto positivo, della nozione di partito v. M. Perini, *I partiti e la democrazia interna*, *Un problema irrisolto*, Milano, 2019, § 2.1. La dot-

ricorsi endopartitici innanzi ad organi di garanzia) sia *esterna* (attraverso l'esperimento dei rimedi giurisdizionali attivabili *ex* art. 24 Cost.); quest'ultima espone in modo ancor più problematico il partito ad un sindacato sulla propria auto-*nomia*[15], intesa come auto-organizzazione e auto-regolazione, quali corollari della libertà di costituire e governare un partito politico[16].

In questa logica la nostra indagine, ai fini della ricomposizione del modello, insisterà principalmente sulle controversie, e sulle presupposte pretese di giustiziabilità, che potenzialmente impongono una limitazione a tale auto-*nomia* partitica, e con essa ai possibili "arbitrii dei gruppi"[17], dovendo riguardare quindi non soltanto i conflitti tra *iscritti* (singoli o minoranze) e *gruppo*, per quanto tale tensione sia certamente paradigmatica, ma anche quei conflitti tra *terzi*[18] (qualificati) e *gruppo*, caratterizzati da una pretesa del terzo di accedere al partito (ammissione) o ad un momento di selezione (degli organi o dei candidati) da esso organizzato.

Devono quindi ritenersi esulanti dalla nostra indagine, pur potendosi da esse trarre riscontri, le controversie, che riguardino terzi (in senso proprio), che assumano, ad esempio, obbligazioni nei confronti del partito o nei cui confronti il partito abbia assunto obbligazioni (siano essi tipografi o proprietari degli immobili-sede), oppure controversie tra partiti (come una controversia strettamente patrimoniale), prive di un rischio di pregiudizio per l'autonomia del partito e comunque prive di un sotteso conflitto politico, potendo esse esaurirsi nell'alveo del diritto privato; potremmo dire, quindi, in modo soltanto evocativo, prive di un tono costituzionale.

Nella prospettiva della ricostruzione del sindacato sull'autonomia del partito risulterà utile, pur indirettamente, un'indagine anche delle controversie contabili e penali.

2. Una notazione preliminare sul metodo: dal diritto *privato* al diritto *costituzionale*

Una volta delimitato l'ambito di indagine, appare opportuno premettere una breve nota di metodo.

trina ha comunque rilevato la necessità di una definizione unitaria a livello legislativo. V. in tal senso E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *www.aic.it*, 2011, 8.

[15] V. M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 29.

[16] V. V. Sica, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1957, 50. Sulla libertà di organizzazione, come elemento costitutivo della libertà di associazione, v. anche G. Brunelli, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, cit., 163 ss.

[17] M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 3.

[18] Per un inquadramento della posizione del terzo rispetto alle formazioni sociali v. M. Nigro, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo,* in *Pol. dir*., 1975, 579 ss.; P. Rescigno, *Formazioni sociali e terzi*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Padova, 1988, 417 ss.

Il tema della giustiziabilità delle decisioni dei partiti politici palesa in modo ancor più radicale, sul terreno della patologia processuale, le tensioni strutturali tra il diritto *privato*, quale diritto dell'autonomia soggettiva, e il diritto *costituzionale*, quale limitazione del potere e modo di svolgersi del metodo democratico; in sintesi, nella pretesa di giustiziabilità si svela in forme violente la natura "anfibia" del partito[19].

Non vi è dubbio, più in generale, come tra il diritto *privato* e il diritto *costituzionale* scorra una interazione reciproca, fondata, da una parte, sulla primazia della Costituzione, quale fonte del diritto, idonea ad imporsi non soltanto in senso verticale sulle altre fonti ma anche in senso orizzontale nei rapporti privati (anche partitici), e, dall'altra, sulla presupposizione da parte della Costituzione di istituti privatistici storicamente preesistenti allo stesso testo costituzionale (la proprietà, la famiglia, l'associazione, e quindi anche il partito)[20].

Tuttavia questa interazione, con specifica relazione ai partiti, è stata complicata storicamente da una abnorme pretesa degli stessi partiti di assolutizzazione della dimensione privatistica, fino alla teorizzazione di una resistenza del diritto *privato* al diritto *costituzionale*. Peraltro negli ultimi anni abbiamo assistito finanche ad una invasione del diritto *privato* nel diritto *costituzionale* (attraverso, ad esempio, il "contratto di governo", le asserite obbligazioni degli eletti, il "contratto con gli italiani" ecc.). Tale resistenza, anche quando è stata superata ed arginata, ha generato simulacri e equivoci, e con essi limiti al sindacato giurisdizionale, non compatibili con la Costituzione.

Appare al contrario necessaria, come proveremo a dimostrare, una ricostruzione *costituzionalmente orientata* del diritto *privato* dei partiti, posto che i conflitti tra autonomia partitica (*gruppo*) e tutela delle situazioni giuridiche soggettive (dell'*iscritto* e delle *minoranze*) non sono insindacabili o antinomie irrisolvibili o risolvibili esclusivamente a tutela del gruppo o nell'interesse dei valori del gruppo[21], ma sono conflitti giustiziabili, sia a tutela dell'iscritto e delle minoranze politiche, sia a tutela di un interesse generale dell'ordinamento, presupposto dall'art. 49 Cost.

[19] Di natura "anfibola" parla G. Alpa, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol. dir*., 1993, 100. Sulla concorrenza tra diritto pubblico e diritto privato nella disciplina dei partiti v. S. Bartole, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1995, 705 ss.

[20] Così E. Navaretta, *Diritto civile e diritto costituzionale*, in V. Roppo, P. Sirena (a cura di), *Il diritto civile, e gli altri*, Milano, 2013, 235 ss.; Id., *Costituzione, Europa e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2017. Più in generale la interazione tra diritto pubblico e diritto privato si fonda sulla unità sostanziale dell'ordinamento giuridico (F. Carnelutti, *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc*., 1964, 362) e su una impossibilità di fissare una linea netta di demarcazione (S. Pugliatti, *Diritto Pubblico e Diritto privato*, in *Enc. dir*., Milano, 1964, 696 ss.), potendo arrivare a configurarsi finanche un ambito di "diritto comune". In questo senso M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir*., Milano, 1964, 866.

[21] V. M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, cit., 32 ss. e 210 ss.

Tale giustiziabilità dei conflitti dovrà essere garantita attraverso le regole della Costituzione desumibili dal modello giurisdizionale (art. 24 Cost.), alla luce delle quali il bilanciamento non attiene alle regole processuali (come non può mai essere, neppure nel giudizio costituzionale[22]) ma agli interessi in gioco. In questa logica, per quanto sia certamente seria l'esigenza che ogni conflitto *politico* non si trasformi in un conflitto *giuridico*[23], e che non vi sia una invasione dei giudici nella sfera partitica[24], tuttavia tale preoccupazione non potrà che essere soddisfatta *nei limiti* del modello giurisdizionale e degli strumenti di garanzia di effettività del diritto ad un giudice.

3. Le situazioni giuridiche soggettive oggetto del conflitto: *i poteri privati* del partito e gli *interessi legittimi privati* degli iscritti

3.1. La natura giuridica del partito come soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale

L'esame della problematica della giustiziabilità degli atti dei partiti (come perimetrata *sub* § 1, 2) e con essa la ricostruzione del modello costituzionale di tutela (§ 4, 5, 6, 7) presuppongono un esame della *natura* giuridica del *partito*, nell'esercizio delle proprie funzioni (che indagheremo in questo paragrafo; 3.1.), e, quale corollario, della *natura* delle *situazioni giuridiche soggettive* (§ 3.2.), oggetto dei conflitti all'interno di esso, ferma una certa relatività della problematica della *forma* giuridica del partito (§ 3.3.).

La definizione della natura giuridica del partito sembra imporre una semplificazione e comunque uno scioglimento della suddetta natura "anfibia"[25] (e multiforme[26]), la cui mobilità è certamente connessa all'ambiguità, poliva-

[22] R. Romboli, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 2995 ss.

[23] T. Martines, *Formazioni sociali e libertà politiche*, in *Studi in onore di Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, 135 ss.; A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *www.aic.it*, 1/2017, 14.

[24] E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 296.

[25] G. Alpa, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit., 100. Tale espressione è ribadita in dottrina. V. F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012, 127; S. Curreri, G. Stegher, *I partiti politici in Italia*, in *www.federalismi.it*, 2018, 2.

[26] V. P. Virga, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 24.

lenza[27], elusività[28], vaghezza[29] e incompiutezza[30] dell'art. 49 Cost., posto che il *processo*, ai fini della garanzia di effettività della tutela (art. 24 Cost.), ha bisogno banalmente di certezza delle categorie giuridiche.

La Costituzione, evitando di relegare i partiti nella sfera di indifferenza, ha *riconosciuto* un *fatto* preesistente[31], per quanto riconosciuto non direttamente come soggetto di una disposizione costituzionale (art. 49 Cost.) ma come oggetto di esercizio di un diritto individuale, riconducibile, in un rapporto di specialità, nell'alveo della libertà di associazione (art. 18 Cost.), quale ulteriore specificazione dell'art. 2 Cost. Si tratta di definire quindi che cosa la Costituzione abbia riconosciuto come oggetto di tale libertà individuale dei cittadini, per quanto fosse chiaro già in sede costituente come il *riconoscimento costituzionale* lasciasse impregiudicato il *riconoscimento giuridico* (quindi la problematica della personalità giuridica), che non è un "tema di diritto costituzionale"[32].

In primo luogo alcune certezze, su cui non indugiamo, sussistono in merito a cosa *non* sia un partito e quindi a cosa non sia stato riconosciuto dall'art. 49 Cost. Il partito *non* è un *potere dello Stato* (art. 37 l. n. 87/1953)[33]; *non* è un *organo dello Stato*, o una *istituzione dello Stato*, al di là della forza fattuale di incidenza sullo Stato[34], né può essere ricondotto allo Stato, confondendo il partito stesso con il gruppo parlamentare[35]; *non* è neppure un *Ente pubblico (non economico)*, quindi una persona giuridica pubblica (art. 11 c.c.).

Pertanto la natura del partito deve essere ricostruita, in via residuale[36], come un *soggetto privato* (*rectius*, un ente collettivo privato o una "*organizzazione propria della società civile*"[37]), per quanto non certamente un soggetto privato che si risolve, come una monade autarchica, in un ordinamen-

[27] V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., 111.

[28] S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sess'antanni dalla entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XIII Convegno annuale, Associazione dei costituzionalisti, Napoli, 2009, 73.

[29] G. Pasquino, *Art. 49 Cost*., cit., 6.

[30] S. Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos*, 2018, 2.

[31] V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., 108.

[32] Così le parole di Dossetti, richiamate da G. Pasquino, *Art. 49 Cost*., cit., 10. V. anche P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982, 73.

[33] V. Corte cost. ord. n. 79/2006. In senso critico v. S. Curreri, *Non varcate quella soglia!*, in *www.forumcostituzionale.it* 2006, 1 ss.

[34] V. sulla problematica G.U. Rescigno, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. cost*., 1964, 1430 ss.

[35] Peraltro il gruppo parlamentare non può qualificarsi neppure come organo del partito. V. su tali problematiche M.L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di Diritto parlamentare*, Torino, 1999, 120 ss.; A. Saitta, *Contributo allo studio dello statuto costituzionale delle opposizioni e delle minoranze parlamentari*, Milano, 2000.

[36] Così E. Bettinelli, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, cit., 1005.

[37] Così Corte cost. ord. n. 79/2006.

to ad esclusivo regime privatistico[38]; la giurisprudenza costituzionale[39] e la dottrina[40] diffusamente hanno qualificato il partito come un *soggetto privato titolare di funzioni pubbliche*, valorizzando la connessione tra la dimensione privatistica (soggettiva) e quella pubblicistica (oggettivo-teleologica).

Tuttavia tale categoria appare più una figura descrittiva o metaforica che una solida nozione dommatica.

È sintomatico che la dottrina pubblicistica quando ricostruisce il catalogo delle *funzioni pubbliche*[41] annovera tra esse le tre funzioni classiche, ossia quella legislativa, quella esecutiva (della quale l'amministrativa è una *species*[42]), quella giurisdizionale, oltre, almeno per alcuni, a quella "quarta" [43] di indirizzo-politico[44] e a quella giustiziale[45], non annoverando *mai* la funzione pubblica (o le funzioni pubbliche) dei partiti.

Di contro la categoria *soggetto privato titolare di funzioni pubbliche* emerge, in modo rapsodico, prevalentemente nella letteratura specificatamente dedicata ai partiti, essendo utilizzata come una formula onnicomprensiva e comunque non essendo mai accompagnata da una individuazione di quale sia il discrimine tra funzioni pubbliche e funzioni private dei partiti; tale evocazione sembra emergere peraltro quasi esclusivamente in riferimento alla dimensione elettorale e a quella preliminare di selezione delle candidature, ossia ad un singolo momento della vita del partito.

In realtà appare difficile ricondurre le *funzioni* del partito politico ai modelli classici delle funzioni pubbliche, diversamente da quanto solidamente

[38] Per una ricostruzione meramente privatistica dei partiti v. P. Rescigno, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, 1 ss.

[39] V. Corte cost. ord. n. 79/2006, secondo cui "*i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche*".

[40] Nella vasta letteratura scientifica v. S. Romano, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 178 ss.; P. Biscaretti di Ruffia, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, 11; M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, 142; E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 161; F. Rescigno, *Il diritto di associazione in partiti e il finanziamento della politica*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di) *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, 521; A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *www.aic.it*, 4/2015, 15; L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018, 23 ss.

[41] Sulla complessa nozione di funzione pubblica V. F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 1952, 118 ss.; G. Miele, *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. It*., 1961, 686 ss.; F. Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969; F. Benvenuti, *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur*., 1989, vol XIV.

[42] V. sulla problematica C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e seconda comma*, Torino, 2011, 5 ss.

[43] A. Pizzorusso, *Sistema istituzionale del Diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988, 152.

[44] V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 6 ss; T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir*., Milano, 1971, 134 ss.

[45] V. Caputi Jambrenghi, *La funzione giustiziale nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1991.

può dirsi per i *soggetti privati che svolgono funzioni amministrative*[46] (siano esse funzioni amministrative in senso proprio o servizi pubblici oggetto di concessione, in entrambi i casi sottoposti a controllo pubblico) o per i *soggetti privati che svolgono funzioni giurisdizionali*[47] (in una logica di alternatività e parità di garanzie del diritto di difesa). Da queste due ipotesi si discostano, visto che l'elemento per esse caratterizzante "consiste nel conferimento ad un privato dell'esercizio di attribuzioni che sono proprie dello stato" (o comunque dell'Ente titolare) "e delle quali esso continua a rimanere titolare"[48]. Per i partiti non può certamente ravvisarsi questa logica di titolarità e conferimento di essa: "manca infatti il presupposto inerente a tale figura: e cioè la sostituzione del partito a funzioni di per sé spettanti allo Stato, perché lo Stato non potrebbe mai surrogarsi al partito"[49]. In ogni caso anche la mancanza di *una* legge sui partiti palesa la carenza di una fonte attributiva specifica di funzioni qualificabili come pubbliche.

Più coerentemente con il quadro costituzionale ci sembra di poter affermare, in via generale, che il partito sia (*prevalentemente*) un *soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale*.

Tale qualificazione, che può ritenersi presupposta in generale dall'obbligo della Repubblica di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" (art. 118, 4° comma, Cost.), e quindi in intima connessione con l'art. 49 Cost., si fonda sull'autonomia della nozione di *funzioni pubbliche* (esercitabili sia da soggetti pubblici che privati sotto il controllo pubblico) rispetto a quella di *funzioni private* ("attività") *di interesse generale* e quindi di *rilevanza costituzionale* (generalmente sottratte al controllo pubblico)[50]. Tali *funzioni private* sono, infatti, certamente strumentali al soddisfacimento di interesse pubblici, *rectius* di interessi costituzionali, come lo stesso art. 49 Cost. riconosce at-

[46] V. G. Zanobini, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. Orlando (a cura di) *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1935; M.S. Giannini, *Esercizio privato di pubbliche attività*, in *Enc. dir*., Milano, 1966, 685; A. Azzena, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, in *Dig. disc. pubbl*., Torino, 1991, 165 ss.; F. De Leonardis, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000, 251 ss.; G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005.

[47] V. il recente lavoro di F. Marone, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, Napoli, 2018.

[48] Così C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 215. Sull'impossibilità di riconoscere funzioni pubbliche in capo ai partiti v. anche S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 107; M. Volpi, *Intervento*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile*, cit., 321.

[49] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. 812.

[50] Peraltro la nozione di funzioni private può desumersi *a contrario* dallo stesso riconoscimento espresso in Costituzione della nozione di funzioni pubbliche (art. 54 Cost.). Così F. Modugno, *Funzione*, in *Enc. dir*., Milano, 1969, 309. Oggi anche l'art. 119, 4° comma, Cost. utilizza la nozione di funzioni pubbliche.

tribuendo ad essi il ruolo di artefici della politica nazionale, per quanto tale soddisfacimento sia soltanto indiretto e subordinato al soddisfacimento di un interesse del partito, ossia dell'ente collettivo-gruppo, in lotta per la conquista del potere politico[51]. La prova fattuale della necessaria intermediazione dell'interesse del gruppo rispetto all'interesse generale è desumibile dalla impossibilità di determinare la politica nazionale e quindi gli interessi generali senza la conquista del potere politico *per* il gruppo.

Sulla base di queste ragioni assumeremo quindi la categoria del partito come *soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale*[52], la cui nozione può sintetizzare quel processo di funzionalizzazione costituzionale dell'autonomia privata (partitica), quale istituto di esercizio della sovranità statale (art. 1, 2° comma, Cost.)[53], potendo peraltro fondare un'opzione di sostegno finanziario[54]. La suddetta categoria è del tutto coerente anche in relazione al ruolo di selezione interna delle candidature, potendo, invece, scorgersi nella sola funzione (successiva) di presentazione delle liste l'unico esercizio di una funzione pubblica in senso proprio[55].

[51] Tutta la complessità del rapporto tra interessi generali e interessi del gruppo è riassunta nell'espressione "parte totale" di C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1956, 25.

[52] La connessione dimensione privatistica e dimensione costituzionale può essere desunta anche dalle diverse nozioni utilizzate dalla più autorevole dottrina: "istituzione sociale" (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 812), "organi dello Stato comunità" (V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., 138), "poteri civici" (A.M. Sandulli, *Società pluralista e rinnovamento dello Stato*, in *Quad. iust*., Roma, 1968), "soggetti ausiliari del popolo" (M. Mazziotti di Celso, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972), "soggetti di diritto costituzionale" (A. Barbera, *La democrazia 'dei' e 'nei' partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Relazione CESIFIN*, Firenze, 2007, 1).

[53] P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., 10.

[54] V. F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 127 ss.; P. Marsocci, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

[55] La selezione delle candidature è annoverabile, a nostro avviso, nell'alveo dell'esercizio dei *poteri privati*, pur di *rilevanza costituzionale*, in una situazione di "monopolio di fatto" (così S. Bartole, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., 719), nella quale la scelta dei singoli candidati è "*un fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto al contenuto e allo svolgimento delle elezioni*" (Corte cost. n. n. 203/1975), non potendo quindi essere qualificato, per le ragioni generali già esposte, come esercizio di "*funzioni pubbliche*" (come genericamente afferma, invece, Corte cost. n. 79/2006, non soltanto in relazione alla funzione elettorale in senso stretto ma anche alla funzione di selezione delle candidature). Sul riconoscimento di un potere fattuale dei partiti v. anche Cons. St., sez, IV, n. 1053 dell'11.3.2018. In questa logica la stessa Corte costituzionale (n. 256/2010) ha rilevato in modo chiaro come, in assenza di una espressa previsione legislativa, non possa assumere alcuna rilevanza esterna la violazione interna delle norme statutarie dei partiti ai fini della verifica della legittimità della presentazione delle liste, dovendo quindi ricondursi il rapporto tra aspirante candidato e partito alla dimensione civilistica (v. Corte cost. n. 43/2003), secondo il modello dell'autorità privata, la cui libertà, anche nel momento della selezione, è "funzionalizzata al soddisfacimen-

Nell'ambito di tali funzioni, ai fini del nostro lavoro, è necessario tracciare un discrimine tra la dimensione della *funzione giuridica*[56] del partito, che si concretizza nell'esercizio di *poteri giuridici* privati[57], idonei a produrre effetti giuridici, potenzialmente lesioni e quindi pretese di tutela giurisdizionale, e una dimensione della *funzione politica*, intesa come azione del partito, nella logica della concorrenza politica, nell'esercizio di comportamenti, influenze e "poteri di fatto"[58], privi di un'idoneità strutturale a produrre effetti giuridici immediati e lesivi, spesso peraltro assorbiti nelle dinamiche degli organi

to di un pubblico interesse, costituzionalmente tutelato" (così V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., 137); rispetto a tale modello risulta del tutto compatibile anche la più recente affermazione, secondo cui la scelta delle candidature "è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 *Cost.*" (Corte cost. n. 35/2017; cfr anche Corte cost. n. 1/2014). Ciò posto *a fortiori* non sembra condivisibile una lettura maggiormente evolutiva della più recente giurisprudenza costituzionale, nel senso della enucleazione (non semplicemente di una funzione pubblica ma) di una attribuzione costituzionale, quindi legittimante potenzialmente l'attivazione di un conflitto interorganico (in una logica analoga a quella affermata, pur in modo problematico al di là dello Stato-apparato, in merito al comitato promotore *ex* art. 75 Cost; v. Corte cost. n. 68/1978). Nel senso da ultimo indicato v. L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 51 ss. Sulla rilevanza pubblicistica della selezione delle candidature v. G. Cerrina Feroni, *La selezione dei candidati alle elezioni: il "giardino (sempre meno) segreto della politica"*, in *Rass. Parl.*, 2014, 843 ss. Sulla problematica delle selezioni delle candidature e dell'ordine di inserimento dei candidati nelle liste v. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 179 ss.; M. Armanno, *Personale uguale libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018, 151 ss.; I. Lagrotta, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, Bari, 2018, 72 ss. Più in generale, per una analisi della giurisprudenza costituzionale sui partiti, v. G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.aic.it*, n. 3/2016. Può, invece, prospettarsi una distinzione tra la funzione di selezione delle candidature, come *funzione privata di rilevanza costituzionale*, e quella di presentazione delle liste, come *funzione pubblica di rilevanza costituzionale*, posto che soltanto quest'ultima è sottoposta al controllo pubblico in sede di verifica dei requisiti elettorali. L'autonomia delle due funzioni è dimostrata da Corte cost. n. 256/2010.

[56] La nozione di funzione può essere definita come "il concretarsi del potere o della potestà, attraverso gli atti formalizzati dal diritto, nella realizzazione del fine o del soddisfacimento dell'interesse perseguito". Così F. Modugno, *Funzione*, in *Enc. dir.*, cit., 314.

[57] L'ordinamento attribuisce il potere giuridico ad un soggetto (pubblico o privato) di operare nella realtà giuridica, producendo effetti. V. Santi Romano, *Poteri. Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 172 ss; G. Guarino, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1949, 238 ss.; A. Romano, *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Milano, 1975, 118 ss.; F. Volpe, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Padova, 2004, 139 ss.; A. Cerri, *Potere e potestà*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, 2; A. Motto, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, Torino, 2012, 7 ss.

[58] V. C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 147. V. anche S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 76. Più in generale sulle relazioni tra partiti e forma di governo v. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano 1970, XIX, 638 ss.; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010, 552 ss.

costituzionali e della forma di governo[59], quindi sottratti alla reazione giurisdizionale.

Entrambe le funzioni sono certamente espressione del ruolo costituzionale che l'art. 49 Cost. riconosce ai partiti, come "soggetto costituzionale"[60] teso alla determinazione della politica nazionale, per quanto aventi natura diversa; in questa prospettiva la natura anfibia del partito non è apprezzabile soltanto in relazione al binomio diritto *privato*/diritto *costituzionale* ma anche a quello funzioni *giuridiche*/funzioni *politiche*.

Tuttavia soltanto la prima dimensione evocata, relativa ai *poteri giuridici*, è quella giustiziabile.

Più specificatamente ciò che rileva -fermo il momento genetico del partito, ossia il negozio associativo (inteso come negozio giuridico non patrimoniale[61], e quindi al di là degli equivoci derivanti dalle impostazioni contrattualistiche[62])- sono le *funzioni private* che tale negozio attribuisce agli organi del partito e quindi i *poteri giuridici privati*, idonei a produrre effetti giuridici rilevanti, finanche intesi, in alcuni casi, come poteri sostanziali, ossia come "potere di determinare una modificazione giuridica nella sfera di un altro soggetto, la quale si realizza a prescindere dal suo consenso"[63].

Non vi è dubbio come la distinzione tra la dimensione dei poteri giuridici e la dimensione delle funzioni politiche appaia descrittivamente ardua. Tuttavia l'art. 24 Cost. impone di ricercare quel discrimine e quindi di ricostruire il catalogo dei poteri (come faremo nel § 3.2.), al fine di delimitare la sfera di sindacabilità, per quanto i poteri giuridici possano certamente assumere anche forti *connotati politici* (si pensi all'esercizio del potere disciplinare in modo strumentale alla garanzia dell'indirizzo politico del partito o più in generale al potere di adottare atti di indirizzo politico, produttivi di effetti giuridici, come nel caso della sfiducia di un segretario).

[59] V. S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 80 ss. F. Galgano, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 383, parla del partito come "artefice privato di decisioni politiche".

[60] A. Barbera, *Intervento*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile*, cit., 343.

[61] V. M. Bianca, *Diritto civile*, Milano, 1978, 328, che riconduce l'atto costitutivo e lo statuto al di fuori della prospettiva contrattualistica. V. anche S. La China, *L'iscrizione simulata ai partiti politici*, in *Annali Facoltà Giurisprudenza di Genova*, Milano, 1964, 58.

[62] Le teorie civilistiche che riconducono interamente il partito politico, come associazione, ad un contratto (art. 1322 c.c.) appaiono del tutto inadeguate. V., ad esempio, G. Volpe Putzolu, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 15 ss. Nel senso di una valorizzazione del profilo contrattuale, anche nella dottrina costituzionalistica, V. P. Virga, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 39 ss.; C. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1965, 753. In un diverso senso v. E. Del Prato, *I regolamenti privati*, Milano, 1988, 32 ss., 284 ss., 404 ss.

[63] A. Motto, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, cit., 9. Un cenno al potere privato nei partiti si legge n P. Marsocci, *Sulle funzioni costituzionali dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, 37.

3.2. I *poteri privati* del partito e gli *interessi legittimi privati* degli iscritti come dimensione del diritto costituzionale *ex* art. 49 Cost.

Una volta ricostruite la *natura* giuridica è quindi possibile indagare la consistenza delle situazioni giuridiche soggettive.

Il partito politico, come anticipato, ha un elemento *interno* caratterizzante, che attiene alla relazione giuridica, potenzialmente conflittuale, tra poteri giuridici privati del gruppo-partito e situazioni giuridiche soggettive dell'iscritto[64]. Tale relazione si fonda su una inevitabile "disparità sostanziale"[65], ossia su una posizione di supremazia del gruppo e di debolezza dell'iscritto, che distingue in modo netto l'autonomia collettiva, nella sua fase dinamica di esercizio del potere, dalla sfera dell'autonomia contrattuale, caratterizzata da posizioni di parità e simmetria[66]; la disparità si concretizza quindi in una situazione di assoggettamento in seno ad una struttura organizzativa privata istituzionalizzata, ossia ad una "autorità privata"[67]. Proprio da tale assoggettamento deriva la legittimazione all'esercizio del *potere privato*, che assume connotati del tutto evocativi del potere pubblico, e quindi dell'autoritarietà, discrezionalità, definitività, esecutività e sanzionabilità[68]. Peraltro il potere privato esercitato dall'autorità-partito produce *effetti giuridici*, non soltanto applicando regole giuridiche ma anche producendo regole giuridiche, che quindi non nascono direttamente dalla fonte espressione di autonomia privata (come in un negozio patrimoniale), ma sono prodotte in modo eteronomo da un ente collettivo (questo espressione nel momento genetico di autonomia privata), che si frappone come un "diaframma" tra il singolo iscritto e la regola stessa (espressione di potere privato)[69].

Più in generale lo schema [soggetto - consenso genetico – istituzione del gruppo/potere – effetto giuridico] spiega quindi la irrilevanza del consenso prestato nella fase adesiva al partito rispetto alle esigenze di tutela innanzi all'esercizio del potere.

Il *catalogo dei poteri privati* esercitabili dal partito è stato già autorevolmente delineato[70]. In questa sede utilizzeremo una variante di quel catalo-

[64] V. G. Volpe Putzolu, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1977, 194 ss. Tale conflitto può certamente concretizzarsi anche nel binomio poteri privati/diritti fondamentali. Si veda l'opera di G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970, *passim*.

[65] G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 86.

[66] V. G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 92.

[67] M. Bianca, *Le autorità private*, Napoli, 1977, 46 ss.

[68] V. G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 86. In questo senso M. Bianca, *Le autorità private*, cit., 87.

[69] V. E. Del Prato, *I regolamenti privati*, cit., 5 ss., 39.

[70] P. Virga, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 199 ss., che individua un elenco di "potestà" del partito come "istituzione".

go. Più specificatamente i poteri privati catalogabili, a nostro avviso, sono i seguenti: a) il potere *costituente* (che si concretizza nell'atto costitutivo e nello statuto del partito); b) il potere *regolamentare* (che si concretizza in "regolamenti privati"[71], recanti regole relative ad una specifica materia); c) il potere *amministrativo* (che si concretizza in atti deliberativi e di gestione); d) il potere di *controllo* (che si concretizza in decisioni o pareri, resi in una logica di garanzia su istanza degli iscritti o degli organi del partito); e) il potere *disciplinare* (che si concretizza in atti disciplinari); f) il potere *tributario* (che si concretizza in atti impositivi relativi ai contributi previsti per il partito); g) il potere di *indirizzo politico* (che si concretizza nella emanazione di atti di direzione politica, quali, a titolo esemplificativo, l'approvazione della linea politica, la sfiducia del segretario). Il *potere giuridico di indirizzo politico*, produttivo di effetti giuridici diretti sugli interessi dei singoli iscritti (si pensi all'interesse al rispetto delle regole sulla votazione della linea politica o all'interesse del segretario sfiduciato), deve essere tenuto distinto dalla *funzione politica*, della quale si è detto, non produttiva di effetti lesivi diretti.

Il profilo di tali poteri del partito, che appare in questa sede più rilevante, perché conforma la natura delle situazioni giuridiche soggettive degli iscritti (e anche dei terzi), è quello della *discrezionalità*[72]. Proprio la discrezionalità impone esigenze di *limitazione del potere* e di *tutela dell'iscritto*, leso dai suddetti atti, in parte analoghe a quelle relative all'esercizio del potere pubblico[73].

Innanzi all'esercizio dei suddetti poteri privati sono enucleabili in capo agli iscritti *interessi legittimi privati*[74], intesi come situazioni giuridiche sostanziali di vantaggio inattive, differenti rispetto al paradigma del diritto soggettivo[75], posto che il soddisfacimento di tali interessi (alla partecipazione

[71] V. E. Del Prato, *I regolamenti privati*, cit., 318 ss.

[72] V. C. Mortati, *Potere discrezionale*, in *Nov. Dig. it*., 1939, 76 ss.; Id., *Discrezionalità*, in *Noviss. Dig. it*., Milano, 1968, 1109.

[73] G. Sigismondi, *La tutela nei confronti del potere pubblico e dei poteri privati: aspetti comuni e profili problematici*, in *Dir. pubb*., 2003, 475 ss.; C. Cudia, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008, 81 ss.

[74] V. G. Zanobini, *Interessi occasionalmente protetti in diritti privato*, in *Studi in memoria di F. Ferrara*, Milano, 1943, II, 706; Id., *Interessi legittimi nel diritto privato*, in *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1955, 345 ss.; L. Bigliazzi Geri, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, 1967, 174 ss. (con specifico riferimento alle associazioni v. 391 ss.); Id., *Interesse legittimo: diritto privato*, in *Dig. disc. priv*., Torino, 1993, 527 ss.; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 80 ss.; A. Falzea, *Gli interessi legittimi e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Riv. dir. civ*., 2000, I, 679 ss.; A. Motto, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, cit., 45 ss. Nella dottrina costituzionalistica, invece, non sembra adeguatamente valorizzata tale situazione giuridica soggettiva, visto che spesso è dato per assunto che si tratti esclusivamente di diritti soggettivi. V., a titolo esemplificativo, P. Barile, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir*., Milano, 1959, 837 ss.

[75] Nel senso, invece, della qualificazione in termini di diritto soggettivo delle situazioni giuridiche degli iscritti v. C. Lessona, *I diritti dei soci nelle associazioni private*, in *Riv. dir. comm*.,, 1910, 378 ss.; G. Condorelli, *Ammissibilità del sindacato di merito da parte dell'Au-*

ad un organo collegiale, all'esercizio di un voto, alla candidatura, ecc.) non dipende (soltanto) dal comportamento attivo dell'iscritto ma dall'esercizio discrezionale dei poteri attribuiti agli organi del partito, rispetto ai quali l'interesse del singolo è sacrificabile[76], per quanto anche all'interno del partito siano individuabili (in via eccezionale) in capo agli iscritti situazioni giuridiche qualificabili come di diritto soggettivo[77], quindi non dipendenti dal potere.

Tali interessi legittimi privati potranno quindi avere la consistenza di interessi *oppositivi* (come nel caso dei provvedimenti disciplinari) oppure la consistenza degli interessi *pretensivi* (come nel caso della deliberazione sulla selezione delle candidature); alcuni di essi assumono peraltro la consistenza di *interessi legittimi privati* di *rilevanza costituzionale*, quando intimamente connessi alla stessa funzionalizzazione dell'art. 49 Cost.[78] (quali sono, ad esempio, l'interesse legittimo privato alla partecipazione ad un congresso, ad una votazione, alla determinazione della linea politica attraverso gli organi di partito).

Pertanto la problematica oggetto della nostra indagine, palesa come *un* diritto costituzionale, *rectius* la libertà di associazione politica (art. 49 Cost.), legittimando la istituzione del partito e dei suoi poteri, possa generare una *molteplicità* di situazioni giuridiche derivate. In altre parole il diritto costituzionale politico *ex* art. 49 Cost. è un generatore di interessi legittimi privati, che sostanziano quotidianamente e quindi processualmente il contenuto di esso, nella sua unitarietà apparente[79]. In questa logica possiamo ritenere, senza alcuna preoccupazione, come la Costituzione ammette che i diritti costituzionali non vivano in una corrispondenza biunivoca con i diritti soggettivi potendo assumere (anche) la consistenza sia di interessi legittimi pubblici, innanzi al potere pubblico[80], sia di interessi legittimi privati, innanzi al potere privato, come quello dei partiti.

torità giudiziaria delle deliberazioni di esclusione di un socio prese dagli organi di un'associazione non riconosciuta, in *Dir. giur*., 1951, 61.

[76] L. Bigliazzi Geri, U. Breccia, F.D. Busnelli, U. Natoli, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 332.

[77] Si pensi al diritto soggettivo di recesso o ai diritti patrimoniali conseguenti allo scioglimento del partito. V. G. Volpe Putzolu, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 217 ss.

[78] Più in generale sulla esigenza di enucleare le situazioni giuridiche soggettive connesse all'art. 49 Cost. v. S. Bartole, *Partiti politici*, cit., 71; L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 43.

[79] Sulla connessione più in generale tra diritti politici e profili di tutela giurisdizionale v. M. Cecchetti, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia, *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 8 ss.

[80] Sulla problematica del rapporto tra diritti fondamentali e interessi legittimi (pubblici), sotto lo specifico profilo del riparto di giurisdizione, sia consentito rinviare a N. Pignatelli, *La giurisdizione dei diritti costituzionali tra potere pubblico e interesse legittimo: la relativizzazione dell'inviolabilità*, Pisa, 2013.

Ciò posto, non vi è dubbio quindi come la "protezione giuridica" degli interessi legittimi privati "consiste nella *sottoposizione del potere a regole*, alla cui osservanza è condizionata la produzione dell'effetto giuridico"[81], ossia consiste nel sindacato giurisdizionale del potere alla luce dei parametri di legittimità di esso (siano esse norme *attributive* del potere siano esse norme di disciplina del *quomodo* del potere). Il potere privato dei partiti, come il potere pubblico, non è quindi un potere giuridico assoluto, necessitando di una ricostruzione proprio di quei limiti. Soltanto la ricomposizione di essi può garantire la effettività della *legalità* del partito politico[82], per quanto quest'ultima problematica non si esaurisca in quella della *democraticità* del partito[83].

Da questo modello sembra quindi emergere come la categoria del potere del partito sia il veicolo stesso del cedimento del diritto privato, innanzi al diritto costituzionale, posta la sua strutturale idoneità ad essere permeato e sindacato secondo parametri di legittimità (anche) costituzionali, essi stessi nati per limitare il potere, potendo determinare così un superamento delle difficoltà di utilizzo, ai fini del sindacato giurisdizionale delle decisioni dei partiti, delle clausole generali di matrice contrattuale (buona fede, dovere di correttezza, ecc.)[84], inconferenti rispetto alla struttura del partito e delle sue relazioni giuridiche e politiche.

3.3. La *forma giuridica* del partito politico: la relativizzazione della problematica

A questo punto è necessario domandarsi se la *forma* giuridica del partito possa incidere su quanto detto sin qui sulla *natura* giuridica (§ 3.1.) e sulle *situazioni giuridiche soggettive* (§ 3.2.).

In realtà la *natura giuridica* del partito non ha una corrispondente *forma giuridica* imposta dalla Costituzione e neppure imposta ad oggi dal legislatore statale. *La forma del partito è libera*.

La dimensione associativa presupposta, quale elemento costitutivo, dall'art. 49 Cost. ("tuti hanno diritto di *associarsi* in partiti…"), ha però catapultato inevitabilmente i partiti, in assenza di una legge *sui* partiti, all'interno dei *soggetti* del Titolo II "Delle persone giuridiche" del Libro I (artt. 11-42) del codice civile e specificatamente innanzi all'alternativa tra il modello delle

[81] A. Motto, *Poteri sostanziali e tutela giurisdizionale*, cit., 52.

[82] Sulla legalità del partito politico v. A. Saitta, *Il controllo di legalità della vita interna dei partiti: "se di una cosa non si può parlare, è bene tacere"*, in *www.confronticostituzionali.eu*, 2013.

[83] Così G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit.,112.

[84] In realtà nel diritto vivente permane un'ambiguità, mai risolta, tra l'evocazione di un modello contrattuale e quella di un modello istituzionale. Nel senso di una consapevolezza dell'inadeguatezza del modello contrattuale v. Trib. Roma ord. 11.9.2007. Per una serrata critica v. Cass. civ., ord. 13.6.2018 n. 15497.

associazioni riconosciute (cap. II) e quello delle *associazioni non riconosciute* (cap. III), entrambe caratterizzate da una prevalenza dell'elemento personale e ideale su quello patrimoniale, ferma la più problematica applicazione strutturale del modello delle fondazioni e dei comitati[85]. Si tratta di un'*alternativa* di *regime giuridico*, conseguente come effetto al riconoscimento giuridico e quindi all'attribuzione della personalità giuridica. Il riconoscimento giuridico non deve quindi essere sopravvalutato, dovendo essere superata la originaria inferiorità ontologica[86] delle associazioni non riconosciute. Tale inferiorità, infatti, è stata sconfessata dalla stessa "costituzione materiale"[87], visto l'uso diffuso da parte dei partiti proprio della forma dell'*associazione non riconosciuta*[88], caratterizzata da una normazione minimale, quindi da autonomia organizzativa (visto il ruolo preminente del rinvio *ex* art. 36 c.c. agli "accordi degli associati" e vista la sola disciplina *ex* artt. 37 e 38 c.c. del "fondo comune" e delle "obbligazioni") nonché dalla mancanza di un momento di controllo pubblicistico.

Si è trattato evidentemente di una scelta volontaria dei partiti, informata ad una esigenza identitaria di tutela della suddetta autonomia, di accedere ad uno specifico regime giuridico, posto che un partito non nasce in quella forma né deve nascere con essa. In questa logica, può dirsi che il significato materiale della nozione di partito abbia storicamente *incorporato* la forma dell'associazione non riconosciuta, generando un *blocco unitario*[89].

In realtà molte delle ragioni di tale scelta sono oggi esaurite[90]; il modello minimale appare costantemente smontato in via interpretativa dal diritto vivente, vista la inadeguatezza della disciplina immaginata per piccole associazioni, tanto da rammentare quotidianamente la necessità di una legge sui partiti e quindi la problematica della tipizzazione della forma giuridica; inoltre deve essere rilevato come la suddetta disciplina minima contenga previsioni (artt. 37, 38 c.c.) *ad esclusiva tutela dei terzi*[91] e quindi *non anche degli iscritti e delle minoranze*.

[85] V. L. Bigliazzi Geri, U. Breccia, F.D. Busnelli, U. Natoli, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, Torino, 1997, 181 ss. In ogni caso sulla utilizzabilità anche di altre forme giuridiche, diverse da quella associativa, v. M. Perini, *I partiti e la democrazia interna*, § 2.1.2.

[86] L. Bigliazzi Geri, U. Breccia, F.D. Busnelli, U. Natoli, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 196.

[87] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 26.

[88] V. F. Galgano, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Artt. 36-42*, *Libro primo: Delle persone e della famiglia*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna, 1967, 161 ss.

[89] In giurisprudenza sulla aderenza della forma dell'associazione non riconosciuta al partito v., in modo esemplificativo, Cass. civ., sez. I, 23.6.2009 n. 14162; Id., 23.8.2007 n. 17921.

[90] In questo senso, già all'inizio degli anni '90, G. Alpa, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit. 100.

[91] V. G. Volpe Putzolu, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 4.

In assenza però di una legge sui partiti la nostra indagine dovrà necessariamente misurarsi con la *forma giuridica* dell'associazione non riconosciuta (come si vedrà sub § 5, 6, 7).

Tuttavia la ricostruzione sostanziale delle relazioni giuridiche interne al partito (poteri privati/interessi legittimi), sopra prospettata (§ 3.1, 3.2), e quanto si dirà sotto il profilo processuale, può costituire un modello unitario, *al di là della forma*, quindi utilizzabile, indipendentemente dal singolo regime normativo applicabile, anche per quei partiti che optino per una forma diversa da quella dell'associazione non riconosciuta; tale ricostruzione, infatti, attiene alle dinamiche del potere giuridico dell'autorità privata e della sua portata potenzialmente conflittuale con il singolo.

Si tratta a questo punto, una volta indagata la consistenza delle situazioni giuridiche in conflitto, di ricostruire la rete della tutela, analizzando la *giurisdizione* del conflitto (§ 4), l'*oggetto* (§ 5), i *parametri* (§ 6), nonché le *regole processuali* (§ 7).

4. La giurisdizione dei partiti

4.1. Dal difetto assoluto di giurisdizione alla giurisdizione civile

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione la dottrina e la stessa ideologia dei partiti hanno generato una teoria della negazione radicale della tutela giurisdizionale avverso gli atti dei partiti, blindata fattualmente dalle resistenze culturali degli iscritti ad esperire azioni processuali contro il proprio gruppo. Questo blocco, teorico e pratico, ha affermato in modo univoco il *difetto assoluto di giurisdizione*, tanto da far sostenere che si trattasse di un elemento della "costituzione materiale"[92]; una sorta di dimensione extra-statuale[93].

Tale primazia assoluta dell'art. 49 Cost. sull'art. 24 Cost., e più in generale, del ruolo costituzionale del partito su un elemento costitutivo della forma di Stato, si è fondata su molteplici ragioni, del tutto inconsistenti, posto che tali ragioni ignoravano come la Costituzione ammetta una sottrazione alla giurisdizione soltanto nei casi espressamente previsti, di natura immunitaria, tanto da risultare finanche problematica la legittimazione costituzionale dell'autodichia degli organi costituzionali[94].

[92] A. Barbera, *Art. 2 Cost*., in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 115. V. anche U. Rescigno, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., 1420 ss.

[93] Utilizziamo l'espressione evocata da P. Ridola, *Partiti politici*, cit., 75, in materia di partiti per quanto ad altri fini.

[94] Sulla problematica v. di recente A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018, *passim*.

Più specificatamente in una prima prospettiva si è sostenuto, sulla base della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, che lo Stato può tutelare esclusivamente i diritti da esso riconosciuti e non anche quelli "conferiti" da un altro ordinamento[95], come sarebbe quello del partito politico; in questa prospettiva teorica l'unica eccezione ammessa, rispetto alla negazione della giurisdizione, avrebbe riguardato gli effetti giuridici degli atti prodotti nei confronti dei soggetti *terzi*[96].

In una seconda prospettiva si è sostenuto che l'autonomia contrattuale determinasse una rinuncia assoluta alla tutela giurisdizionale da parte dei singoli, una volta iscritti[97]. Dalla libertà contrattuale degli iscritti si faceva quindi derivare una zona franca del sindacato giurisdizionale, una sorta di "dovere statale di astensione"[98].

In una terza prospettiva, che spesso continua ad essere evocata nell'ambito di una pretesa di dilatazione della sfera delle immunità politiche[99], è stata richiamata in modo improprio anche la nozione di "atto politico", per quanto l'unica sfera di negazione della giurisdizione tollerata dal nostro ordinamento, al di fuori di quella delle immunità costituzionali, fosse (art. 31 del R.D. n. 1054/1924) e sia (art. 7 c.p.a.), per espressa previsione del legislatore, quella relativa agli atti del Governo (e non certamente dei partiti) adottati nell'esercizio del potere politico[100].

Queste tesi, pur solidamente *superate*, come diremo, hanno lasciato dei residui culturali, che rischiano di limitare nel merito il sindacato sulla fondatezza delle pretese processuali, posto che la giurisprudenza anche di recente[101], pur non negando la giurisdizione, è giunta a precludere il proprio sindacato innanzi all'"*internum corporis*"[102] del partito, asseritamente garantito dall'art. 49 Cost.

[95] Così W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, 61. In questo senso v. C. App. Napoli, 19.10.1959, in *Giur. it*., 1961, I, 2, c. 44, che aveva negato la giurisdizione sulla impugnazione di un provvedimento disciplinare.

[96] V. W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, cit., 64. V. anche sulla insindacabilità delle decisioni Golda Perini, *Osservazioni sui controlli amministrativi sulle attività delle persone giuridiche private*, in *Temi*, 1963, 1033; V. P. Caretti, E. Grassi, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ*., 1976, 1594.

[97] P. Rescigno, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., 1; Id., *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ*., 1961, 426.

[98] Così M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 32; P. Rescigno, *Ascesa e declino della società pluralistica*, in Id., *Persona e comunità*, Padova, 1987, 28.

[99] V. E. Grosso, *La dilatazione delle immunità politiche e la fuga dalla responsabilità: una tendenza non solo italiana*, in *www.costituzionalismo.it*, 2003.

[100] V. anche L. Basso, *La disciplina legislativa del partito politico*, in *Rass. Parl*., 1963, 29.

[101] V. Trib. Napoli sent. 18.4.2018 (sulla vicenda delle "comunarie" di Napoli del M5S); Trib. Roma sent. 19.2.2018 (sulla selezione delle candidature del M5S per le elezioni politiche).

[102] V. Trib. Siena, 18.1.2013 (in materia di primarie di coalizione del centrosinistra per le elezioni comunali di Siena).

In ogni caso il suddetto quadro teorico, a partire dalla fine degli anni '60, è stato autorevolmente smantellato, attraverso una valorizzazione delle esigenze di tutela della persona in seno al partito, quale formazione sociale (art. 2 Cost.) e quindi attraverso una assimilazione del *partito*, e con esso delle esigenze di limitazione della supremazia del gruppo, alle altre *associazioni private*[103]. In questa logica l'art. 2 Cost. ha fondato il *radicamento della giurisdizione* e quindi la negazione di un'abnorme immunità dei partiti[104].

Più specificatamente la *giurisdizione naturale* dei partiti doveva ritenersi quella del *giudice civile*, sulla base di due presupposti, ossia sulla base della natura di soggetto privato del partito e sulla base dell'asserita applicabilità del diritto dei contratti[105]. Sulla scia di queste basi teoriche anche il diritto vivente ha superato il muro del difetto assoluto di giurisdizione, riconoscendo espressamente la natura contrattuale del rapporto[106] e quindi la giurisdizione civile.

Tuttavia questo modello teorico, pur avendo avuto il pregio di ammettere la giustiziabilità delle decisioni dei partiti, sconta dei *limiti*.

In primo luogo fonda il radicamento della giurisdizione su una disposizione costituzionale (art. 2 Cost.) che appare, sotto il profilo processuale, *minimale*, posto che afferma la garanzia esclusivamente dei diritti inviolabili, tanto da far sostenere, in una logica di ricerca dell'equilibrio tra autonomia e tutela del singolo, che all'interno delle formazioni sociali sarebbero giustiziabili esclusivamente quelle situazioni giuridiche qualificabili come inviolabili o fondamentali[107]. In realtà tale lettura rischia, da una parte, di piegare irragionevolmente l'art. 2 Cost. a legittimazione di una sacca di difetto di giurisdizione, posto che il riconoscimento dei diritti inviolabili non esclude certamente la tutela (per le formazioni sociali e i partiti) anche delle situazioni giuridiche soggettive non qualificabili come tali, e, dall'altra, di congelare le disposizioni a cui la Costituzione affida la regolamentazione della giurisdi-

[103] F. Galgano, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 388.

[104] La teoria di Galgano era già stata sviluppata negli anni '60 in F. Galgano, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (art. 36-42)*, cit.,165 ss.; Id., in *Persone giuridiche*, sub *art. 24*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Comm. del cod. civ*., Bologna-Roma, 1969, 323 ss. Sul pensiero di Galgano v. AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, Napoli, 2015.

[105] V. F. Galgano, *Parti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ*., 1966, 507 ss.; P. Femia, *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico*, cit., 25 ss.

[106] V., a titolo esemplificativo, Pret. Fasano, 28.2.1981, in *Giur. it*., 1981, I, 2, 194; Pret. Agrigento, 23.1.1981, in *Giur. it*., 1981, I, 2, 194; Pret. Brindisi, 4.9.1981, in *Foro it*., 1981, I, 2846 ss. Per una analisi della giurisprudenza fino agli anni '80 si rinvia a G. Troccoli, *La giurisprudenza italiana in materia di partiti, introduzione*, in M. D'Antonio, G. Negri (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a se stesso*, Milano, 1983, 445 ss.

[107] E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 154 ss.

zione (artt. 24, 102, 103 Cost.), dalle quali può desumersi come ogni potere pubblico e ogni *potere privato* siano oggetto di giurisdizione.

Inoltre la suddetta teoria, al fine di legittimare la giurisdizione civile, si fonda su una valorizzazione di un modello, quello contrattuale, del tutto inconferente rispetto alla natura dei partiti inducendo a trattare in modo improprio, ad esempio, una espulsione o la mancata candidatura come un "inadempimento" (art. 1455 c.c.).

Diversamente riteniamo che il radicamento della *giurisdizione civile* debba fondarsi sulla ricostruzione della natura del partito (soggetto privato) e sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive (poteri privati/interessi legittimi), alla luce delle quali il giudice civile, nel rispetto degli artt. 24, 102, 103 Cost., conosce dei *conflitti* nei e dei partiti, secondo un diverso modello che indagheremo nei prossimi paragrafi.

4.2. Gli spazi di sindacato innanzi alle altre giurisdizioni

Ciò posto, risulta del tutto evidente come non sia ammissibile alcuno spazio di *giurisdizione amministrativa* sui partiti. Tuttavia può essere rilevato un possibile *contributo indiretto* della giurisdizione amministrativa.

Il legislatore statale ha individuato, infatti, una ipotesi ulteriore (rispetto a quelle catalogate dall'art. 133 c.p.a.) di *giurisdizione amministrativa esclusiva*, rimettendo ad essa la tutela in giudizio nelle controversie "concernenti l'applicazione delle disposizioni" del d.l. n. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2014 (art. 13 *bis*), recante la normativa in materia di abolizione del finanziamento pubblico diretto; più specificatamente, ai nostri fini, sono rimesse alla giurisdizione amministrativa i provvedimenti di diniego di iscrizione nel registro nazionale (o di decadenza dalla iscrizione) del partito (art. 4, 3° comma)[108]. In questo ambito il giudice amministrativo può essere chiamato a sindacare l'esercizio del potere di controllo della Commissione di garanzia sulla sussistenza degli elementi necessari dello Statuto (elencati nell'art. 3) e quindi sugli elementi di democraticità del partito (art. 2). Non si tratterebbe evidentemente di un sindacato *diretto* sulle decisioni dei partiti (radicabile soltanto innanzi alla giurisdizione civile) ma di un sindacato *indiretto* (pur limitato agli statuti), posto che il *thema decidendum* del giudizio amministrativo coinvolgerebbe anche la legittimità dell'esercizio del potere costituente del partito. Potrebbe quindi ipotizzarsi un contrasto tra una sentenza del giudice amministrativo (chiamato a pronunciarsi sul provvedimento di controllo della Commissione e quindi indirettamente sul contenuto dello statuto) e una sentenza del giudice civile (chiamato a pronunciarsi direttamente sullo statuto).

[108] V. R. De Nictolis, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *www.federalismi.it*, 6/2014, 1 ss.

Si tratta altresì di capire se sia configurabile anche uno spazio per la *giurisdizione della Corte dei conti in sede di responsabilità per danno erariale* (art. 103 Cost.; art. 1 l. n. 20/1994; art. 51 ss. dlgs. n. 174/2016), conseguente agli atti dei partiti o ai singoli atti o comportamenti degli iscritti.

È noto come la natura di soggetto privato del partito risulti del tutto irrilevante ai fini del radicamento della giurisdizione contabile, posto che il diritto vivente, valorizzando la *vis espansiva* dell'art. 103, 2° comma, Cost., ha ricondotto in tale alveo, a tutela dell'erario, anche i comportamenti di soggetti privati destinatari di contributi erogati con un *vincolo* di destinazione pubblica. Più specificatamente il diritto vivente ritiene che sussista una relazione di servizio, quale presupposto della responsabilità contabile, quando il privato ottenga un contributo finanziario, vincolato al raggiungimento di un fine pubblico specifico nell'ambito di un *programma* di interesse pubblico; il privato partecipa quindi alla attuazione di tale programma, la cui violazione o inattuazione genera danno erariale e quindi responsabilità[109]. In questa logica assume rilevanza decisiva il profilo oggettivo, quindi la natura del danno (erariale)[110].

Di recente la Cassazione[111] si è pronunciata su un'istanza di regolamento di giurisdizione esperita da un partito, avente ad oggetto una sentenza di primo grado di una sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, che aveva condannato il tesoriere (del PD) al pagamento all'erario di una ingente somma di danaro, per illecita gestione dei fondi accreditati in favore del partito a titolo di contributo elettorale. In tale vicenda la Cassazione ha precisato in modo chiaro come l'elemento decisivo ai fini del radicamento della giurisdizione fosse proprio la *mancanza di un vincolo specifico di destinazione*, come desumibile dalla normativa applicabile *ratione temporis*[112]; tale normativa, infatti, è stata ritenuta priva di una funzionalizzazione specifica sull'uso delle somme, non potendo il contributo essere qualificato come un rimborso ma come un sostegno a valle della competizione elettorale. In questa logica quindi è stata affermata la *giurisdizione ordinaria*.

Tuttavia deve concludersi che nella stessa pronuncia citata sia annunciata una diversa valutazione in merito alla normativa attualmente vigente, per la quale il contributo è apprezzato come espressamente finalizzato e vincola-

[109] V. *ex plruimis* S.U., n. 1774/2013; n. 295/2013.

[110] V. P. Santoro, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Santarcangelo di Romagna, 2011, 85 ss.

[111] V. S.U., 18.5.2015 n. 10094 sul caso del tesoriere Lusi di "Democrazia e Libertà – Margherita", resa in relazione al giudizio di primo grado definito con la sentenza della Corte dei conti del Lazio, 28.11.2013.

[112] La vicenda non riguardava l'attuale disciplina in materia di finanziamento (d.l. n. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2014) ma la l. n. 157/1999. Nel senso, invece, della negazione della giurisdizione contabile per carenza di un rapporto di servizio dei partiti v. Corte conti, sez. III, 16.10.2001 n. 274.

to[113], potendo quindi ritenersi che *oggi* l'accertamento della responsabilità per il danno derivante da un atto di un singolo iscritto o derivante dalla deliberazione collegiale di un partito (per la quale sarebbero convenuti i singoli solidalmente) sarebbe da ritenersi radicabile innanzi alla *giurisdizione contabile*. Ad oggi mancano vicende processuali successive alla suddetta vicenda e quindi giurisprudenza contabile sui partiti[114].

5. L'*oggetto* della tutela

Ciò posto, appare necessario esaminare gli *atti*, espressione dei poteri privati, *oggetto* di un possibile sindacato giurisdizionale, perché idonei a produrre effetti giuridici lesivi, indipendentemente dalla forma di essi[115]. Tali atti, che in questo paragrafo evocheremo per macro-categorie, possono essere catalogati in senso discendente, dall'astrattezza alla concretezza dell'esercizio dei poteri privati nei partiti.

a) L'*atto costitutivo* e lo *statuto* costituiscono espressione dell'esercizio del potere costituente del partito[116]; in essi si afferma la identità valoriale e politica di un partito e si distribuiscono poteri giuridici tra gli organi nazionali del partito, tra gli organi nazionali e quelli territoriali, si disciplinano le modalità decisorie, si procedimentalizzano anche gli atti di indirizzo politico[117]. L'atto costitutivo e lo statuto sono caratterizzati da rigidità, posto che sono modificabili soltanto attraverso un procedimento aggravato, per quanto espressione (non della consensualità, come nel momento fondativo ma) del *principio maggioritario*, che in ogni caso impone la tutela della minoranza. Non vi è dubbio come l'atto costitutivo e lo statuto, per la loro natura generale e astratta, siano atti meno carichi di immediata lesività giuridica, palesando comunque la loro offensività nel momento di adozione in concreto di atti applicativi ad essi conformi. Il tema del sindacato giurisdizionale dell'atto costitutivo e dello statuto di un partito è quindi un tema di certo rilievo costituzionale, *anche* in una democrazia "non protetta" e quindi al di fuori della problematica del controllo dei *fini* del partito[118], in un ordina-

[113] V. S.U., 18.5.2015 n. 10094. Su questa normativa si veda F. Biondi, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. n. 149/2013*, in *Studium iuris*, n. 11/2014.

[114] Non può tacersi, però, come tale espansione della giurisdizione contabile non risulterebbe priva di criticità. V. F. Cintioli, *Giurisdizione della Corte dei conti e partiti politici*, in *Dir. proc. amm*., 2/2016, 368 ss.

[115] V. Trib. Palermo, decreto 11.9.2017 (sulla vicenda delle "regionarie" del M5S in Sicilia), che riconosce diretta lesività a una nota dello staff del Capo del Movimento.

[116] In tal senso v. anche Trib. Napoli sent. 14.2.2016., che parla di "*fonte originaria*".

[117] V. Trib. Roma, ord. 23.3.1995, in *Foro it*., 1995, I, 2561.

[118] V. S. Ceccanti, *Le democrazie protette da eccezione a regola. Prima e dopo la Twin Towers*, Torino, 2004. Sulla negazione nel nostro ordinamento di qualsiasi controllo ideolo-

mento in cui non è previsto alcun controllo del giudice costituzionale[119] o alcun controllo amministrativo generale, posto che tali atti potranno essere sindacati, assieme ai singoli atti applicativi. Tuttavia non è escluso come l'atto costitutivo e lo statuto di un partito possano recare *regole organizzative* (sull'assetto dei poteri interni, sulle competenze degli organi, sulle prerogative dell'iscritto) già di per sé lesive e quindi oggetto di una pretesa di sindacato.

b) I *regolamenti* (subordinati) del partito sono espressione di un generale potere regolamentare privato, fondato sulle previsioni dello statuto del partito[120] e recante una molteplicità di regole giuridiche generali e astratte (in seno al gruppo) in ambiti materiali specifici[121]; si pensi, a titolo esemplificativo, ai regolamenti sul tesseramento, sulla selezione delle candidature, sull'elezione degli organi politici. Tali atti, pur essendo riconducibili all'ampia nozione di "accordi" (36 c.c.)[122], si pongono in una posizione di primazia strategica nel sistema delle fonti interne e sono certamente idonei ad incidere sugli interessi legittimi degli iscritti, potendo rilevarsi anche una propria immediata lesività, oltre che una lesività differita al momento di adozione dell'atto applicativo[123].

c) Un oggetto peculiare è costituito dai *codici etici*[124], qualificabili come atti recanti un complesso di regole prevalentemente esortative, che esigono dagli iscritti condotte e comportamenti conformi al quadro valoriale assunto come paradigmatico dal gruppo e concretizzante l'idea (di parte) di etica politica[125], anche in intima connessione con gli artt. 2 e 54 Cost. (per

gico dei partiti v. A. Predieri, *I partiti politici*, in *Commentario Calamandrei Levi*, Firenze, 1950, 204 ss.; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 154 ss.; S. Bartole, *Partiti politici*, cit., 709 ss. In senso contrario la nota teoria di C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit. 243 ss.

[119] Si richiama, a titolo esemplificativo, l'ordinamento tedesco. V. C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti politici*, Padova, 1984, 19 ss.; E. Caterina, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Dem. dir.*, n. 1/2016, 143 ss.

[120] Sul rapporto tra statuto e regolamenti nei partiti v. Trib. Napoli sent. 14.2.2016.

[121] V. E. Del Prato, *I regolamenti privati*, *cit*., 318 ss.

[122] In tal senso v. M. Basile, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, in *Nuov. giur. civ. comm*., 2017, 253.

[123] Tale problematica rievoca quella della immediata lesività dei regolamenti di diritto pubblico. V. M. Massa, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011.

[124] V. H. Simonetti, *Codici di autoregolamentazione e sistema della fonti*, Napoli, 2009, 61 ss.; P. Passaglia, *I codici deontologici*, in A. Fabris (a cura di), *Guida alle etiche della comunicazione*, Pisa, 2011, 263 ss.

[125] V. P. Marsocci, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *www.aic.it*, n. 1/2012, 1 ss.; A. Pascarelli, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma capitale*, in *www.aic.it*, n. 2/2017, 1 ss. Sulla nozione più ampia di codici deontologici v. B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Economia, politica, amministrazione*, Bologna,

quanto spesso tale tipologia di regole sia rintracciabile anche negli statuti). La carenza di regole giuridiche in essi, dovrebbe palesare, nella nostra prospettiva, una generale inidoneità a incidere sugli interessi legittimi degli iscritti. In realtà anche nei codici etici si annidano regole con una potenziale carica lesiva, che ne palesa la giuridicità, una volta immesse nel sistema dei poteri privati del partito. Si pensi, ad esempio, alle regole etiche, utilizzate come legittimazione dell'esercizio del potere disciplinare; in tal caso la regola, la cui violazione fonda la sanzione, potrebbe essere fatta oggetto di un'azione giurisdizionale (perché, ad esempio, generica e quindi in antinomia con il principio generale di tassatività del potere sanzionatorio). Sono altresì rintracciabili ambiti materiali (come quello dei criteri selettivi per le candidature) nei quali la previsione di regole etiche può risolversi in una lesione degli interessi legittimi degli iscritti (come dell'interesse ad essere candidato nella lista del proprio partito), pur a mezzo di atti applicativi (come è la delibera di selezione definitiva dei candidati), quando i criteri previsti siano illogici o addirittura contrari alla legge (perché più restrittivi) o alla Costituzione (perché, ad esempio, in violazione dell'art. 27 Cost.).

d) A valle del catalogo sono rinvenibili le *deliberazioni* degli organi collegiali e gli *atti* di organi monocratici, espressione del potere di indirizzo-politico o dei poteri amministrativi-decisori, di controllo, disciplinari o tributari. Tali atti (collegiali o monocratici), vista la loro natura applicativa di regole generali (contenute negli atti costitutivi, statuti, regolamenti, codici etici), sono quelli maggiormente idonei ad essere lesivi per gli interessi degli iscritti e quindi oggetto più probabile di reazione giurisdizionale, in via autonoma o in via cumulativa, assieme agli atti presupposti recanti la regola applicata.

Può quindi dirsi ammissibile, almeno in astratto, "il ricorso al controllo giurisdizionale su tutti i provvedimenti degli organi deliberativi centrali e periferici dei partiti"[126] oltre che su tutti i singoli atti degli organi monocratici.

6. I *parametri* di legittimità

In questo paragrafo si tratta quindi di individuare (staticamente) i parametri di legittimità dei poteri privati dei partiti (rinviando l'analisi della operatività dinamica di essi al § 7.2).

A partire dagli anni '60 il superamento del difetto assoluto di giurisdizione si è fondato sulla valorizzazione di un principio di legalità *interna*[127].

2007, 175 ss. Sull'art. 54 Cost. A. Morelli, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2015, *passim*.

[126] P. Caretti, E. Grassi, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1596.

[127] F. Galgano, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, cit., 384 ss.

Da tale valorizzazione, a prescindere dalla matrice contrattuale della teoria prospettata, è emersa certamente la forza parametrica dell'*atto costitutivo*, (più probabilmente) dello *statuto* e più in generale di tutti gli "accordi" dell'associazione (art. 36 c.c.), nel cui alveo, ai nostri fini, sono riconducibili soprattutto i *regolamenti* dei partiti. Le vicende processuali (anche recenti, § 8) hanno non soltanto confermato un sindacato operante alla luce degli *atti interni* ma hanno palesato una tendenziale *esclusività* di questa tipologia di parametro[128].

In realtà la categoria del potere privato, in quanto potere giuridico, e con essa l'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), impongono una coerente *dilatazione della dimensione della legalità partitica* e quindi del ventaglio dei parametri utilizzabili. Non vi sono ragioni ordinamentali che possano legittimare una compressione dei parametri[129], posto peraltro che la problematica costituzionalmente più rilevante per le minoranze nel partito, e quindi per la democrazia di esso, è quello della ricostruzione dei limiti *esterni* all'autonomia statutaria[130].

In questa logica la *legge* può operare da parametro, anche in assenza di *una* legge sui partiti; ogni atto normativo primario che contenga una regola giuridica è idoneo ad essere utilizzato come parametro. Questo assunto trova conferma nel regime di impugnabilità delle associazioni riconosciute (art. 23, 1° comma, c.c.), in cui si afferma, in modo ricognitivo del principio di legalità (del potere giuridico privato), che le deliberazioni "*contrarie alla legge*" possono essere annullate; questo limite parametrico, proprio per la sua natura generale (in disparte per ora la problematica dell'estensione del regime *ex* artt. 23 e 24 c.c. anche ai partiti) non può certamente essere derogato dall'autonomia collettiva del partito, come associazione non riconosciuta. In altre parole il rinvio dell'art. 36 c.c. alle fonti interne costituisce la legittimazione di una disciplina interna *alternativa* a quella delle associazioni riconosciute ma non certamente una legittimazione per i partiti a violare la legge a mezzo dei propri atti "interni"[131]; in questa logica l'atto costitutivo, gli statuti e i codici etici rischierebbero irragionevolmente di essere *presunti* come legittimi (vista la inutilizzabilità del parametro esterno costituito dalla legge).

[128] F. Galgano, *Delle persone giuridiche*, cit., 291 ss.; E. Cesaro, *Contratto aperto e adesione del terzo*, Napoli, 1979, 160 ss.; M. Vita de Giorgi, *La tutela del singolo nelle formazioni sociali*, in *L'informazione e i diritti della persona*, Napoli, 1983, 796 ss. V. Trib. Roma, sent. 23.3.1995.

[129] Non può quindi ritenersi che la natura privata del partito escluda in radice l'operatività di parametri diversi dagli atti interni. In questo senso, invece, v. A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., 44; A.M. Piotto, *Organi di garanzia e giustizia interna ai partiti politici*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, *Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011, 128.

[130] V. anche M.A. Urciuoli, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990, 17.

[131] Questa la tesi pericolosa di F. Bassi, *La norma interna*, Milano, 1963, 185 ss.

Nella medesima prospettiva, di limitazione del potere giuridico, non vi è dubbio che la contrarietà alla "legge", di cui parla il codice civile del '42 (art. 23, 1° comma, c.c.), debba essere interpretato, dopo la entrata in vigore della Costituzione, anche come contrarietà alla stessa *Costituzione*[132]. Peraltro tale dilatazione dei parametri di legittimità del potere privato (del quale è sintomatico, pur in via meramente ricognitiva e ai limitati fini della normativa, l'art. 3, 2° comma, d.l. n. 149/2013, che impone agli statuti "il rispetto della Costituzione") è del tutto analoga alla dilatazione dei parametri del potere pubblico, vista l'intima connessione tra principio di legalità e sistema delle fonti del diritto, e quindi analoga all'ampliamento della nozione del vizio del provvedimento amministrativo per "violazione di legge" (art. 26 r.d. n. 1054/1924), nel quale è certamente riconducibile anche la *violazione diretta* della Costituzione[133].

Non ci sembra quindi sufficiente desumere dai limiti costituzionali dell'autonomia contrattuale (art. 1322 c.c.), consistenti nei soli *principi fondamentali* dell'ordinamento, anche i limiti del potere privato del partito. La natura del potere, esercitato da un'autorità privata in un contesto organizzato, costituzionalmente funzionalizzato (art. 49 Cost.), impone quindi la ricerca dei parametri in *tutta la Costituzione*[134].

Per queste ragioni l'operatività della Costituzione come parametro per i partiti non può arrestarsi alla violazione dell'art. 3 Cost.[135], come limite sia discriminatorio sia di ragionevolezza per abusi della maggioranza, o alla violazione dell'art. 2 Cost. e quindi alla tutela di interessi dei singoli qualificabili come diritti fondamentali; sotto quest'ultimo profilo gli atti interni sarebbero giustiziabili, ad esempio, esclusivamente per violazione della dignità dell'iscritto, della libertà personale (art. 13 Cost.) o per negazione della tutela giurisdizionale statale (art. 24 Cost.)[136]. Il sindacato deve quindi estendersi, ad esempio, anche all'art. 27 Cost., qualora il codice etico preveda requisiti di selezione dei candidati più restrittivi della legge, escludendo soggetti in-

[132] V. P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., 9, secondo cui "in tale richiamo" (alla legge, contenuto nell'art. 23 c.c.) "oggi deve intendersi compresa la Costituzione". In senso analogo G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 134.

[133] Sia consentito rinviare a N. Pignatelli, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 259 ss.

[134] Tale consapevolezza emerge in modo debole nel diritto vivente, ripiegato sulla legalità interna. In senso difforme v. Trib. Roma ord. 12.4.2016. Di recente sulla applicazione "orizzontale" dei parametri costituzionali ai partiti politici v. E. Bufano, *I rapporti tra un partito politico, i suoi eletti, gli iscritti: un incidere spezzato tra drittwirkung, argomento costituzionale e fuga dai principi*, in E. Navarretta (a cura di), *Effettività e «Drittwirkung»* nelle discipline di settore, Giappichelli, 2017, 189 ss.

[135] P. Barile, *Diritti dell'uomo*, cit., 76 ss., secondo cui il rapporto associativo costituisce una eccezione all'inapplicabilità dell'art. 3 Cost. ai rapporti interprivati.; v. anche C.M. Bianca, *Le autorità private*, cit., 5.

[136] E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 154 ss.

dagati, all'art. 67 Cost., qualora un soggetto sia espulso dal partito per avere votato contro le indicazioni del partito (o del gruppo)[137] o finanche all'art. 33 Cost., come è accaduto[138].

Tuttavia non può negarsi come il meta-parametro, al di là degli stessi principi fondamentali, sia costituito dall'art. 49 Cost. e specificatamente dalla parte di esso che richiama il "metodo democratico".

Ai limitati fini di questo lavoro sembra rilevabile in dottrina un consolidato superamento dell'esclusiva connessione del "metodo democratico" con la dimensione dell'azione *esterna* del partito, dovendo ritenersi un limite anche per la dimensione *interna*[139], sul presupposto che una democrazia rappresentativa

[137] L'ipotesi è attuale. Si rammenta come l'On De Falco, per quanto si apprende dai giornali (*www.huffingtonpost.it,* gennaio 2019), abbia presentato di recente un ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di espulsione dal partito M5S (nonché dal gruppo parlamentare), fondato sul dissenso rispetto alle indicazioni di voto, per violazione diretta dell'art. 67 Cost.

[138] V. Trib. Roma ord. 12.4.2016, che ha annullato un provvedimento di espulsione dal M5S, fondato sulla natura di talune dichiarazioni rese sull'Olocausto da parte di un docente universitario iscritto al Movimento, perché ritenuto lesivo della libertà di ricerca scientifica dello stesso professore universitario.

[139] In merito al complesso dibattito sull'interpretazione dell'art. 49 Cost. è sufficiente, in questa sede, una ricostruzione sintetica. La dottrina maggioritaria aveva inizialmente interpretato in senso restrittivo il riferimento al "metodo democratico", ancorandolo al concorso alla determinazione della politica nazionale, in intima connessione quindi con il principio del pluralismo. In questo senso v., tra gli altri, A. Predieri, *I partiti politici*, cit., 204 ss.; G.D. Ferri, *Studi sui partiti politici*, 160 ss.; P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., 29; V. Sica, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1957, 50 ss.; E. Cheli, *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, Siena, 1958, 9 ss.; P. Rescigno, *Sindacati e Partiti nel diritto privato* (1956), poi in *Persona e Comunità*, Bologna, 1966, 139 ss. Risultava quindi del tutto minoritaria la posizione di alcuni autorevoli studiosi, che sin da subito avevano affermato, in sintonia con la posizione di Mortati in Assemblea costituente, la necessità di interpretare in senso estensivo il "metodo democratico" sino a ricomprendere anche la dimensione interna. V. in tal senso C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 220 ss; V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., 133 ss.; L. Elia, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia*, Atti del III Convegno della DC, Roma, 1964, 112 ss.; A.M. Sandulli, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, in *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico*, in *Quaderni di Iustitia*, 1968, 118 ss. Tuttavia la dottrina ha progressivamente valorizzato quest'ultima impostazione (v., ad esempio, S. Galeotti, *I partiti politici*, in *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, I, 432 ss.; P. Ridola, *Partiti politici*, cit., 109 ss.) sino al Convegno annuale AIC del 2008, che rappresenta un consolidamento teorico del bisogno costituzionale di una legge sui partiti. V. in tal senso la diffusione di tale impostazione in quasi tutti i contributi: AA. VV., *Partiti politici e società civile, a sessant'anni dalla entrata in vigore della Costituzione, Annuario AIC 2008*, Napoli, 2009; in questo volume si veda specificatamente S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 51 ss. V. *ex plurimis* anche G. Rizzoni, *art. 49 Cost*. in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 990 ss.; F. Bassanini, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in *www.astrid.it*, 2007, 1 ss.; R. Borrello, "*Partiti politici*", in *Enc. giur. Sole24ore*, 2009, 705 ss.; E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit.,

non può che fondarsi su partiti che operano con un metodo idoneo a garantire la rappresentanza anche al loro interno[140]. In questa prospettiva la democrazia interna dei partiti impone una serie di *standard* partecipativi[141] ed il "metodo democratico" si sostanzia quindi (non in un vincolo teleologico ma) in una nozione *procedurale*, in *regole giuridiche* qualificabili come *democratiche*[142], idonee a conformare sia il potere costituente e organizzativo del partito (che si materializzano nell'atto costitutivo, nello statuto, nei regolamenti) sia più in generale gli altri poteri giuridici di esso (che producono deliberazioni e atti).

Questa ricostruzione del significato ermeneutico dell'art. 49 Cost. ha imposto un dibattito scientifico e politico-istituzionale[143] intorno alla obbligatorietà, onerosità o facoltatività di una legge attuativa sui partiti, al suo contenuto (pesante o leggero), ai rapporti di tale fonte legislativa con l'autonomia privata.

In realtà ai fini della problematica della tutela giurisdizionale, ciò che rileva fattualmente, è la mancanza di una legge sui partiti (che qualora approvata sarebbe ovviamente da ricondursi al parametro "*legge*", come sopra richiamato) e quindi di conseguenza la centralità della problematica della *diretta applicabilità* e della *immediata precettività*[144] dello stesso art. 49 Cost. (diversamente quindi dalle ipotesi in cui siano gli stessi statuti a richiamare espressamente la democrazia interna, e disciplinare, come limite per i poteri privati e quindi a palesare il contenuto dell'art. 49 Cost.; in tal caso il metodo democratico sarebbe *incorporato* nello statuto e quindi idoneo meno problematicamente a fungere da parametro).

In questa sede quindi è sufficiente individuare un *contenuto minimo essenziale* desumibile dall'art. 49 Cost. Tale contenuto può essere rintracciato, come

1 ss.; A. Poggi, È *ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti*?, in *www.federalismi.it*, 2014, 1 ss.; E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Dem. dir*., 3/2016, 61 ss.; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, *passim*; G. Vecchio, *Partiti, autonomia privata, democraticità*, in *www.issirfa.it*, 2017, 1 ss.; I. Lagrotta, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, cit., 63 ss.

[140] Calamandrei in sede costituente (*Atti dell'Assemblea costituente, discussioni*, p. 4159, seduta del 4.3.1947) affermava che "l'organizzazione democratica dei partiti è presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia". V. anche G. Pasquino, *Art. 49 Cost*., cit., 22.

[141] Così P. Ridola, *Partiti politici*, cit., 114.

[142] P. Ridola, *Partiti politici*, cit., 112, parla di "regole del gioco democratico, senza coinvolgere una discriminazione di tipo ideologico-programmatico".

[143] V. da ultimo AA. VV., *Democrazia e partiti. Per l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni del Circolo Rosselli*, n. 3/2018.

[144] Sull'immediata precettività dell'art. 49 Cost., al di là delle previsioni statutarie, v. Trib. Sulmona sent. 16.4.2013 (in materia di selezione delle candidature). V., in generale, R. Romboli, *L'applicazione della Costituzione da parte del giudice comune*, in S.Panizza, A. Pizzorusso, R. Romboli (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, Pisa, 2002, 264 ss. Per una negazione espressa della immediata applicabilità dell'art. 49 Cost. V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., 27 ss.; G.D. Ferri, *Studi sui partiti politici*, cit., 137.

è stato lucidamente affermato, negli "universali procedurali" democratici individuati da Bobbio[145] e nella declinazione di essi all'interno del partito: "organi dirigenti eletti direttamente o indirettamente dagli iscritti, voto uguale, possibilità per gli iscritti di formarsi liberamente una opinione tra le varie alternative reali attraverso il confronto e il dibattito, principio della maggioranza, temperato dal rispetto dei diritti delle minoranze, convocazione periodica degli organi rappresentativi interni, temporaneità delle cariche"[146]; in altre parole nel contenuto dell'art. 49 Cost sta l'esigenza di "garantire la possibilità del ricambio", di individuare "procedure per la formazione e l'espressione del dissenso, la partecipazione delle minoranze agli organi deliberativi del partito"[147]; oltre a tali elementi sono certamente riconducibili nell'alveo del "metodo democratico", come corollari della limitazione del potere della maggioranza, la determinatezza, tassatività e proporzionalità del potere disciplinare[148] (sino alla applicazione del principio generale di irretroattività della norma sanzionatoria desumibile *ex* art. 25, 2° comma, Cost. e da ritenersi intimamente connesso al metodo democratico[149]) nonché la garanzia del contraddittorio nei relativi procedimenti[150]; la trasparenza e l'accessibilità degli atti adottati; la predeterminazione negli statuti dei presupposti di esercizio dei poteri giuridici.

Questo contenuto minimo costituzionale, che si pone ben al di là delle mere ricostruzioni privatistiche della democraticità interna (come mera collegialità o metodo maggioritario[151] o parità di trattamento tra gli iscritti[152]), sembra trovare dei riscontri indiretti, non decisivi ma sintomatici e ricognitivi, nella normativa sul finanziamento dei partiti e nelle relative Linee guida approvate dalla Commissione di garanzia[153].

[145] N. Bobbio, *Democrazia*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, 294 ss.

[146] A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., 52.

[147] P. Ridola, *Partiti politici*, cit., 116. V. anche S. Bartole, *Partiti politici*, cit., 710.

[148] V. S. Stacca, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, Milano, 2018, 104 ss. Cfr. artt. 56 dello Statuto di Forza Italia e dell'art. 32 dello Statuto della Lega per Salvini.

[149] V. in tal senso Trib. Roma sent., 12.4.2016 (sul caso delle "comunarie" di Roma del M5S), che afferma la illegittimità di un provvedimento disciplinare applicativo di una norma successiva al fatto qualificato come illecito.

[150] V. Trib. Roma sent. 12.2.2015 (sul caso Lusi, ex tesoriere del PD, che aveva impugnato il provvedimento di espulsione dal partito), secondo cui l'omessa comunicazione di avvio del procedimento disciplinare e quindi la garanzia del contraddittorio procedimentale costituiscono una violazione diretta del metodo democratico *ex* art. 49 Cost., anche in assenza di specifiche previsioni statutarie.

[151] F. Ghezzi, *La soggettività delle associazioni sindacali*, cit., 102 ss.; per una critica v. C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 407 ss.

[152] M. Casanova, *Il nuovo diritto sindacale italiano*, in *Nuov. riv. dir. comm.*, 1951, 118 ss.

[153] Deliberazione n. 1 del 12.2.2018. Con tale atto la Commissione di garanzia ha svilup-

Il contenuto minimo essenziale del "metodo democratico", nella sua immediata precettività, attribuisce quindi all'art. 49 Cost. la forza di parametro di legittimità e con esso la legittimazione ad essere reso giustiziabile, nel più ampio scenario della problematica della giustiziabilità dei diritti politici[154], al di là di una generica paura che la tutela giurisdizionale "intralci" il gruppo[155]. L'inerzia del legislatore statale non può quindi risolversi in una compressione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), sotto il profilo della limitazione dei parametri utilizzabili in giudizio dal soggetto leso.

Tuttavia non può tacersi come l'impostazione in questa sede prospettata, fatta eccezione per talune pronunce già richiamate, non trovi un riscontro nella giurisprudenza sviluppatosi nel contenzioso dei partiti[156] (v. § 8), nella quale o l'art. 49 Cost. non è utilizzato in concreto come parametro (per responsabilità dei difensori) o non è ritenuto dai giudici idoneo, in quanto norma costituzionale, a fungere da parametro (arrestando così il sindacato giurisdizionale sulla soglia della legalità interna), o addirittura di esso si fornisce una lettura ancor più svilente, ritenendo in modo inquietante compatibile il "metodo democratico" con la "*gestione dispotica del partito*"[157].

7. Le regole della *giustiziabilità*

7.1. La giustiziabilità *interna*

Il modello di giustizia *interna* (o asseritamente tale) è storicamente sorto sul presupposto teorico, fallace come già indagato (§ 4), del difetto assoluto della giurisdizione statale, anzi come elemento di legittimazione della ca-

pato il contenuto degli elementi essenziali degli statuti, previsti dal suddetto art. 3 cit., informando le proprie indicazioni al "metodo democratico".

[154] V. M. Siclari, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos*, 2/2016 1 ss. Di recente, nel senso della immediata utilizzabilità come parametro dell'art. 49 Cost., v. E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., 85 ss.; Id., *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e Roma*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2016 1 ss. V. anche M.A. Urciuoli, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 36.

[155] Questa tesi è sostenuta da G. Volpe Putzolu, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., 102. Da ultimo in tal senso E. Bufano, *I rapporti tra un partito politico, i suoi eletti, gli iscritti*, cit., 199.

[156] E. Caterina, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e Roma*, in *www.osservatoriosullefonti*, n. 3/2016, 9, parla dell'art. 49 Cost. come "grande assente".

[157] V. Trib. Napoli sent. 18.4.2018 (sulla vicenda delle "comunarie" del M5S a Napoli); Trib. Roma ord. 19.2.2018 (sulla vicenda delle "parlamentarie" del M5S). In senso critico anche 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, il quale analizza la più recente giurisprudenza.

renza di giurisdizione. Non vi è dubbio che in questa nozione sia radicale l'ossimoro tra la giustizia (domestica) annunciata e l'interesse diretto nella causa dell'organo del partito che decide la controversia, strutturalmente non qualificabile come giudice, terzo ed imparziale.

Sembra evidente quindi, scardinato il difetto di giurisdizione e preso atto del suddetto ossimoro, l'esigenza di ricomposizione della giustizia interna (il cui nome manteniamo solo per evocazione) *in modo conforme* all'art. 24 Cost.. In questa prospettiva non intendiamo certamente esigere dalla giustizia interna di essere e farsi giurisdizione (in violazione del divieto di istituzione di giudici speciali *ex* art. 102 Cost.) ma soltanto individuare i presupposti di compatibilità con la giurisdizione statale.

I poteri degli organi di garanzia costituiscono un'alterazione e comunque una deroga al principio maggioritario[158], che informa i partiti, posto che gli atti adottati si fondano su una sorta di delega di competenza da parte degli organi politici. Tuttavia questa mitigazione interna del principio maggioritario non appare sufficiente a tutelare gli iscritti e a svelare la natura degli organi di garanzia. Il problema reale è quindi quello del rapporto (pregiudiziale, alternativo, condizionate, autonomo?) con la *giurisdizione statale*.

Possiamo ritenere acquisito che gli statuti dei partiti non possano contenere una negazione assoluta, generale e preventiva, del diritto ad un giudice (art. 24 Cost.) [159], quale diritto inviolabile (art. 2 Cost.); pertanto un tale previsione (che in realtà, ad oggi, non è contenuta in alcuno statuto) dovrebbe ritenersi invalida. Non vi è dubbio, infatti, che l'azione processuale a tutela di uno specifico interesse sia disponibile *ex post* (visto che il soggetto potrebbe rinunciare ad esperirla), ma non disponibile *ex ante* [160] (vista la natura del diritto *ex* art. 24 Cost.), non potendosi quindi fondare tale compromissione assoluta neppure sulla finzione dell'adesione alle "clausole di riserva" al momento della iscrizione[161].

Fermo tale assunto, lo statuto può prevedere organi di garanzia interna con funzioni di giustizia associativa, che fondano la propria legittimazione sulla stessa libertà associativa (artt. 18, 49 Cost.), intesa come organizzazione stabile, tesa ad apprestare strumenti funzionali a garantire il sistema di regole

[158] V. E. Del Prato, *I regolamenti privati*, cit., 405, 415.

[159] V., a titolo esemplificativo, Trib. Napoli ord. 22.10.2003 sulla nullità della clausola compromissoria di A.N.

[160] V. E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 283 ss., per quanto solo in riferimento all'art. 2 Cost. Più in generale, senza alcuna distinzione tra diritti inviolabili e diritti disponibili, v. P. Rescigno, *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ*., 1961, 427.

[161] V. Cass., 12.10.1973, n. 2572; Cass., 7.5.1957, n. 1571; Trib. Bari, 6.5.1963; Trib. Catania, 20.7.1960. V. S. Stacca, *Il potere disciplinare*, cit., 131 ss.; M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 284 ss.

prodotte dal gruppo[162]. Ai nostri fini, al di là delle discipline specifiche[163], appare necessario ricondurre tali organi ad un *unico* modello, compatibile con la giurisdizione statale.

Una risalente impostazione, ancora oggi vivente, ha utilizzato il modello dell'arbitrato libero o *irrituale*[164] (808 *ter* c.p.c.), secondo il quale le parti possono stabilire con una convenzione d'arbitrato che una controversia sia definita da un soggetto terzo (arbitro) con un atto qualificabile come lodo, avente la sostanza di una determinazione *contrattuale*, che si differenzia dal regime del lodo rituale principalmente in relazione alla efficacia giuridica e in relazione al regime impugnatorio[165]. Più specificatamente si tratterebbe di un "arbitrato di gruppo"[166], caratterizzato da collegi probivirali precostituiti (quindi eletti o nominati dagli organi del partito); un arbitrato irrituale collettivo, *alternativo* quindi alla giurisdizione statale (diversamente da quello rituale, che ha una funzione *sostitutiva* della giurisdizione statale)[167], *non obbligatorio* (fermo il fatto che anche la previsione legislativa di una obbligatorietà dovrebbe ritenersi incostituzionale)[168] e *volontario* (vista la volontarietà della iscrizione e quindi l'adesione alla clausola compromissoria contenuta nello statuto)[169].

Da questo modello quindi dovrebbe desumersi che la giurisdizione statale sarebbe sussidiaria ed esperibile soltanto dopo il decorso del termine pre-

[162] Sulla legittimazione degli organi di garanzia v. M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 276.

[163] In questi termini già P. Caretti, E. Grassi, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1588 ss.

[164] Tale impostazione è stata avallata da S.U., 6344/1984 in *Foro it*., 1985, I, 321; S.U., n. 5837/1984, in *Gius. civ*., 1985, I, 329. In questo senso in dottrina M. Basile, *Congressi di partito e misure cautelari*, in *Giur. it*., 1981, I, 197 ss. V. anche Pret. Milano, ord. 7.3.1979, in *Foro it*., 1979, I, 2679 ss.; S.U. civ., 17.11.1984; Pret. Roma, ord. 6.12.1986, in *Foro it*., 1987, I, 2575; Pret. Taranto, ord. 25.9.1986, in *Foro it*., 1986, I, 2924; Pret. Lecce, 13.12.1990, in *Giur. merito*, 1992, 1149; Pret. Busto Arsizio 8.11.1990 in *Giur. comm*., 1991, 524 ss.; Pret. Bari, ord. 14.1.1991, in *Foro it*., 1991, I, 2937 ss.; Trib. Roma, 1993, in *Foro it*., 1993, I, 3167 ss. V. sulla problematica C. Pinelli, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, cit., 2995; E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., 210 ss.; E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., 87. Da ultimo per uno studio sull'ambito oggettivo dell'arbitrato A. Motto, *La compromettibilità in arbitrato secondo l'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 250 ss.

[165] Per un quadro sull'arbitrato si rinvia F.P. Luiso, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 111.

[166] F.P. Luiso, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 150 ss.

[167] Sulla compatibilità dell'arbitrato con il monopolio statale della giurisdizione e con il principio di unità della giurisdizione (art. 102 Cost.) v. F. Marone, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, cit., 121 ss.

[168] Sui profili di illegittimità degli arbitrati obbligatori si rinvia a F. Marone, *Giustizia arbitrale e Costituzione*, cit., 139 ss.

[169] Su profili analoghi relativi all'arbitrato sportivo v. T.E. Frosini, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in *Rass. for*., 3/2010, 560 ss.

visto per l'attivazione della giustizia interna[170] o comunque dopo l'adozione del lodo irrituale; in quest'ultimo caso la tutela giurisdizionale statale non sarebbe piena ma limitata (art. 808 *ter* c.p.c.), essendo preclusa una impugnazione di merito.

Deve precisarsi come nessuno degli statuti vigenti richiami espressamente l'istituto dell'arbitrato irrituale, essendo questa disciplina ritenuta applicabile in concreto a seguito di una qualificazione sostanziale della giustizia domestica (dovendo peraltro ritenersi del tutto isolato un caso recente di uno statuto che ha previsto una convenzione d'arbitrato *rituale*, ai fini della risoluzione di ogni controversia interna[171]).

In realtà questa impostazione non soddisfa strutturalmente[172].

La qualificazione in termini di arbitrato irrituale sembra, infatti, risultare viziata sia per il mancato concorso dell'iscritto alla nomina diretta degli arbitri[173], la cui derivazione è soltanto mediata, essendo nominati in realtà dal partito, quindi per la mera *apparenza di volontarietà*, sia in ogni caso per la carenza di effettive garanzie di terzietà ed imparzialità, che dottrina e giurisprudenza da tempo esigono anche dagli arbitri irrituali[174]; la insussistenza della terzietà e imparzialità emerge dal rapporto intimo, come risultante da tutti gli statuti, tra gli arbitri e gli organi politici, quindi tra gli arbitri e il principio maggioritario[175].

Per queste ragioni le previsioni statutarie, recanti le clausole compromissorie, e quindi un termine entro il quale adire gli organi di garanzia, dovrebbero ritenersi *invalide*.

In questa prospettiva l'iscritto leso da un atto di un organo del partito, al fine di tutelare i propri interessi, avrebbe due opzioni:

a) potrebbe *non attivare* l'arbitrato, attivando direttamente la giurisdizione statale, domandando (eventualmente) in tale sede la dichiarazione di invalidità della clausola compromissoria (o comunque la riqualificazione sostanziale della clausola);

b) potrebbe *attivare* l'arbitrato innanzi agli organi di garanzia; in caso di vittoria nessuna questione; in caso di soccombenza, invece, potrebbe (non limitarsi ad impugnare il lodo per i meri vizi *ex* art. 808 *ter* c.p.c. ma) impu-

[170] Così già Cass., 14.1.1987 n. 241, in *Foro it*., 1987, I, 790; Cass., 15.11.1984, in *Foro it*., 1984, I, 2970; Pret. Roma, ord. 6.12.1986, in *Foro it*., 1987, I, 2575.

[171] V. art. 30 dello Statuto di Scelta civica.

[172] V. le critiche di P. Caretti, E. Grassi, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1592; M.A. Urciuoli, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 147 ss.

[173] V. Cass. civ. n. 7262/2008; Trib. Bari, 9.6.2008 n. 1960.

[174] G. Volpe Putzolu, *Il giudice e le associazioni: un rapporto sempre difficile, in Contr. impr.,* 1994, 1053 ss. V. anche; Cass. Civ., nn. 2189/2013; 7262/2008; 26318/2006; n. 13306/1999; 2304/1995; 3394/1985.

[175] F.P. Luiso, *Diritto processuale civile. V. La risoluzione non giurisdizionale delle controversie*, cit., 156.

gnare in modo pieno innanzi alla giurisdizione ordinaria la decisione dell'organo di garanzia, assieme all'atto lesivo oggetto della decisione, domandando contestualmente la dichiarazione di invalidità della clausola compromissoria. Tuttavia deve segnalarsi come in tal caso potrebbe emergere (*rectius*, essere eccepita dal partito) una problematica di *carenza di interesse*[176], vista la adesione in concreto dell'iscritto alla giustizia di gruppo o una preclusione derivante dall'art. 817, 2° comma, c.p.c[177].

In quest'ultimo caso però la *riqualificazione sostanziale* dell'istituto in termini *non arbitrali* potrebbe risultare decisiva, determinando la inapplicazione della suddetta disciplina. Una ricostruzione maggiormente compatibile (non solo con il monopolio della giurisdizione statale *ex* art. 102 Cost. ma anche) con l'effettività della tutela giurisdizionale *ex* art. 24 Cost. potrebbe essere, infatti, quella che relativizza la rilevanza esterna degli organi di garanzia. Appare ragionevole, in sintesi, qualificare tali organi come titolari di *poteri* su *poteri*, ossia poteri di *controllo interno* su poteri decisori degli altri organi (un controllo anch'esso di natura politica, esercitato quindi nell'interesse del gruppo e non dell'iscritto). L'esercizio del potere di controllo costituirebbe quindi una *condizione di efficacia* del singolo atto del partito, esistente, valido ma inidoneo a produrre effetti giuridici fino alla deliberazione positiva di controllo; in questa logica l'iscritto non subirebbe alcuna lesione sino alla conferma del contenuto dell'atto oggetto di controllo.

Tuttavia non può negarsi, soprattutto in relazione alla selezione delle candidature, come i tempi dell'esercizio del potere di controllo o magari l'omesso esercizio possano pregiudicare l'interesse del singolo iscritto; si pensi, ad esempio, alla impugnazione innanzi all'organo di garanzia della deliberazione recante la esclusione dalla lista (interna) dei candidati da presentare e quindi al silenzio dell'organo che si risolverebbe fattualmente in un sacrificio del soggetto. In tali casi dovrebbe ritenersi che l'atto oggetto di contestazione è già concretamente lesivo e quindi immediatamente aggredibile in sede giurisdizionale[178]. Questa lettura ci pare l'unica compatibile con l'effettività dell'art. 24 Cost., in un punto di equilibrio rispettoso dell'autonomia partitica.

Diversamente, qualora dagli statuti si desuma che i singoli atti degli organi siano immediatamente efficaci (quindi potenzialmente lesivi) e che quindi il controllo dell'organo di garanzia sia qualificabile come un eventuale mo-

[176] Tale indirizzo sembra emergere in Trib. Roma ord. 12.4.2016 (relativo alle "comunarie" del M5S in vista delle amministrative di Roma del 2016). In senso contrario v. Trib. Napoli ord. 14.2.2016.

[177] Se chi non rileva l'invalidità della convenzione arbitrale non può impugnare il lodo, *a fortiori* potrebbe sostenersi che non può impugnare il lodo chi ha adito gli arbitri.

[178] V. Trib. Roma 12.4.2016 (sulla vicenda delle "comunarie" del M5S a Roma), che riconosce la immediata lesività dei provvedimenti di espulsione, indipendentemente dalla pendenza del procedimento innanzi all'organo di garanzia.

mento di *autotutela privata*[179], non potrebbe essere precluso all'iscritto di adire *per saltum* la giurisdizione ordinaria (posto in ogni caso che lo statuto è inidoneo a introdurre una condizione di procedibilità dell'azione, essendo desumibile dall'art. 24 Cost. una riserva di legge implicita[180]). Si pensi ad un atto che precluda con effetti immediati (senza differimento all'esito della decisione dell'organo di garanzia) ad un iscritto di partecipare ad un organo collegiale del partito.

Vista quindi la natura sostanzialmente politica degli organi di garanzia, l'attuazione del "metodo democratico" (art. 49 Cost.), nel rispetto dell'autonomia del partito, non deve passare attraverso una trasformazione di tali organi in arbitrali (fino a coinvolgere quindi competenze *esterne*), ma attraverso la previsione nello statuto di meccanismi *interni* idonei a garantire l'effettività dell'art. 24 Cost. e comunque attraverso la non previsione di surrettizi limiti all'art. 24 Cost.

Ciò posto, la problematica delle garanzie dell'iscritto in sede di esercizio dei poteri di garanzia può ritenersi assorbita dalle più generali esigenze di applicazione del "metodo democratico".

7.2. La giustiziabilità *statale*

Il modello processuale statale, in assenza di una legge sui partiti e in assenza di un rito speciale, è stato costruito in via pretoria. Il diritto vivente ha esteso le regole processuali delle associazioni riconosciute (artt. 23, 24 c.c.) anche alle associazioni non riconosciute (art. 36 c.c.) e quindi ai partiti politici[181], al fine di superare una condizione di "anomia"[182] e un generale vuoto di tutela[183].

Tale rinvio ad una diversa disciplina non può intendersi, ai limitati fini della tutela giurisdizionale come una applicazione *analogica*[184] di un diverso regime giuridico (artt. 23, 24 c.c.), meramente sussidiario e cedevole, da applicarsi esclusivamente in caso di silenzio degli stessi statuti dei partiti, posto che l'analogia presupporrebbe la primazia assoluta del contenuto degli statuti e finanche di eventuali limitazioni del diritto di difesa (art. 24 Cost.),

[179] V. Trib. Genova, decreto 10.4.2017 (sulla vicenda delle "comunarie" del M5S a Genova).

[180] L.P. Comoglio, *sub* art. 24 Cost., in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1979, *passim*.

[181] V. già Pret. Genova, 16.1.1976, in *Foro it*., 1976, I, 1108; Pret. Fasano, 28.2.1981, in *Giur. it*., 1981, 194; Pret. Agrigento, 23.1.1981, *ivi*, 206; Trib. Brindisi, 4.9.1981, in *Foro it*., 1981, 2846; S.U., 4.12.1984 n. 6344, in *Foro it*., 1984, I, 321; Pret. Milano, 11.9.1990, in *Giur. comm*., 1991, 524; Trib. Roma, 23.3.1995, in *Giur. cost*., 1995, 1131 ss.

[182] G. Alpa, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici*, cit., 100.

[183] V. P. Caretti, E. Grassi, *La "giustizia interna" nei partiti*, cit., 1592 ss.

[184] Per la tesi dell'applicazione analogica v. M.A. Urciuoli, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., 20. V. anche Trib. Roma sent. 12.4.2016.

in una pericolosa logica di presunzione di legittimità. In realtà l'unica interpretazione, costituzionalmente conforme, del rinvio è quella della applicazione *diretta*[185] del regime delle associazioni riconosciute, alla luce di una identica esigenza di tutela dell'iscritto, che permette di neutralizzare in radice l'arbitrio degli statuti, non legittimati a disciplinare il processo statale, e più in generale di superare il silenzio della legge[186]. Non vi è dubbio peraltro come l'applicazione diretta del regime *ex* artt. 23 e 24 c.c. sia strutturalmente compatibile con il modello di sindacabilità giurisdizionale del potere (§ 3), posto che si fonda su una logica *impugnatoria*, tesa alla demolizione degli atti prodotti dal potere privato.

Non può negarsi come siano comunque ravvisabili criticità e distonie nel momento di adattamento delle suddette regole processuali ai partiti politici e come soltanto l'introduzione in via legislativa di un *nuovo rito* permetterebbe di superare tali criticità nonché di costruire un modello coerente alla natura dei partiti; tuttavia, a legislazione invariata, non può che prendersi atto dell'utilità del regime *ex* artt. 23, 24 c.c. e delle regole da esse desumibili, per quanto da sottoporre ad una interpretazione costituzionalmente conforme (art. 24 Cost.), alla luce degli elementi che abbiamo ricostruito nei paragrafi precedenti (§ 3, 4, 5, 6).

Quanto all'art. 23 c.c. "annullamento e sospensione delle deliberazioni" possono quindi desumersi le seguenti regole:

1) qualunque associato (o qualunque organo del partito) può impugnare, ai fini dell'annullamento, una deliberazione dell'assemblea del partito innanzi al giudice ordinario;

2) questa regola, sotto il profilo *oggettivo*, è stata estesa in via giurisprudenziale anche agli atti di *altri organi* del partito, diversi dall'assemblea[187];

3) la regola *sub* 1), sempre sotto il profilo *oggettivo*, deve essere estesa a *qualsiasi tipologia di atto* del partito, come catalogati nel paragrafo § 5;

4) la regola *sub* 1), sotto il profilo del *parametro*, deve essere estesa, come già argomentato nel § 6, a tutti i limiti di legalità configurabili nel nostro ordinamento per il potere giuridico;

5) il soggetto legittimato attivo può domandare, contestualmente all'azione di annullamento, la sospensione cautelare dell'atto impugnato, al fine di evitare la produzione degli effetti sino alla definizione del merito del giudizio, quando sussistano "gravi motivi" (art. 24, 3° comma, c.c.);

6) la tutela cautelare ammessa è esclusivamente quella sospensiva *post causam* (quindi successiva e incidentale all'instaurazione del giudizio *ex* art.

[185] Sulla problematica della applicazione diretta o analogica v. V. L. Bigliazzi Geri, U. Breccia, F.D. Busnelli, U. Natoli, *Diritto civile. Norme soggetti e rapporto giuridico*, cit., 250 ss.

[186] V. Trib. Napoli 18.4.2018.

[187] V. Trib. Roma, 10.10.2018; Trib. Roma sez. III, 7.2.2017, n. 2258; Trib. Roma sent. 12.4.2016; Trib. Roma, 28.4.2015, n. 25991.

23 c.c.), dovendo ritenersi preclusa quella *ante causam* e di natura atipica (art. 700 c.p.c.)[188];

7) la tutela costitutiva di annullamento, e con essa le pretese di demolizione, possono essere neutralizzate quando vi siano ragioni di tutela di un terzo in buona fede (art. 23, 2° comma, c.c.); si pensi, ad esempio, alla domanda di annullamento della esclusione da una candidatura e alla contrapposta esigenza di tutela del nuovo candidato in buona fede;

8) il termine per la impugnazione degli atti del partito è un termine lungo di 5 anni, in assenza di diversa indicazione espressa[189].

Quanto all'art. 24 c.c. "recesso ed esclusione degli associati" possono desumersi, per quanto rileva ai presenti fini, le seguenti regole:

8) l'assemblea delibera l'esclusione di un associato "per gravi motivi"; è significativo rilevare come quasi tutti i vigenti statuti dei partiti, derogando a questa attribuzione del potere di espulsione alla maggioranza, trasferiscano la competenza in capo ad un organo disciplinare o di garanzia, a tutela delle minoranze; diversamente sembrerebbe non ammissibile una deroga del presupposto dei "gravi motivi", posto che si risolverebbe nella legittimazione di un potere disciplinare assoluto, in antinomia con il contenuto essenziale del "metodo democratico" (art. 49 Cost.);

9) l'associato può impugnare l'atto di esclusione entro un termine breve di 6 mesi.

In entrambe le ipotesi (artt. 23, 24 c.c.) può rilevarsi come l'impugnazione del singolo atto del partito (§ 3.2) per violazione dei parametri (indagati nel § 6), possa essere congegnata come *diretta*, oppure, nelle ipotesi in cui il singolo atto sia applicativo di una regola generale illegittima del partito (contenuta nello statuto o in un regolamento interno), l'impugnazione sarà congegnata come *cumulativa* (avverso sia l'atto applicativo sia l'atto generale presupposto). In quest'ultimo caso emerge come la mera legalità interna sia del tutto insufficiente, posto che lo stesso parametro interno potrebbe risultare adottato in violazione di un parametro normativo o costituzionale.

Ferme le suddette regole, sinteticamente ricostruite, è necessario soffermarci sulla natura del sindacato giurisdizionale esercitabile all'interno di questa rete.

[188] V. Trib. Roma, ord. 28.4.2015 n. 25991, che ha dichiarato inammissibile in sede di reclamo un ricorso *ex* art. 700 c.p.c. di alcuni iscritti di Forza Italia contro la nomina del Tesoriere; Trib. Roma ord. 22.7.2015, che ha dichiarato inammissibile un ricorso *ex* art. 700 c.p.c. contro gli atti di commissariamento di un circolo del PRC a Venezia; Trib. Massa, ord. del 19.5.2017, che ha dichiarato inammissibile un ricorso *ex* art. 700 c.p.c. sulla selezione del candidato sindaco del PD a Carrara. Nello stesso senso già il Tribunale Roma, 20.5.2003. Risultano rari e risalenti precedenti di senso contrario. V. Pret. Roma, 6.12.1986 in *Foro it*., 1987, I, 2573 ss.

[189] V. *ex plurimis* Trib. Roma, 23.2.2015, n. 4233.

Tale sindacato è certamente qualificabile come di *legittimità*[190], ossia volto alla verifica del rispetto dei parametri applicabili all'esercizio dei poteri giuridici dei partiti, e non anche come sindacato di *merito*[191], legittimante una sostituzione delle valutazioni del giudice a quella degli organi del partito, come espressamente affermato, in modo del tutto ricognitivo, anche in alcuni statuti[192]. In questa prospettiva devono ritenersi inammissibili domande giudiziali di inibitoria di condotte di un iscritto "*asseritamente in contrasto con la linea politica del partito*"[193], di accertamento della "*linea politica*"[194] o tese a sindacare valutazioni di "*selezione ideologica degli aspiranti alla carica di segretario politico nazionale*"[195].

La *discrezionalità* del potere privato ha al suo interno, infatti, una sacca di *merito*, distinta da quella di *legittimità*, per quanto debba precisarsi come alcuni atti dei partiti siano caratterizzati da una maggiore dimensione del merito (come gli statuti nella parte in cui contengono clausole politico-ideologiche o gli atti di indirizzo politico, indagati *sub* § 3.2), che non esclude però un sindacato sulla legittimità di essi (si pensi alla sindacabilità relativa alle regole procedurali di adozione degli atti di indirizzo politico); in altre parole non può domandarsi, ad esempio, che il giudice sindachi un atto per violazione dei fini programmatici del partito ma può certamente esigersi che il giudice sindachi le modalità procedimentali di formazione dei fini programmatici.

In tale prospettiva il superamento della dimensione contrattuale del partito e la ricostruzione delle relazioni giuridiche interne in termini di esercizio del potere, pur rafforzando le condizioni e i presupposti sostanziali della tutela giurisdizionale, mettono contestualmente al riparo il partito da un sindacato giurisdizionale sullo *scopo*, sull'elemento ideale dell'associazione, coperto così dall'invalicabilità del merito del potere, quale punto di equilibrio tra autonomia partitica (art. 49 Cost.) e tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), e quindi non utilizzabile in concreto come parametro.

Deve altresì precisarsi (i) come il sindacato di *legittimità* sia un sindacato forte e come (ii) anche il *merito* del potere del partito non possa trasformarsi in *arbitrio*.

Quanto al primo profilo (i) il sindacato di legittimità può fondarsi su parametri legittimanti valutazioni ampiamente discrezionali, come nel caso dell'art. 24, 3° comma, c.c., che presuppone il sindacato sulla sussistenza di "gravi motivi" a fondamento di una esclusione[196], per le quali assume una

[190] M. Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 149 ss..

[191] V. Trib. Palermo, ord. 12.9.2017; Trib. Genova, ord. 10.4.2017; Cass. civ., sez. VI, ord. 10.5.2011 n. 10188.

[192] V. art. 64 dello Statuto di Rifondazione comunista.

[193] Trib. Roma, sent. 18.8.2001, in *Giur. rom*., 2002, 240 ss.

[194] Trib. Roma, sent. 15.9.1984, in *Giur. it*., 1986, I, 2, 490 ss.

[195] Trib. Roma, ord. 11.9.2007, in *Foro it*., I, 2007, 2922.

[196] V., ad esempio, Trib. Napoli sent. 18.4.2018 che ha negato, per alcuni ricorrenti, la sus-

valenza decisiva la verifica del rispetto dell'obbligo di motivazione (anche) dell'atto privato. Proprio l'ipotesi *ex* art. 24, 3° comma, c.c. palesa in via sintomatica come il sindacato giurisdizionale di legittimità, in assenza di una diversa scelta legislativa, debba intendersi non semplicemente come un sindacato *debole* (o estrinseco), in nome di una residua e abnorme resistenza immunitaria (già indagata nel § 4), ma come un sindacato *pieno* (o intrinseco), sia sui vizi procedimentali sia sui vizi sostanziali degli atti adottati dagli organi dei partiti[197]. Peraltro il sindacato di legittimità può spingersi anche a controllare la legittimità di clausole statutarie o regolamentari troppo vaghe e generiche tanto da fondare un pericoloso potere (soprattutto disciplinare) nella mani della maggioranza[198].

Quanto al secondo profilo (ii) deve rilevarsi come la legge stessa potrebbe configurare specifiche ipotesi di sindacato di merito (come accade in altre ipotesi nell'ordinamento giuridico, anche in relazione al potere pubblico[199]), per quanto eccezionali e comunque da scrutinare alla luce dell'art. 49 Cost. In ogni caso, anche il nucleo duro della scelta di merito, ossia quella libera nel fine, può essere sindacata *indirettamente* attraverso un sindacato sui profili che attengano alla diversa dimensione della legittimità, ossia (a) alla verifica della sussistenza dei fatti posti a fondamento delle decisioni di merito, (b) al rispetto dell'obbligo di motivazione, come presupposto del controllo democratico delle minoranze nonché (c) in relazione al rispetto del principio di proporzionalità e comunque a qualsiasi altro indice sintomatico di eccesso del potere privato.

8. La tassonomia dei conflitti nella giurisprudenza

Una volta ricostruito il modello costituzionale, riteniamo utile esaminare, pur schematicamente, i conflitti giuridici emersi nella giurisprudenza più recente, al fine di indagare non certamente le singole vicende processuali (in parte già richiamate) ma la *tipologia* di tali conflitti; un'analisi della tassonomia delle controversie evidenzia in concreto i momenti di più probabile tensione nonché permette di tracciare un bilancio sulla distanza tra il modello prospettato e il concreto atteggiarsi delle forme di tutela.

a) *Sulla impugnazione degli Statuti e dei regolamenti*. Ad oggi non sono rinvenibili ipotesi di pretese demolitorie dirette esclusivamente avverso atti

sistenza dei "gravi motivi" (nella vicenda delle espulsioni dal M5S connesse alle "comunarie" di Napoli).

[197] V. Trib. Napoli sent. 14.2.2016 (sulla vicenda delle "comunarie" a Napoli). Sulla intensità del sindacato giurisdizionale v. S. Stacca, *Il potere disciplinare*, cit., 147 ss.; E. Caterina, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici*, cit., 8 ss.

[198] V. Cass. civ. n. 17907/2004.

[199] V. art. 134 c.p.a.

del partito, recanti regole generali, e quindi ipotesi di sentenze di annullamento; appaiono rari anche i casi in cui vi sia una domanda di annullamento avverso tali atti come presupposti di atti applicativi; pare quindi una eccezione il caso, pur attinente alla delibazione in fase cautelare, di accertamento della invalidità di una fonte regolamentare (per violazione di legge, *rectius* dell'art. 24 c.c.), sulla quale si fondava un provvedimento disciplinare di espulsione, ritenuto illegittimo in via derivata e quindi sospeso[200].

Questo dato quantitativo evidenzia, al di là della minore attitudine di tali fonti a fungere da oggetto in un modello impugnatorio (v. § 6), una ritrosia degli iscritti e una minore attenzione delle difese ad attaccare le regole del partito, ossia il modello organizzativo, non potendosi certamente desumere in via presuntiva una legittimità diffusa degli statuti e dei regolamenti dei partiti. Peraltro sulla legittimità degli statuti non possono trarsi indirettamente indicazioni utili neppure dalla giurisdizione amministrativa (nello spazio di sindacato ad essa rimesso; v. § 4.2.). Tuttavia sembra opportuno segnalare come il modello costituzionale prospettato potrebbe fornire degli spunti per le minoranze per l'esperimento di azioni, soprattutto avverso gli statuti, recanti modelli organizzativi idonei a garantire abusi della maggioranza[201] o procedure di revisione non aggravate[202].

b) *Sulla impugnazione degli atti di diniego di ammissione*. Anche questa categoria, relativa all'accesso al partito, appare rara soprattutto in un momento storico di crisi partecipativa e di rincorsa al tesseramento (questo spesso oggetto di conflitti[203]). Gli unici casi da segnalare, pur non riguardando l'ammissione in senso stretto, attengono all'ammissione alle primarie di partito per la elezione del segretario, e quindi ad un accesso qualificato. Si rammenta, in modo esemplare, la impugnazione, con contestuale domanda cautelare, da parte di Marco Pannella dell'atto di diniego di ammissione alle primarie del PD, motivato sul presupposto che si trattasse di una persona notoriamente appartenente a una forza politica di ispirazione ideale non riconducibile al progetto dell'Ulivo-PD, e la conseguente ordinanza di rigetto che ha affermato l'invalicabilità del muro del merito dell'atto informato a "*finalità squisitamente politiche di selezione ideologica*"[204] (v. § 7.2); una vicenda analoga, per quanto priva di seguito processuale, quella dell'atto

[200] V. Trib. Napoli, ord. 14.7.2016 (che sospende un provvedimento di espulsione a carico di numerosi iscritti al M5S), accogliendo il reclamo avverso la ord. 29.4.2016 di rigetto.

[201] In questo senso anche G. Iorio, *L'immunità dei partiti alle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, in *NGCC*, 6/2018, 868.

[202] Su queste problematiche v. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 147 ss.

[z] V. L. Gori, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciofila?*, cit., 1 ss.

[204] Trib. Roma, ord. 10.9.2007, sulla quale D. Messineo, *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del caso Pannella*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007.

di diniego di ammissione di Beppe Grillo alle primarie del PD del 2009[205].

Tali vicende palesano i) la problematica della tutela del terzo, estraneo al partito, ancora non pienamente risolta in giurisprudenza, oscillante tra l'estensione delle medesime regole (speciali) di giustiziabilità previste per l'iscritto (§ 7.2) e quelle ordinarie, di natura non impugnatoria; ii) in ogni caso, ferma l'autonomia del momento dell'iscrizione al partito[206], la inconfigurabilità di un diritto soggettivo all'iscrizione, che si sostanzia diversamente in un interesse legittimo privato all'iscrizione, innanzi ad un potere valutativo del partito, fondato sulle regole statutarie, diffusamente generali, e quindi caratterizzato da un'ampia sacca di merito; tale assunto è coerente con il modello costituzionale prospettato in questa sede (§ 3.2).

c) *Sulla impugnazione degli atti di espulsione*. Questa categoria di conflitti, che annovera recenti vicende processuali[207], è quella che palesa l'uso dell'azione giurisdizionale come ultimo baluardo, nel momento di rottura della relazione giuridica tra singolo (*rectius*, minoranza, vista la recente pratica di espulsioni di massa[208]) e gruppo, per quanto spesso in tali casi possa venir meno lo stesso interesse alla permanenza nel partito e quindi alla reazione giurisdizionale (si pensi ai casi dell'uscita acquiesciente di Fini dal PDL nel 2010 e di Pizzarotti dal M5S nel 2016). In tali conflitti gli iscritti hanno ottenuto nel merito l'annullamento degli atti di espulsione, per omesso invio della comunicazione di avvio del procedimento disciplinare (quindi per violazione del contraddittorio, pur non specificatamente disciplinato dallo statuto del PD, quindi per violazione diretta dell'art. 49 Cost.)[209], nonché in sede cautelare la sospensione per insussistenza del presupposto della "gravità" dei motivi di espulsione (e quindi, pur implicitamente, per violazione di taluni parametri costituzionali: art. 49, 33 Cost.)[210] e per un vizio di competenza dell'organo che aveva adottato l'atto di espulsione[211].

Tuttavia deve precisarsi come l'ultima ordinanza cautelare citata sia stata superata, nella sua originaria impostazione motivazionale, da una sentenza di accoglimento del ricorso[212], già richiamata per l'abnorme interpretazione dell'art. 49 Cost. (§ 6), la quale ha in realtà affermato la legittimità del rego-

[205] V. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 136.

[206] Corte cost. n. 224/2009.

[207] Più risalente Pret. Roma, ord. 6.12.1986, in *Foro it*., 1987, I, 2573 ss.

[208] La ipotesi della *espulsione* di massa deve essere distinta, anche ai fini della disciplina applicabile, da quella della *scissione*. V. P. Virga, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, cit., 78.

[209] Trib. Roma, sent. 12.2.2015 n. 52843 (caso Lusi, tesoriere PD).

[210] Trib. Roma, ord. 12.4.2016. Gli iscritti sono stati quindi riammessi tanto che la sentenza di merito (Trib. Roma n. 2492 del 5.2.2018) ha dichiarato sotto tale profilo la cessazione della materia del contendere.

[211] Trib. Napoli, ord. 14.7.2016. Su queste due ultime pronunce v. E. Caterina, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici,* cit., 1 ss.; M. Basile, *Il "Movimento 5 Stelle" al vaglio dei giudici civili*, cit., 249 ss.

[212] Trib. Napoli sent. 18.4.2018.

lamento (fondativo del potere del Capo) presupposto del provvedimento di espulsione, accogliendo il ricorso limitatamente al profilo della carenza della gravità dei presupposti della espulsione.

Tali vicende palesano: i) una tendenza potenziale alla dilatazione del principio di legalità nei e dei partiti, al di là della mera legalità interna (come ricostruito in § 6); ii) tuttavia una maggiore propensione (nel merito) a sindacare il potere disciplinare nei limiti della gravità dei motivi, quindi caso per caso, al di fuori di una idea strutturale di limitazione del potere privato; iii) un uso di indirizzo-politico del potere disciplinare (ossia espulsioni strumentali alla neutralizzazione delle candidature), e quindi più in generale una connessione tra l'uso del potere disciplinare ed il momento di selezione delle candidature, rispetto al quale i tempi della tutela relativi al primo profilo possono risultare inadeguati[213]; iiii) in ogni caso è rilevabile un seguito della giurisprudenza sull'esercizio del potere di revisione statutaria[214].

d) *Sulla impugnazione degli atti di selezione delle candidature*. I conflitti relativi agli atti di selezione dei candidati presuppongono la problematica generale della necessità di legittimazione democratica già nella fase precedente al voto e quindi, sul versante processuale, della tutela della minoranza o dei singoli sacrificati dalla regole di selezione o dalla illegittima applicazione di esse. Non vi è dubbio che la funzione privata di selezione, precedente alla fase pubblicistica di indizione delle elezioni e quindi di presentazione delle liste (come già detto in § 3.1), vista la natura degli interessi legittimi in gioco e più in generale l'interesse della maggioranza del partito alla conquista del potere politico, è quella che potenzialmente espone il partito stesso al più intenso conflitto giuridico, per quanto possa pacificamente dirsi come l'invalidità interna degli atti di selezione non si riverberi in alcun modo sulla fase pubblicistica (e specificatamente sulla presentazione delle liste)[215].

Dalla giurisprudenza emergono casi di accoglimento della domanda di sospensione cautelare dell'atto di esclusione da parte del capo politico di una lista dal procedimento selettivo interno (relativo alle "comunarie" del M5S in vista delle amministrative di Genova) e della conseguente delibera di selezione di un candidato Sindaco in luogo di quello selezionato dall'assemblea territoriale del partito, motivato sulla base di un vizio di competenza, alla luce della disciplina interna del partito[216], di accoglimento della domanda

[213] V. Trib. Roma n. 2492 del 5.2.2018, che dichiara soltanto nel 2018 che gli attori (iscritti del M5S) avevano i requisiti per partecipare alle "comunarie" di Roma del 2016.

[214] V. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit. 173 ss., sulla modifica dello statuto del M5S.

[215] V. Corte cost. n. 256/2010.

[216] Trib. Genova, ord. 10.4.2017, sulla quale v. le note specifiche di G. Grasso, *La "cifra democratica" del Movimento 5 stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost*., 3/2017, 616 ss.; M.V. De Giorgi, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in *NGCC*, 6/2017, 871 ss.

cautelare di sospensione dell'atto di esclusione di un iscritto dal procedimento selettivo interno (relativo alle "regionarie" del M5S in vista delle regionali in Sicilia) e contestualmente della delibera di individuazione interna dei candidati più votati, motivato sulla base della delibazione incidentale di illegittimità del presupposto della esclusione (che si fondava sulla pendenza di un procedimento disciplinare ritenuto illegittimo per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento)[217], nonché di rigetto della domanda cautelare di sospensione degli atti del procedimento selettivo interno (relativi alle "parlamentarie" del M5S in viste delle elezioni politiche), motivato sulla base di una abnorme interpretazione dell'art. 49 Cost. (come già visto in § 6)[218] o di rigetto per inammissibilità della domanda cautelare di sospensione degli atti di commissariamento regionale del partito comunale (del PD di Carrara) e di individuazione di un diverso candidato sindaco[219].

Alla luce di tali vicende può dirsi che: i) continua a permanere un'oscillazione giurisprudenziale tra un modello immunitario, per quanto traslato dal piano storico del difetto di giurisdizione a quello della insindacabilità del merito, e un modello di effettivo sindacato giurisdizionale, per quanto ancora limitato, sotto il profilo parametrico, alla legalità interna; ii) in seno al modello di sindacato è evidente la consapevolezza che l'intensità e la specificità delle regole interne di selezione legittimi maggiormente il controllo giurisdizionale, dovendo desumersi che in assenza di regole specifiche la scelta dei candidati sia rimessa ad una determinazione discrezionale dell'organo competente, per quanto non assoluta[220]; in ogni caso erra la giurisprudenza a parlare di diritto soggettivo (e non di interesse legittimo) alla candidatura (per le ragioni viste in § 3.2); iii) una maggiore operatività dell'art. 49 Cost. e degli altri parametri costituzionali potrà misurarsi in concreto in fattispecie caratterizzate da vuoti di disciplina interna; iiii) in sede cautelare, nella logica del bilanciamento tra valori propri di questa fase del giudizio, l'intima connessione tra selezione interna e elettorato passivo (art. 48 Cost.) prevale sull'interesse del gruppo-partito; iiiii) tuttavia il seguito di tali vicende, vista anche l'inidoneità dell'invalidità

[217] Trib. Palermo, decr. *inaudita altera parte* 11.9.2017, convalidato con decr. 19.9.2017. V. G. Donato, *Regionali siciliane e primarie del M5S: nota breve sui decreti del Tribunale di Palermo*, in *Le Regioni*, 2017, 119 ss.

[218] Trib. Roma, ord. 19.2.2018, sulla quale v. G. Iorio, *L'immunità dei partiti alle regole di democrazia interna*, cit., 864 ss.

[219] V. la vicenda della selezione del candidato sindaco del PD nel Comune di Carrara: Trib. Massa, ord. 10.5.2017 n. 1209, recante accoglimento della domanda cautelare *ex* art. 700 c.p.c.; Trib. Massa decreto n. 168 del 11.5.2017, di sospensione monocratica in sede di reclamo della precedente ordinanza; Trib. Massa, ord. del 19.5.2017, di rigetto in sede collegiale del ricorso *ex* art. 700 c.p.c. attivato in luogo del giudizio speciale *ex* art. 23 c.c.

[220] Trib. Palermo, decr. *inaudita altera parte* 11.9.2017, convalidato con decr. 19.9.2017, per quanto tale scelta non possa dirsi "*insindacabile*", potendo essere vagliata alla luce dei parametri esterni.

privata a riverberarsi sulla fase pubblicistica e visto il tempo del merito del giudizio, palesa la debolezza della tutela giurisdizionale cautelare, posto che il partito potrà presentare comunque, esercitando la propria funzione pubblicistica, la propria lista dei candidati, indipendentemente dalla sospensione degli atti; iiiiii) quest'ultimo profilo dimostra come la tutela giurisdizionale rischia di scaricarsi in modo grottesco verso il risarcimento per equivalente, ossia verso una monetizzazione del danno da *candidatura rovinata*, la cui tempistica di accertamento in seno al giudizio civile determina uno sganciamento radicale della conflittualità giuridica rispetto a quella politica in seno al partito; peraltro l'accertamento di tale illecito impone una problematica individuazione del discrimine tra meri interessi di fatto (aspettative giuridicamente irrilevanti) e interessi legittimi concreti e qualificati alla candidatura lesa[221].

e) *Sulle altre controversie*. Nella giurisprudenza sono rintracciabili altri momenti di conflitto, per quanto meno paradigmatici, rispetto a quelli visti *sub* c), d). Si rammentano, ad esempio, le vicende processuali in cui sono stati impugnati da parte delle articolazioni locali (da intendersi come associazioni non riconosciute autonome[222]) gli atti di commissariamento del livello superiore, fondati sulla divergenza sulla linea politica[223] oppure quella in cui è stato impugnato l'atto di nomina del tesoriere (nazionale di F.I.) per vizi procedimentali[224] o la elezione del segretario (nazionale della Lega) per tardiva presentazione della candidatura[225] oppure in cui è stata finanche domandata da parte del nuovo segretario eletto dall'Assemblea del partito (PPI) la inibitoria nei confronti del precedente segretario all'uso del simbolo e all'esercizio dei poteri statutari[226]. Da tali ipotesi ulteriori non possono trarsi indicazioni diverse da quelle articolate sin ora.

Non si è (ancora) sviluppato, invece, un contenzioso relativo alla problematica della giustiziabilità (*rectius*, dell'esecuzione) degli abnormi accordi di diritto privato (tra iscritto-eletto e partito) di *recall* dell'eletto, ossia recanti il dovere di dimissioni conseguente all'integrazione di fattispecie contrattual-

[221] V. *ex plurimis* Cass. sent. 15497/2018; Trib. Sulmona, sent. 16.4.2013; S.U. civ., sent. 23429/2013; Trib. Roma, sent. 12.2.2015; Cass. civ., 16.10.2013 n. 23429. In dottrina v. G.F. Aiello, *Il "danno da mancata candidatura" e la responsabilità civile del partito politico*, in *Gius. civ*., 2014, 1 ss.

[222] G.U. Rescigno, *Partiti politici, Articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., 1430.

[223] Trib. Roma, ord. 22.7.2015, che ha rigettato la domanda cautelare di una sezione del PRC per inammissibilità della tutela *ex* art. 700 c.p.c.; Trib. Roma, sent. 21.3.2017, che ha annullato, per violazione della competenza dell'Assemblea, la riorganizzazione da parte di un commissario dei circoli del PD a Roma.

[224] Trib. Roma, ord. 28.4.2015 n. 25991.

[225] Trib. Milano, ord. 29.1.2018.

[226] Trib. Roma, ord. 23.3.1995, sulla nota vicenda relativa alla sfiducia del segretario Buttiglione del PPI nel 1995. V. M. Piazza, *"Rocco e i suoi fratelli": la democrazia interna al partito popolare italiano fra autonomia ed eteronomia*, in *Giur. cost*., 1995, 1136 ss.

mente predeterminate (come per gli accordi sottoscritti dagli eletti del M5S per le elezioni europee 2014 e per le elezioni amministrative di Roma del 2016). Si tratterà di capire se la giurisprudenza qualificherà tali accordi come invalidi per violazione diretta dell'art. 67 Cost. (quanto alle elezioni politiche), come mere obbligazioni naturali o come obbligazioni naturali novate in obblighi giuridici coercibili (almeno sotto il profilo della eventuale sanzione patrimoniale)[227].

Nella nostra prospettiva devono, invece, essere tenute distinte quelle controversie che attengono non all'esercizio dei poteri privati del partito ma alla dimensione più strettamente patrimoniale o contrattuale (recupero dei crediti per oneri non versati, come nella nota vicenda Grasso fuoriuscito dal PD, uso di simboli[228] o destinazione del fondo in caso di scissione).

9. Una notazione conclusiva

Il tentativo condotto in questo lavoro di ricostruire un modello di giustiziabilità *conforme a Costituzione* (§ 4-7), al di là di ritrosie immunitarie prive di fondamento costituzionale (§ 4.1), svela in ogni caso la ineludibile necessità di affidare al *legislatore* la individuazione di un punto di equilibrio tra autonomia partitica (art. 49 Cost.) ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.). La ricerca di questo punto di equilibrio ripropone inevitabilmente il dibattito sull'attuazione della Costituzione e più specificatamente sull'approvazione di una legge per i partiti politici. In questa logica sembra necessaria la disciplina di un *rito processuale speciale*, quale elemento costitutivo indefettibile della stessa legge per i partiti. Un modello processuale stabile, sottratto alle fluttuanze ermeneutiche di cui abbiamo detto (§ 7.2), che sia in grado, di rendere prevedibile il processo e quindi stabile lo stesso fondamento del bilanciamento tra *autonomia* e *sindacato giurisdizionale*.

Una legge *sui* partiti è soprattutto una legge *per* i partiti, posto che la definizione delle regole di giustiziabilità, la perimetrazione dei poteri del giudice

[227] Ad oggi è rilevabile una sola vicenda (Trib. Roma, ord. 17.1.2017) nella quale si è tentato di far valere la nullità del suddetto contratto in via indiretta, ossia come causa di ineleggibilità del Sindaco Raggi. La domanda è stata ritenuta infondata, vista la tassatività delle ipotesi di ineleggibilità. Sulla problematica v. G. Grasso, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 stelle*, in *www.aic.it*, 2017, 2; R. Bin, *Ma mi faccia il piacere! La "multa" del M5S ai "ribelli"*, in *www.lacostituzioneinfo.it*, 2017; Id., *Che cosa dice (e non dice) il Tribunale di Roma su contratto ed elezione del sindaco Virginia Raggi*, in *www.lacostituzioneinfo.it*, 2017; A. Pascarelli, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma capitale*, cit., 1 ss.C.S. Vigilanti, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014, 1 ss.

[228] V. G. Maestri, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, 2012, 265 ss. Da ultimo v. Trib. Genova, ord. 24.5.2018 relativa ad un conflitto tra due Associazioni denominate Movimento 5 Stelle.

e quindi delle tecniche di tutela costituiscono esse stesse un baluardo per l'autonomia partitica rispetto ai protagonismi giudiziari. Tuttavia la individuazione di un'opzione normativa processuale deve necessariamente uscire dalle finzioni del diritto privato e specificatamente dal diritto dei contratti, approdando ad una ricostruzione delle funzioni del partito in termini di *potere giuridico* (§ 3) quale categoria non assoluta e quindi permeata dalla Costituzione (§ 6), quale limite del potere (non solo pubblico ma anche privato).

Non vi è dubbio come la costruzione normativa di un modello processuale aderente alla natura del potere imponga di tenere fermo un modello di natura *impugnatoria*, quale dimensione processuale archetipa del sindacato sul potere giuridico, posto che anche la recente valorizzazione dell'azione di accertamento innanzi alla lesione di diritti costituzionali[229] e quindi una potenziale estensione oggettiva di essa (dall'art. 48 Cost. all'art. 49 Cost.) non permetterebbe di superarne il ruolo meramente residuale e quindi un'inidoneità strutturale a fungere da perno del sistema di giustiziabilità (anche) dei partiti politici.

[229] V. Corte cost. nn. 1/2014; 35/2017. In dottrina v. G. D'Amico, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018; A. Vuolo, *La legge elettorale, Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, 145 ss.

RELAZIONE DI SINTESI

I PARTITI POLITICI

di Antonio Saitta

Sommario: 1. Considerazioni introduttive, ovvero come tutto si tiene. – 2. La democrazia interna dei partiti politici e le loro funzioni. – 3. La scelta delle candidature tra democrazia e cooptazione. – 4. Quale sindacato per gli atti dei partiti? – 5. Considerazioni conclusive: una democrazia con partiti non democratici?

1. Considerazioni introduttive, ovvero come tutto si tiene

La prima considerazione da fare in riferimento alle tre relazioni svolte nella nostra sessione è la loro strettissima interdipendenza, perché tutte volte a dare un contributo alla comprensione di un punto tanto essenziale quanto sfuggente nei suoi contorni del nostro sistema costituzionale (e non solo in riferimento alla qualificazione della forma di Governo): la natura e la funzione del partito politico.

Per mettere a fuoco ciò di cui stiamo parlando, partirei dalla qualificazione che la storiografia ha dato dell'Italia contemporanea, perlomeno in riferimento all'arco di tempo ricompreso dalla caduta del fascismo fino ai primi anni '90: la "Repubblica dei partiti". Credo, infatti, che lo storico – più del giurista, e per quanto ci riguarda del costituzionalista – abbia gli strumenti per concentrare la propria analisi sugli elementi davvero essenziali nella determinazione e nella caratterizzazione dell'evoluzione della società, sfrondandolo da tutte le sovrastrutture (uso il sostantivo in senso non marxiano) che possono far perdere la visione d'insieme in uno studio mono-specialistico.

Scoppola vide nei partiti politici non soltanto i soggetti collettivi protagonisti della rinascita della libertà e della democrazia in Italia (o, forse dovremmo dire meglio, dell'affermarsi per la prima volta in Italia di un disegno maturo di democrazia liberale) durante la fase della liberazione e della Costituente, ma anche i principali soggetti della dinamica politica, economica e sociale di tutto il cinquantennio successivo. D'altronde si tratta di una consapevolezza diffusa tant'è che Giuseppe Maranini utilizzò l'espressione "partitocrazia" agli albori dell'esperienza repubblicana, in occasione della prolusione ai corsi dell'Università di Firenze nel 1949, quando l'evoluzione

(e, soprattutto, le degenerazioni) del ruolo dei partiti politici erano ben lungi dal manifestarsi nei termini a tutti successivamente noti.

Anche in Germania – e non mi affaccio ad altre esperienze come pure si dovrebbe – si parla di Parteienstaat in riferimento alla Repubblica di Bonn per indicare il fenomeno del consolidamento delle istituzioni democratiche dopo l'esperienza di Weimar e la tragedia del nazionalsocialismo (che, peraltro, sempre da un partito, sia pure con a capo un Führer, era incarnato) (Pasquino).

Ricordo queste circostanze, a tutti ben note, solo per rimarcare la considerazione che quando si tratta dei partiti politici (soprattutto in Italia), non si parla di un soggetto del pluralismo tra gli altri, ma *del* soggetto che ha segnato la storia, anche della Costituzione, repubblicana.

È nota la considerazione svolta da molti (ad esempio, Silvestri) secondo cui i partiti oggi sono morti, ed è affermazione sicuramente vera se teniamo come modello quelli che, come appunto si ricordava, fecero e, nel bene e nel male, governarono la Repubblica nei suoi primi cinquant'anni di vita. Ma il punto per il quale oggi siamo qui a discutere è che i partiti, ormai trasfigurati (ne ha appena fatto cenno Staiano), esistono ancora e, ancor più che negli anni del proporzionale, monopolizzano perlomeno la vita parlamentare, chiamati come sono da leggi elettorali improvvide a determinare – pressoché integralmente e ininterrottamente dal 1994 – la composizione delle Camere, la vita dei Governi e delle altre istituzioni che dal sistema politico traggono alimento. Oggi alla "partitocrazia dei partiti di massa" si è sostituita una "partitocrazia senza partiti" fatta, come notava Oreste Massari, da partiti dalla vita effimera, destrutturati, con pochi iscritti, dal confuso e a volte mutevole patrimonio ideologico e valoriale, ma sempre più nelle mani del *leader*, più o meno carismatico, di turno (Calise).

Personalmente non l'ho mai amata per la sua carica di pericolosa effettività che la connota, ma se l'espressione "Costituzione materiale" è ancora utile nella nostra disciplina di studio, i partiti politici ne sono stati e, *bon gré mal gré,* ne sono tuttora il nerbo.

Ecco perché i tre temi trattati da Irene Pellizzone, Umberto Ronga e Nicola Pignatelli (democrazia interna, selezione delle candidature e giustiziabilità degli atti dei partiti) sono essenziali per comprendere cosa sia davvero, nell'Italia del 2019, il partito politico e, con quello, la nostra democrazia.

Infatti, con qualsiasi sistema elettorale – ma massimamente con quelli, come l'attuale, che consentono ai partiti politici di determinare la composizione del Parlamento mediante cooptazione – gli interrogativi tendono a convergere: le vie che conducono a selezionare le candidature e ad assumere le altre decisioni politicamente qualificanti nella vita di un partito politico sono frutto di processi democratici oppure sono decisioni autocratiche delle élite che hanno il controllo del partito? E, nell'ipotesi in cui la vita del partiti sia retta da regole democratiche, queste sono informate al principio di lega-

lità e, quindi, sono giuridicamente verificabili e correggibili? E, ancora in ipotesi di risposta affermativa ai due precedenti interrogativi, qual è l'organo maggiormente idoneo ad accertare se vi sia stata violazione delle norme regolatrici della vita del partito e ad apprestare i rimedi del caso?

2. La democrazia interna dei partiti politici e le loro funzioni

La riflessione di Irene Pellizzone sulla democrazia interna ai partiti si avvia, già nel titolo, verso una conclusione aperta e problematica: "quale democrazia interna" per l'organizzazione e le funzioni dei partiti contemporanei?

Da qui nasce una prima importante considerazione, causata dalla perdita di una fisionomia unitaria, almeno sotto l'aspetto organizzativo, dei partiti politici e ciò, peraltro, segna un ulteriore e marcato elemento di differenziazione rispetto ai partiti che hanno occupato la scena durante il periodo di vita repubblicana caratterizzato dal sistema elettorale proporzionale e che, pur distanti quanto a bagaglio ideologico, erano sostanzialmente simili sotto l'aspetto organizzativo. Oggi abbiamo partiti-azienda, partiti aperti, partiti regionali con sopraggiunte vocazioni nazionaliste, partiti non partiti organizzati tramite rete, ma fino a poco tempo addietro abbiamo avuto anche partiti personali legati, anche nel nome, al loro fondatore (Dini, Di Pietro).

Tutto ciò ha reso difficile uno studio per principi, perché l'analisi non ha potuto prescindere dal confronto con la variegata realtà che ci circonda e con la quale, volenti o nolenti, le categorie astratte si sono dovute mettere alla prova.

Occupandosi di democrazia in riferimento ai partiti politici, l'analisi non poteva che prendere le mosse dall'art. 49 della nostra Costituzione, prima e mai espugnata cima delle tempeste sull'argomento. Le ragioni storiche e l'ambiguità della struttura semantica della disposizione sono davvero troppo note per tornarci qui (non causalmente nella sua relazione Nicola Pignatelli ha tacciato l'art. 49 Cost. di "ambiguità, polivalenza, elusività, vaghezza e incompiutezza").

Irene Pellizzone non si sottrae alla prova, ma l'affronta da una prospettiva intelligente: anziché giocare tutte le *fiches* sulla questione centrale – se il metodo democratico possa essere declinato anche quale canone organizzativo interno per la vita dei partiti politici – si domanda direttamente quali siano le refluenze della democraticità interna dei partiti ai fini della loro capacità di concorrere davvero alla determinazione della vita politica della nazione. È il *leitmotiv* della relazione, il *fil rouge* che si raccoglierà nelle conclusioni per comprendere, alla prova dei fatti, se le soluzioni adottate dai singoli partiti che si contendono l'agone politico in Italia consentano davvero di dare maggiore effettività alla partecipazione dei cittadini al dibattito politico o non, piuttosto, a rendere ancor più autoreferenziali le decisioni prese dalle élite che ne sono alla guida.

Tuttavia, il problema interpretativo è tutt'altro che eluso perché, sulla base dei lavori preparatori e della stessa portata letterale della disposizione, nonché a seguito del raffronto con la ben diversa soluzione (quasi) coevamente adottata dalla *Grundgesetz*, nella relazione si prende nettamente posizione per la lettura restrittiva dell'art. 49 Cost., assegnando alla norma costituzionale un riferimento solo modale esterno. Tuttavia, se è questa la corretta lettura da dare alla disposizione della Costituzione in base al canone storico, credo che oggi quello sistematico, richiamato dallo stesso Mortati nel dibattito costituzionale all'atto del ritiro del suo celebre emendamento nella seduta del 22 maggio 1947, non possa essere trascurato e porti ad approdi diversi da quelli espressamente dichiarati dagli stessi Costituenti: se democratica è la "Repubblica" nel suo complesso, come possono prescindere dal principio democratico i soggetti collettivi che costituiscono il canale privilegiato della partecipazione politica dei cittadini, ossia dei titolari della sovranità? Come può svilupparsi un circuito genuinamente democratico che, partendo dai cittadini, arrivi fino alle più alte cariche dello Stato e permei di sé pressoché tutte le funzioni pubbliche se mediato principalmente da un soggetto che democratico non è? Senza addentrarci nel ginepraio provocato dall'ambiguità del lemma "democratico" e di tutte le più contraddittorie definizione che ne sono state date, fermandoci alla più comune accezione del costituzionalismo liberale, vi è un minimo comun denominatore dal quale non si può prescindere e si tratta della selezione popolare dei vertici e delle scelte fondamentali per la vita dell'associazione all'interno di un quadro di regole predeterminate e verificabili.

È sicuramente vero che l'interpretazione restrittiva (ed originalista) dell'art. 49 Cost. non impedisce a priori interventi normativi in materia, ma certo ne condiziona fortemente l'ambito di operatività. Se l'intento è quello, condivisibile, di consolidare (tramite la partecipazione politica) il ruolo assegnato dalla Costituzione al partito per giungere attraverso questo al rafforzamento delle istituzioni rappresentative, il tema della democraticità interna è essenziale.

Forse la povertà del presente ci porta a pensare, con una vena di nostalgia edulcorante, che durante gli anni del proporzionale (i loro anni d'oro, dunque) i partiti fossero oasi di democrazia e libertà. Come tutti sappiamo non era certamente così e gravissimi problemi esistevano sin da allora e non è un caso se le prime critiche ai partiti, perché giudicati troppo chiusi e autoreferenziali, partirono ben prima della loro caduta e "da sinistra" indirizzandosi verso il PCI, costituendo uno dei punti del movimentismo originatosi nel '68 alla sinistra estrema del panorama politico (Pasquino). E come valutare, sul fronte opposto, l'iniziativa referendaria voluta fortemente dalla DC tra il 1970 e il 1974 intorno alle vicende relative al divorzio se non come il tentativo di rinsaldare le basi consensuali e di forza – che la segreteria di Amintore Fanfani sentiva non in grado di recuperare tramite i tradizionali canali della

organizzazione e della propaganda del partito – grazie ad un nuovo e diretto rapporto con gli elettori?

D'altronde, i partiti non democratici sono partiti autoreferenziali, destinati a durare quanto può sopravvivere la fortuna di uno spot, di un tema di propaganda o il traino di un *leader*; un partito che non seleziona i propri rappresentanti (ossia, i candidati alle cariche elettive) con metodo democratico (e, quindi, coopta in Parlamento soggetti privi di alcuna rappresentatività se non quella derivante dalla fedeltà verso il segretario di turno) è destinato a indebolire le istituzioni elettive. Certo non è solo questa la causa della decadenza del Parlamento, ma è impossibile comprendere quest'ultima senza correlarla alla crisi dei partiti politici quali strumenti di intermediazione tra cittadini e istituzioni: la proposta di introdurre il *referendum* propositivo già all'esame delle Camere, giustamente aborrito dalla nostra Irene Pellizzone, è il punto più significativo di questo processo di mutuo, reciproco, indebolimento del circuito partiti-Parlamento che ha preso le mosse da molto lontano. La riduzione del numero dei parlamentari, si colloca lungo lo stesso crinale di marginalizzazione delle Camere.

Sulla base di questa opzione interpretativa di fondo dell'art. 49 Cost. il tema della democrazia interna ai partiti è stato valorizzato non nella prospettiva attuativa di un preteso disegno costituzionale – in tesi, non rinvenuto – bensì in chiave "funzionale" in riferimento alla capacità del partito di svolgere le proprie funzioni.

L'analisi offre risultati desolanti perché mette a nudo i limiti dei sistemi arrangiati dai vari partiti per rivestire di legittimazione democratica scelte che restano di fatto verticistiche se non autocratiche, soprattutto nella designazione delle candidature così come nell'altro momento qualificante della determinazione dei contenuti politici e politico-programmatici della loro azione alla quale, peraltro, l'individuazione delle rappresentanze parlamentari dovrebbe essere strettamente funzionale. Altro che centralismo democratico.

L'unica fonte che, in qualche modo, si occupa, seppur indirettamente, della democraticità dei partiti, è il D.L. n. 149 del 2013 in tema di finanziamento della politica. Si tratta di una normativa solo embrionale sulla loro organizzazione interna, poi integrata dalle linee guida ben più dettagliate, che si accontenta solo di uno statuto minimale di democraticità dei partiti concretandosi in adempimenti solo volontari e davvero di base, consistenti nel deposito di uno statuto redatto nella forma dell'atto pubblico contenente regole elementari di organizzazione interna. Peraltro, l'adempimento è configurato come un vero e proprio onere al quale si è tenuti a sottostare solo se si vuol partecipare alle forme residue di contribuzione pubblica alla vita dei partiti. Certo non è di poco conto il rilievo che il maggior partito italiano – secondo i risultati delle elezioni politiche del 2018 – non abbia voluto sottomettersi a questo banale adempimento, lasciando parimenti non del tutto chiari i canali di finanziamento di cui si avvale.

Il giudizio sul D.L. n. 149 è sostanzialmente positivo, anche se correttamente non se ne enfatizzano oltre modo funzione e valenza. L'osservazione centrale, che mi sento di condividere, è che si tratta di una normativa "a maglie larghe", o larghissime, com'è giusto che sia per una legge chiamata a intervenire in un campo – qual è quello dell'organizzazione politica – in cui gli ambiti di autodeterminazione devono essere massimi dato l'intimo e inestricabile rapporto che assai spesso intercorre tra i profili organizzativi e quelli politico-identitari di un'associazione politica.

Se alcuni partiti difettano in democrazia, per altri si pongono problemi di eccesso: è il caso del Partito Democratico nel quale lo strumento delle primarie è iscritto all'art. 1 dello Statuto e, appunto, ne funge da vero e proprio tratto identitario: "Il Partito Democratico affida alla partecipazione di tutte le sue elettrici e di tutti i suoi elettori le decisioni fondamentali che riguardano l'indirizzo politico, l'elezione delle più importanti cariche interne, la scelta delle candidature per le principali cariche istituzionali".

Qui il problema si capovolge, perché l'eccessiva apertura al novero indefinito e perennemente mutevole degli "elettori" pone serissimi problemi in riferimento al valore dell'associazionismo e della militanza formalizzata mediante adesione. Sostanzialmente l'iscritto al PD ha meno poteri rispetto a chi semplicemente e occasionalmente si professa elettore, dal momento che le decisioni fondamentali nella vita del partito, qual è l'investitura del Segretario politico e la conseguente linea politica, di fatto non è determinata dal risultato dei congressi dei circoli bensì dalle primarie, ossia dalle elezioni aperte a chiunque si autoproclami (in quel momento e solo per quell'occasione) elettore del partito. Se positive erano le intenzioni a base di questa inedita forma-partito, per superare le ritualità assembleari apparse usurate, autoreferenziali e in grado di movimentare porzioni sempre più ristrette di cittadini, il rimedio rischia di rivelarsi peggiore del male. La guida del partito è portata facilmente a interpretare il proprio ruolo come *leadership* indifferente al dibattito interno al partito perché non da quello legittimata e non ai militanti chiamata a dar conto. Le funzioni esistenziali del partito politico (determinazione della linea politica e selezione della classe dirigente) vengono esternalizzate in misura rilevante con conseguente ulteriore frustrazione del significato dell'adesione stabile e della partecipazione al dibattito interno: se uno dei problemi maggiori della società politica italiana contemporanea è quella della disintermediazione tra società e attori istituzionali, la "forma partito" del PD ha dato un contributo di non poco conto in quella direzione.

La situazione è apparsa ancora peggiore in riferimento al modello del partito che partito non vuol essere, il Movimento 5 Stelle che della democrazia diretta fa non solo il suo modello costituzionale di riferimento, ma addirittura il suo fondamentale elemento identitario. Dalla relazione di Irene Pellizzone la democrazia tramite rete appare come la meno trasparente (come ha anche asseverato il Garante della Privacy pochi mesi addietro san-

zionando la piattaforma Rousseau) e come quella che più arbitrariamente offre, o nega, alla platea dei votanti (a loro volta circoscritti in base a criteri etero-imposti) le decisioni da assumere di volta in volta in base a valutazioni anch'esse occasionali.

Come più volte ho osservato, nel caso della democrazia diretta vi sono tre decisioni che qualcuno deve comunque assumere preventivamente al voto popolare: su cosa si vota, chi vota e quando si vota. Chi decide questi tre punti, ha deciso per tutti e la democrazia, giungendo all'estremo della sua orbita, si trasforma nel suo opposto. Come ha osservato Luigi D'Andrea in una dalle nostre quotidiane conversazioni, è assai alto il rischio che una democrazia diretta mantenga la promessa insita nel nome: "democrazia diretta" certamente, ma da qualcuno.

Mi sento, pertanto, di condividere in gran parte le conclusioni cui Irene Pellizzone giunge in esito a questa disanima: la povertà del quadro che abbiamo davanti agli occhi è desolante; gli strumenti di reale democrazia interna sono pochi e arcaici, mentre quelli che apparentemente appaiono come i più avanzati e inclusivi si risolvono in meccanismi idonei soltanto a rafforzare le élite dei partiti stessi, condannati, alla lunga, ad aumentare lo scollamento tra i cittadini e le istituzioni rappresentative.

Tutto ciò conferma, a mio avviso, la perfetta fusione tra metodo e organizzazione democratica richiesto ai partiti politici (un accenno lo si coglie anche nelle linee guida della Commissione di garanzia per gli Statuti di cui al D.L. n. 149 del 2013). Proprio la prospettiva "funzionale" prediletta nella relazione porta alla conclusione che un partito se non è democratico non riesce a svolgere la funzione di mediazione tra cittadini e istituzioni così come voluto dagli artt. 1, 49 e 67 Cost. e, più in generale, dal modello di cittadino che l'intero impianto della nostra Carta delinea. Si tratta, in una parola, del ruolo che la Costituzione repubblicana, parlamentare, rappresentativa e pluralista attribuisce all'associazionismo politico partitico.

3. La scelta delle candidature tra democrazia e cooptazione

Umberto Ronga ha dovuto approfondire il tema della selezione della candidature che, al tempo della cooptazione parlamentare, val come dire il sistema elettorale *tout court*. Infatti, quelli vigenti, privi del voto di preferenza (del quale, sia chiaro, conosco bene i limiti e le controindicazioni) e a fronte di metodi di selezione delle candidature non democratici, assegnano ai cittadini solo il compito di determinare la percentuale di parlamentari cooptati da questo o da quel partito.

In questa prospettiva condivido la scelta semantica effettuata da Ronga di parlare di "elezioni di primo livello" (la "selezione delle candidature") e di "elezioni di secondo livello" (quelle popolari). In effetti, se non si supera il primo filtro elettorale (cioè, la selezione interna al partito/movimento) non

si può accedere alla seconda e, tra l'altro, il modo in cui il partito propone la candidatura (ad esempio, se come capolista ovvero in un collegio uninominale "impossibile") è decisivo per il successo della stessa.

Il discorso relativo alle "elezioni di primo livello" cambia se le elezioni riguardano una carica monocratica o meno. Il riferimento, ovviamente, è alle elezioni c.d. "primarie", nate dall'intento di liberare la designazione delle candidature dalle logiche spartitorie e autoreferenziali delle oligarche dei partiti per affidarle direttamente ai simpatizzanti e agli elettori. Queste, come si ricorderà, sono state utilizzate dal PD non solo per l'individuazione del *leader* della coalizione di centrosinistra o dei candidati alle cariche monocratiche di vertice di città e regioni, ma anche per la compilazione delle liste elettorali nelle elezioni del 2013 quando si è votato per l'ultima volta con la Legge Calderoli, ossia con lunghe liste bloccate. Si trattava, in fondo, dell'unico modo per superare (sin dove possibile) il meccanismo del tutto incostituzionale previsto da quella legge infausta.

La riflessione sulle "primarie" è stata condotta con attenzione e con un lodevole tentativo di categorizzazione delle varie tipologie di "primarie": aperte, chiuse o semiaperte (categoria che, in verità, mi è sembrata quasi del tutto sovrapponibile alla seconda), in base alla predeterminazione della platea dei possibili elettori (o "selettori" che dir si voglia).

La "storia" delle primarie, sin dalle prime esperienze toscane, conforta la considerazione che queste appaiono tanto più utili quanto più ci si trova dinanzi a sistemi elettorali strutturati in modo da escludere il voto di preferenza in capo all'elettore: con "elezioni di secondo livello" strutturalmente inidonee a selezionare democraticamente la classe dirigente, la funzione viene spostata su quelle di "primo livello". Se lodevoli sono state le intenzioni di coinvolgimento della base elettorale e la sterilizzazione delle oligarchie interne ai partiti, i limiti di questo sistema sono evidenti. In buona sostanza la selezione delle candidature mediante elezioni primarie determina la pratica abdicazione del partito ad una delle sue funzioni costitutive, quella della selezione della classe dirigente che viene, appunto, "esternalizzata" di fatto. A maggior ragione il sistema ha manifestato tutta la sua debolezza quando è stato applicato per l'elezione del segretario politico del partito, imprimendo a questo momento fondamentale – perché non solo scelta della persona, ma anche snodo politico-programmatico essenziale – una deriva naturalmente plebiscitaria mitigata solo dall'eventuale *self restraint* del segretario di volta in volta eletto. Peraltro, siccome la definizione della linea politica e la selezione della classe dirigente sono funzioni essenziali e intimamente connesse per un partito, l'uso sistematico delle primarie non può che indebolire la funzione esistenziale del partito stesso.

I congressi nazionali dei partiti storici erano riti destinati a durare giorni e giorni, segnati da dibatti serrati anche con l'intervento dei *leaders* degli altri partiti concorrenti e delle forze sociali; quello del PD – uno dei pochissimi

che ancora oggi si celebra – dura poche ore e registra, al massimo, solo un paio (o poco più) di interventi programmati.

Peggior prova di se ha dato il sistema della parlamentarie sul web del Movimento 5 Stelle, sostanzialmente riconducibili al novero delle "primarie chiuse" sulla base di una platea di iscritti alla "piattaforma" alla data del 30 settembre 2012 (non si capisce perché quel giorno) e gli eleggibili erano soltanto i soggetti inseriti in una lista "certificata" dal "Capo politico del movimento". I risultati delle votazioni, nota Ronga, non sono stati resi pubblici.

Analogamente sono state elezioni chiuse e problematiche – sotto l'aspetto del rispetto dei principi democratici – quelle per la selezione dei candidati alle elezioni europee del 2014 e di quest'anno.

Ecco allora la considerazione circa la necessità di trovare uno strumento per disciplinare questa fase essenziale della vita dei partiti (e delle istituzioni) entro il quale i partiti possono esercitare le proprie prerogative che, come è stato ricordato nella relazione, si muovono tra due diverse (e antitetiche) scelte di campo: quelle volte a privilegiare le fonti di autoregolamentazione di tipo privatistico e quelle inclinate verso il polo pubblicistico. Le proposte di legge ispirate dalla seconda delle due opzioni richiamate non sono sicuramente mancate: la grande assente, però, è stata la volontà di portarle ad approvazione, lasciando irrisolto uno dei punti di maggior crisi del nostro sistema politico-rappresentativo.

Nelle conclusioni anche Ronga dà conto delle difficoltà incontrate muovendosi in un mondo segnato da fortissima eterogeneità di soluzioni e modelli adottati. Si tratta di differenze inevitabili trattandosi, com'è giusto che sia, di una materia nella quale ogni partito porta con sé le proprie peculiarità e tende a differenziarsi anche in chiave identitaria.

L'eterogeneità, inoltre, è data anche dal fatto che ogni partito deve calibrare i metodi di scelta delle proprie candidature in riferimento a sistemi elettorali diversificati per ogni livello di governo, retti spesso da logiche antitetiche, perché ora volti a premiare le peculiarità di ogni singola forza politica, ora invece a favorire la nascita di coalizioni più ampie possibili. Si tratta, peraltro, di un elemento di contesto di non poco conto se si tiene presente che i partiti storici erano chiamati ad effettuare le proprie scelte a fronte di sistemi elettorali proporzionali e con voto di preferenza per quasi tutti i livelli di governo.

In questo quadro, guardando "in campo lungo" le trasformazioni dei sistemi di designazione delle candidature, Ronga nota la sostanziale affermazione dei sistemi "primari", pur tra mille incertezze e marce indietro per supplire all'effetto di grande disaffezione provocato negli elettori dai sistemi elettorali a liste bloccate. Si deve osservare, però, come lo stesso PD abbia segnato un significativo arretramento nel 2018 rispetto all'esperienza del 2013 perché ha fatto a meno alle primarie per la composizione delle liste e la scelta delle candidature nei collegi uninominali. Non è chiaro se tale scelta sia stata

il frutto di un ripensamento circa la validità intrinseca del sistema ovvero della volontà del gruppo dirigente di esercitare fino in fondo le proprie prerogative in una fase di grave crisi dopo il fallimento del referendum costituzionale del 2016 e i cattivi presagi – poi rivelatisi fondati – in merito all'esito delle elezioni del 4 marzo 2018.

Rilancerei, poi, le giuste cautele di Ronga nel valutare le indubbie potenzialità delle consultazione sul web e non solo per le specifiche opacità che sono state segnalate, quanto per i limiti intrinseci dei dibattiti svolti sulle piattaforme telematiche. La individuazione di un candidato, infatti, non è solo un atto di designazione personale, ma anche una scelta politica funzionale ad un determinato disegno politico che si vuole realizzare all'interno delle istituzioni elettive e, quindi, andrebbe effettuata a valle di un dibattito politico approfondito che, dematerializzato, rischia di essere anche inconsistente.

Ecco perché è giusto porre l'attenzione sulla necessità di una base regolativa dettata per legge, ancorché solo *per principia*, tuttavia indispensabile per assicurare l'effettiva vigenza delle regole democratiche in assenza delle quali vi è il concreto rischio dello scivolamento verso l'autoreferenzialità delle élite alla guida dei partiti con la conseguente ulteriore disaffezione dei cittadini verso la politica e la delegittimazione delle istituzioni rappresentative.

4. Quale sindacato per gli atti dei partiti?

Tutto ciò si lega strettamente anche al tema della giustiziabilità degli atti dei partiti politici trattato da Nicola Pignatelli e correttamente inquadrato nel contesto della progressiva trasformazione dello scontro politico in vera e propria conflittualità giuridica, dimensione a dir poco respinta dai Costituenti (e che non poco ha concorso alla decisione di non formalizzare espressamente in Costituzione alcun profilo giuridico relativo all'organizzazione interna dei partiti).

A mio avviso, però, non è del tutto condivisibile la puntualizzazione definitoria secondo la quale i conflitti politici sarebbero soltanto quelli relativi alle linee politico-programmatiche del partito perché a me pare che i contrasti più acuti possano sorgere proprio all'atto della individuazione delle candidature, per l'evidenza degli interessi in campo ed anche per la correlazione che spesso intercorre tra un determinato indirizzo politico e la selezione delle candidature (si pensi al profilo – politico oltre che personale – che porta con se la scelta di un candidato alla carica di sindaco o di presidente di una regione).

Tutta l'analisi è condotta, in ragione della natura "anfibia" del partito, sul crinale "diritto privato"-"diritto costituzionale" e "profilo interno" (organi di autodichia) e "profilo esterno" (rimedi giurisdizionali). Le due dimensioni, però, non sono lette atomisticamente, ma quella privatistica è costituzio-

nalmente orientata alla luce dell'art. 49 Cost., ossia della funzione (costituzionale, appunto) che il partito politico è chiamato a svolgere.

Pignatelli contesta la tradizionale definizione del partito politico quale "*soggetto privato titolare di funzioni pubbliche*", perché non ne vede le caratteristiche e lo giudica, piuttosto, come "*soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale*". La tesi non mi convince del tutto: condivido la differenza rispetto all'esercizio di funzioni amministrative da parte di soggetti privati, perché quelle funzioni restano pubbliche, ma nel caso dei partiti politici la proposizione delle candidature è un'attribuzione che partecipa sia della dimensione privatistica (rimessa com'è alla libera determinazione del soggetto), sia a quella pubblica per il semplice motivo che senza candidature il procedimento elettorale non potrebbe neppure svolgersi. Il procedimento elettorale è sicuramene pubblico e anche l'atto di proposizione della candidatura lo è. La Costituzione, coerentemente alla propria natura democratica, assegna questa funzione ai soggetti del pluralismo politico-sociale che ne sono i titolari esclusivi non essendo neppure pensabile che ci possano essere iniziative di istituzioni od organi pubblici per la presentazione di candidature.

Lo stesso discorso vale per l'altra funzione fondamentale dei partiti, la mediazione tra società e istituzioni. È un'attribuzione (anch'essa oggi in crisi) essenziale per l'esistenza delle istituzioni della democrazia liberale ed espressamente citata in Costituzione (il concorso con metodo democratico a determinare la politica nazionale), che non può essere svolta da altri se non dai partiti politici.

Al di là delle questioni definitorie, è indubitabile, però, la doppia natura del partito, titolare di poteri giuridici privati e di funzioni politiche.

Pignatelli configura la situazione soggettiva attiva degli iscritti al partito nei termini di vero e proprio "interesse legittimo di diritto privato" in ragione della posizione di "superiorità" del gruppo associativo rispetto al singolo iscritto. Mutuando le categorie amministrativistiche individua veri e propri interessi di natura oppositivi e pretensivi al dichiarato fine di ricondurre il partito stesso al rispetto delle regole giuridicamente efficaci. Al di là della suggestione di questa raffinata ricostruzione, che peraltro potrebbe essere ricondotta a tutti i casi in cui un individuo si ritrovi all'interno di un soggetto collettivo di diritto privato (non solo ad un partito, dunque) a me pare che ciò che rilevi soprattutto è l'esigenza di riportare le condotte del soggetto collettivo al rispetto delle regole giuridiche che, poi, costituisce l'unica forma mediante la quale è possibile tutelare gli interessi dei singoli.

Le difficoltà di assegnare uno statuto giuridico minimo ai partiti politici sono aggravate, in assenza di una legge specifica che ne tipizzi una forma (ma lo potrebbe davvero fare?), dalla circostanza che la Costituzione non ne prevede una specifica e che, nella prassi, il fenomeno dell'associazionismo si è presentato, com'è inevitabile che sia, sotto le forme più disparate.

Superate le originarie tesi circa il difetto assoluto di giurisdizione in tema di sindacato degli atti dei partiti politici, la dottrina privatistica ha fondato l'esigenza della tutela giuridica della vita interna dei partiti grazie alla valorizzazione dell'art. 2 Cost., impostazione poi condivisa sia da quella costituzionalistica che dalla stessa giurisprudenza, anche in ragione della natura giuridica di associazione semplice assunta sin da subito dai partiti. È anche giusto notare come il D.L. n. 149 del 2013 abbia introdotto una forma di giurisdizione amministrativa (se si vuole, indiretta) sui partiti in applicazione delle regole sull'iscrizione degli stessi al registro predisposto per poter accedere ai benefici previsti dalla legislazione in parola.

L'analisi è completata in riferimento agli atti che possono costituire parametro interno del sindacato giurisdizionale (statuti, regolamenti) e quelli più problematici come i codici etici, quale esempio di *soft law*. Ma per questa via torniamo al tema con il quale si sono dovute confrontare anche le altre due relazioni, se la Costituzione possa costituire parametro di legittimità degli atti dei partiti e, quindi, se i partiti si debbano ispirare al "meta-parametro" del metodo democratico anche per quanto attiene alla propria organizzazione e al funzionamento interno.

Qui Pignatelli giunge a conclusioni diverse da quelle di Irene Pellizzone, abbracciando l'interpretazione lata dell'art. 49 Cost., avuto quindi anche riferimento ai profili organizzativi interni, valorizzando anche quanto contenuto nell'art. 3, D. L. n. 149 del 2013 (e nelle conseguenti linee guida) circa l'adozione di statuti ispirati ai principi democratici.

Gli organi probivirali di giustizia dei partiti politici vengono ammessi, ma come ipotesi concorrente (mai sostitutiva) a quella giurisdizionale, quale manifestazione della libertà di autoorganizzazione del partito e limite al principio maggioritario, ma senza sottacerne la natura sostanzialmente politica (e non giuridica).

Per quanto riguarda la giurisdizione statale, Pignatelli invoca l'introduzione di un rito specifico per i contenziosi riguardanti i partiti, dal momento che quello comune modellato sulle associazioni non appare confacente alle esigenze (anche quanto a celerità delle decisioni da assumere) proprie della politica. In effetti, mutuando le categorie proprie della giurisdizione amministrativa, si dovrebbe immaginare una forma di un controllo esterno (o debole) e di stretta legittimità, per scongiurare il rischio di condurre i giudici ad interferire con il merito politico delle decisioni: sarebbe il colmo se un magistrato dovesse dichiarare la corretta interpretazione di un documento o di una mozione politica.

La conclusione di questo ampio e convincente ragionamento è, ancora una volta, la necessità di una legge che dia certezza agli iscritti ed ambiti sicuri di azione ai partiti stessi.

5. Considerazioni conclusive: una democrazia con partiti non democratici?

Al di là delle differenze di accenti e di alcuni punti teorici (anche molto importanti) a me pare che tutte le relazioni siano andate a convergere sul fuoco unitario del problema oggi in discussione traguardato, però, da ciascuna delle tre angolazioni visuali di partenza: la crisi della democrazia in Italia determinata (anche) dalla deviazione dei partiti dal modello costituzionalmente previsto di partecipazione politica.

Sulla democraticità interna, sui criteri per la selezione delle candidature e sul rispetto delle regole interne si gioca (forse dovremmo dire, si è giocata) buona parte della credibilità della politica.

Certo sarebbe sterile auspicare il ritorno di un modello ideale e novecentesco di partito fatto di riunioni interminabili, assemblee, seminari e ritualità orami tramontate. La società è profondamente mutata e con quella le forme della comunicazione e della partecipazione: quel partito è un oggetto di antiquariato neppure più funzionale (se mai lo è stato appieno) alla necessità di interpretare le esigenze di una comunità nazionale frammentata e disillusa qual è sempre più la nostra.

I problemi restano, dunque, così com'è evidente l'inadeguatezza delle variegate forme di auto-organizzazione politica che ci troviamo di fronte. Sta ai loro gruppi dirigenti, se davvero consapevoli della gravità delle conseguenze che dalla crisi della partecipazione politica ricade direttamente sulle istituzioni rappresentative, approntare forme nuove e davvero efficaci di coinvolgimento democratico e di trasparenza dei processi decisionali.

Si tratta di una partita centrale per la vita stessa della Costituzione perché dalla crescente disintermediazione del processo democratico viene meno il presupposto principale della filiera democratica progettata in Costituzione, quella che parte dal cittadino attivo che, in una parola, è l'uomo libero al quale, appunto, è assegnata la sovranità dall'art. 1 della Costituzione.

Ecco perché vorrei chiudere con le parole pronunciate da chi aveva riflettuto più profondamente sul tema del quale oggi abbiamo discusso, e lo aveva fatto sin da quando l'unico partito da osservare era quello fascista: all'atto di ritirare il suo sfortunato emendamento con il quale voleva mettere in chiaro nel testo del futuro art. 49 Cost. l'obbligo per i partiti politici di uniformarsi "…al metodo democratico nella organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale", Costantino Mortati sentiva il bisogno di riaffermare "…il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà".

INTERVENTI

CONSUETUDINI, CONVENZIONI E PRASSI COSTITUZIONALI INTORNO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA FORMAZIONE DEL GOVERNO E NEL FUNZIONAMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA

di Paolo Bonetti

Sommario: 1. Consuetudini e convenzioni costituzionali circa le funzioni del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo. – 2. Il ruolo presidenziale di levatrice nella formazione del Governo. – 3. Sul rigetto presidenziale della proposta di nomina di un ministro nei rapporti internazionali e con la UE e nella situazione del debito pubblico italiano. – 4. Su altre prassi costituzionali recenti nei rapporti tra Presidente della Repubblica e presidente incaricato nella formazione del Governo e nella proposta di nomina dei ministri e nei rapporti con costoro: sul rimaneggiamento delle funzioni dei ministri e sui cambiamenti della politica estera. – 5. Le prassi che sconfinano nel funzionamento della forma di governo: le prassi governative di erosione delle attribuzioni presidenziali e l'eccesso di prudenza delle prassi presidenziali (non esercizio dei poteri espressi ed esercizio di poteri non espressi, mancata reazione di fronte ad accordi internazionali stipulati in forma semplificata e ad emendamenti governativi ai testi legislativi di iniziativa governativa, promulgazione perplessa delle leggi e mancato controllo sull'emanazione dei decreti-legge).

1. Consuetudini e convenzioni costituzionali circa le funzioni del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo

Prima di ragionare sulle consuetudini, convenzioni e prassi che circondano il Presidente della Repubblica occorre tentare di formulare alcune affermazioni e distinzioni tra consuetudini costituzionali e convenzioni nella formazione del Governo.

Si può affermare che sulla base degli artt. 88, 92, 93 e 94 Cost. siano maturate alcune consuetudini di carattere integrativo del sistema costituzionale[1] che prescrivono al Presidente della Repubblica taluni obblighi:

[1] È condivisibile la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. nn. 129/1981 e 7/1996) che afferma che le consuetudini costituzionali sono la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe) che contribu-

a) svolgere consultazioni preliminari all'emanazione dei suoi atti di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, finalizzati alla sostituzione del precedente Governo che ha presentato le dimissioni e alla nomina di un Governo, che sia prevedibilmente capace di ottenere la fiducia da parte di entrambe le Camere[2];

b) consultare determinati soggetti: i presidenti delle due Camere (affinché possano rendere un parere informato nell'ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere stesse) e i presidenti dei gruppi parlamentari (quali rappresentanti informati degli orientamenti dei parlamentari che saranno chiamati ad esprimere un voto circa la richiesta di fiducia al futuro Governo)[3];

c) non nominare alcun Presidente del Consiglio dei Ministri (perché il Presidente del Consiglio e il Governo sono organi permanenti e dunque sono ancora in carica quelli dimissionari), ma conferire un incarico[4] a una persona che, sulla base dell'esito delle consultazioni, sia prevedibilmente in grado di accettare la nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri e di presentare una proposta di nomina di Ministri, che si presentino alle Camere per tentare di ottenere la fiducia da entrambe, nella presunzione di ottenerla.

Sono invece in atto delle mere convenzioni su altri aspetti della formazione del Governo a proposito dei seguenti aspetti:

iscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di quei comportamenti uniformi. Su tali aspetti si veda, per tutti, P. Carnevale, *A Corte… così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

[2] La natura consuetudinaria delle consultazioni presidenziali è affermata in modo quasi unanime dalla dottrina fin dalla prima teorizzazione di G. Zagrebelsky, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1968, 824. Paiono discostarsi da tale orientamento soltanto G.U. Rescigno in *Corso di diritto pubblico*, XI ed., Bologna, 2007, 410-411 (che ritiene si tratti una convenzione costituzionale che integra e completa le norme costituzionali, ma a tale tipo di supposta convenzione costituzionale dà un contenuto simile a quello elaborato nel contesto britannico da Dicy che nel contesto italiano è ritenuto tipico di una consuetudine; sul punto cfr. S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, II^, ed. 2012) e R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XIX ed., Torino, 2018, 209, i quali dubitano che si tratti non già di una consuetudine, bensì di una prassi, alla quale si sono sovrapposte regole e regolarità.

[3] L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, III ed., 1998, 383 osservò che le sole consultazioni realmente necessarie sono quelle dei capigruppo, a cui si possono aggiungere i presidenti delle Camere che il Presidente deve sentire ai sensi dell'art. 88 Cost., mentre il Presidente ben potrebbe non consultare tutti gli altri soggetti.

[4] L. Paladin, *Diritto costituzionale,* cit., 385 e 389 ricordava che l'incarico ha un fondamento consuetudinario motivato sui tre principi costituzionali del Governo quale organo complesso e organo continuo, che deve presentarsi nella sua completezza di fronte alle Camere per ottenerne la fiducia) e però si presta a subire varianti di natura convenzionale (come p.es. incarichi condizionati).

a) i tempi dello svolgimento delle consultazioni: all'inizio della legislatura soltanto dopo l'elezione dei Presidenti delle due Camere, la formazione dei gruppi parlamentari e l'elezione dei rispettivi presidenti, e dopo che siano stati concordati dal Presidente con ciascuno di essi i tempi delle consultazioni;

b) l'ordine delle consultazioni dei gruppi parlamentari: in ordine crescente per numero di parlamentari o in ordine decrescente, a seconda delle circostanze politiche, ovvero raggruppando i gruppi parlamentari che rappresentino le liste che si sono presentate collegate alle elezioni, a seconda dei sistemi elettorali vigenti;

c) la modalità di consultazione dei gruppi parlamentari: sempre insieme quelli di Camera e Senato e anche insieme agli altri gruppi per coalizione allorché i rispettivi partiti politici si siano presentati espressamente collegati alle elezioni;

d) i mezzi e i modi delle consultazioni da svolgere (di persona e possibilmente nella sede della Presidenza della Repubblica, oppure telefonicamente nei casi di impedimento per causa di forza maggiore);

e) altre persone da consultare insieme ai presidenti dei gruppi parlamentari (i capi dei rispettivi partiti politici, dei quali i gruppi parlamentari sono la proiezione, specie considerando che nel periodo più recente essi talvolta non sono nemmeno membri di una delle due Camere), fermo restando che il Presidente ben può consultare altre persone che possano offrirgli elementi utili o per la grande esperienza di consultazioni presidenziali e autorevolezza del ruolo svolto (gli ex Presidenti della Repubblica) o per le speciali conoscenze utili ad acquisire elementi sulla situazione economica (p.es. il Governatore della Banca d'Italia)[5];

f) la pubblicità delle consultazioni svolte: il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica diffonde il calendario e l'orario delle consultazioni e dei soggetti consultati; il contenuto dei colloqui dei consultati dal Presidente è riservato, ma ai soggetti consultati il Segretariato della Presidenza offre la possibilità di fare pubbliche dichiarazioni alla stampa subito dopo la conclusione dei colloqui col Presidente; in proposito la sent. n. 1/2013 della Corte cost. ha affermato che la discrezione e la riservatezza delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono coessenziali al ruolo presidenziale nell'ordinamento costituzionale e "costituiscono modalità imprescindibili di esercizio della funzione di equilibrio costituzionale – derivanti direttamente dalla Costituzione", ma pare consolidarsi la prassi secondo cui con apposi-

[5] In senso contrario v. però G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 3, secondo cui «la codificazione dei soggetti consultabili (ufficialmente consultabili, quelli di cui si dà ampia notizia ed immagine attraverso anche i mezzi di comunicazione di massa) costituisce una indicazione in positivo che impedisce al Presidente della Repubblica di ampliare la platea».

te dichiarazioni pubbliche il Presidente della Repubblica espone la sintesi dell'esito delle consultazione e motiva le proprie conseguenti decisioni.

g) le forme dell'incarico, che dal 1963 è soltanto incarico verbale, salvo il comunicato ufficiale redatto dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e letto di fronte alla stampa dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica.

2. Il ruolo presidenziale di levatrice nella formazione del Governo

Nel riflettere sulle consuetudini e sulle prassi costituzionali occorre ricordare che nel nostro sistema costituzionale il Presidente della Repubblica è la levatrice nella formazione del Governo[6]: in quanto garante del processo politico non ha un proprio indirizzo politico, ma favorisce gli indirizzi politici che stanno già emergendo tra i partiti politici e deve usare il suo potere di scelta in modo discrezionale rispetto al fine che il Governo da lui nominato possa raccogliere la fiducia delle Camere[7].

Perciò non cerca, né inventa, né impone proprie maggioranze parlamentari che a lui rispondano, ma in tutti i modi aiuta a venir fuori e a coagularsi intorno ad una persona, ad una ipotesi di compagine e di programma le maggioranze che, sulla base delle consultazioni svolte e degli sviluppi dei rapporti tra i gruppi parlamentari, già ritiene si possano creare o già sostanzialmente vi siano[8].

Ovviamente il ruolo presidenziale appare inversamente proporzionale rispetto alle capacità di autoregolamentazione del sistema politico[9]. Il ruolo presidenziale è ridottissimo allorché sia già evidente l'esistenza della maggio-

[6] Osserva G. Zagrebelsky, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Milano, 2014, 368, che nel procedimento di nomina del Governo il Presidente della Repubblica «non essendo organo d'indirizzo politico, dovrebbe limitarsi ad un controllo "notarile", cioè di presa d'atto delle posizioni dei partiti, o "maieutico", cioè di facilitatore delle intese politiche necessarie. Tuttavia, in situazioni particolarmente complesse, in presenza di tensioni e veti non superabili dai partiti, il Presidente della Repubblica è chiamato a svolgere una funzione attiva, promuovendo la formazione dei cosiddetti Governi del Presidente».

[7] Così A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico* a cura di G. Amato e A. Barbera, V^ ed.., Bologna, III, 1987, 235, 236, 245,

[8] Osserva P.A. Capotosti, voce *Governo*, in *Enc. giur*. Treccani, Roma, 1988, vol. XV, 8 che le consultazioni presidenziali con le forze politiche rappresentate in Parlamento costituiscono lo strumento attraverso cui il Presidente non tanto conosce gli indirizzi politici ivi prevalenti, quanto piuttosto concorre a costituirli in quell'unità minima necessaria perché la maggior parte dei deputati e dei senatori possa convergere «sia sul profilo programmatico sia sul profilo strutturale del costituendo gabinetto».

[9] G. Pitruzzella, Artt. 92-93 in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna, *Artt. 92-96*, 1994, 77 osserva che "l'ampiezza della discrezionalità presidenziale varia in funzione della capacità autoregolative del sistema politico, fino a divenire meramente esecutiva delle determinazioni politiche nel caso in cui esiste un preciso accordo".

ranza parlamentare (p. es. all'esito di elezioni che abbiano dato una maggioranza di seggi parlamentari ad un determinato gruppo o coalizione di partiti che concordi su una personalità a guida del futuro Governo).

Invece il ruolo presidenziale si espande qualora l'individuazione di una precisa maggioranza politica sia difficile (e in tal caso l'allungamento sapiente dei tempi delle consultazione e anche la ripetizione delle consultazioni sono necessari quando una maggioranza precisa non emerga o siano concretamente possibili soluzioni differenti o, ancora, ciò possa facilitare rapporti diretti tra i partiti per consentire loro di raggiungere un'intesa politica difficile[10]) oppure allorché paia impossibile (ipotesi in cui il Presidente può giungere a individuare il nome di un incaricato che tenti di formare un Governo che si cerchi la fiducia - o la non-sfiducia - che al momento pare difficile trovare) ovvero allorchè all'esito delle consultazioni il Presidente ritenga indispensabile esercitare il potere di sciogliere le Camere "per consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento", il che presuppone che "il Presidente intrattenga, nel periodo che precede l'assunzione della decisione, intensi contatti con le forze politiche rappresentate in Parlamento e con altri soggetti, esponenti della società civile e delle istituzioni, allo scopo di valutare tutte le alternative costituzionalmente possibili, sia per consentire alla legislatura di giungere alla sua naturale scadenza, sia per troncare, con l'appello agli elettori, situazioni di stallo e di ingovernabilità" (così si esprime la discussa sent. n. 1/2013 della Corte costituzionale).

Peraltro dagli artt. 92, 93 e 94 Cost. si ricava che il Governo si costituisce dopo la nomina presidenziale del Presidente del Consiglio e dei Ministri, mediante il loro giuramento di fronte allo stesso Presidente e che entro i successivi 10 giorni deve presentarsi alle due Camere per ottenerne la fiducia. Perciò è chiaro che la fiducia completa la formazione del Governo.

Si tratta dunque della fiducia data con mozione motivata a un triplice destinatario: a un Presidente del Consiglio dei Ministri, a quei ben determinati Ministri che egli ha proposto e di cui ha ottenuto la nomina e a quel ben determinato programma esposto alle Camere stesse. È cioè la fiducia che un determinato programma sia attuabile con quella compagine governativa già costituita. Il ruolo presidenziale di levatrice nella formazione del Governo cessa perciò soltanto con l'ottenimento della fiducia da parte di entrambe le Camere.

[10] Osservano M. Dogliani, I. Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, II^ ed., Giappichelli, Torino, 2017, 381 che il Presidente deve "operare come strumento (per quanto intelligente, saggio, capace anche di promuovere con la dovuta fermezza la necessità dell'accordo) delle forze di maggioranza, perché sono queste che hanno il diritto costituzionale di esprimere il Governo".

Ciò spiega sia la rivendicazione da parte di tutti i Presidenti delle loro attribuzioni costituzionali[11], sia le numerose raccomandazioni esplicite o riservate fatte dai Presidenti Scalfaro e Ciampi agli incaricati circa la tipologia e il numero dei ministeri e il profilo dei candidati ministri[12]. Ecco perché nella prassi costituzionale la nomina di determinati Presidenti del Consiglio o di determinati ministri proposti non è stata accolta soprattutto quando il Presidente ha ritenuto che il profilo della persona sarebbe stato così inadatto al ministero proposto da mettere in pericolo la possibilità stessa di ottenere o di mantenere la fiducia parlamentare.

Si deve ricordare che nel caso della maggioranza che reggeva il Governo Conte I i soli 6 seggi di maggioranza al Senato rendevano molto precario il mantenimento del rapporto fiduciario.

Come levatrice della formazione del nuovo Governo il Presidente di fatto protegge il Governo nascituro o neonato da tutti i pericoli che possano danneggiarlo in qualsiasi fase della sua formazione, fino all'ottenimento della fiducia, anche se magari quei rischi possano venire dai suoi stessi componenti o da qualche gruppo parlamentare che avrebbe dovuto far parte della futura maggioranza parlamentare.

Inoltre, poiché secondo l'art. 95 Cost. spetta al solo Presidente del Consiglio dei Ministri dirigere la politica generale del Governo, mantenere l'unità di indirizzo politico-amministrativo, promuovere e coordinare i Ministri, non pare affatto irragionevole che il Presidente della Repubblica si ritenga vincolato a vagliare le effettive capacità della persona designata a svolgere quelle funzioni.

Ciò comporta che il Presidente possa ritenere del tutto fuori luogo nominare una determinata persona nell'ipotesi in cui ella sia priva dei diritti politici o sia interdetta dai pubblici uffici da parte dell'autorità giudiziaria (pure in primo grado allorché non sia sostenibile la prospettiva di un Governo *sub iudice*, la cui durata dipenda da futura sentenza definitiva di condanna)[13], ma anche nell'ipotesi in cui dalle consultazioni svolte ricavi che quella persona non sia individualmente in grado (con disciplina e onore ai sensi dell'art. 54 Cost. e al servizio esclusivo della Nazione ai sensi dell'art. 98 Cost.) né di dirigere la politica generale del Governo (allorché sia chiaro invece che farà soltanto ciò che decideranno e gli diranno di fare altri, dentro o fuori del Governo), né di mantenere l'unità di indirizzo politico-amministrativo (allorché

[11] Cfr. G. Demuro, *Regole costituzionali non scritte ed altre scienze*, Torino, 2003, 94.

[12] Per un'elencazione cfr. M. Timiani, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maagioritario (1992-2007)*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T. Giupponi, Bononia University Press, Bologna, 2008, 77.

[13] Persino L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, cit., 387, affermava che il Presidente potrebbe rifiutare una nomina soltanto "nel caso estremo di un soggetto palesemente privo dei requisiti giuridicamente richiesti per ricoprire l'ufficio"

tale unità sia mantenuta non da lui, ma da altri dentro o fuori dal Governo), né di promuovere o coordinare l'attività di Ministri (che si ritengono di primaria importanza).

Tutto ciò spiega pure i tempi prolungati dedicati dai Presidenti nella prassi ad approfondire e a non accettare supinamente un nome qualsiasi proposto dai gruppi parlamentari dell'ipotetica futura maggioranza, allorché si tratti di persona poco conosciuta o vistosamente debole e incapace di imporsi sui principali rappresentanti politici dei gruppi che vorrebbero sostenerlo.

Lo sconosciuto prof. Conte scelto dai suoi successivi vicepresidenti che erano anche i capi politici dei due partiti della maggioranza non poteva non suscitare nel Presidente della Repubblica desideri di approfondire meglio la solidità della scelta e il destino di quella incerta coalizione eterogenea tra partiti diversi che si erano presentati contrapposti alle elezioni politiche appena svolte.

3. Sul rigetto presidenziale della proposta di nomina di un ministro nei rapporti internazionali e con la UE e nella situazione del debito pubblico italiano

La recente prassi costituzionale pare confermare quell'orientamento dottrinale che afferma che non soltanto la nomina presidenziale del Presidente del Consiglio, ma anche quella dei Ministri appartengono alla categoria degli atti presidenziali complessi ed eguali o duumvirali, sicché occorre la volontà di entrambi perché l'atto sia perfezionato: nella scelta dei Ministri infatti il potere di proposta del presidente del Consiglio deve bilanciarsi col potere di nomina spettante al Capo dello Stato, il che implica un concorso delle due volontà[14]. In tale bilanciamento è rilevante il grado di consolidamento politico della posizione del Presidente incaricato, al diminuire del quale tende ad attribuirsi «un maggior peso specifico agli stessi consigli e suggerimenti del Capo dello Stato»[15].

Perciò la nomina di un Ministro è proposta dal Presidente del Consiglio al Presidente della Repubblica a cui spetta la nomina, ma la proposta non può certo ritenersi vincolante e perciò ben può essere rigettata[16] e in tal caso l'incaricato farà diversa proposta oppure, con soluzione estrema, rinuncerà all'incarico. Per quanto quest'ultima potesse sembrare quasi un'ipotesi di scuola, essa si è infine concretizzata: come noto, Conte ha rinunciato al primo incarico che gli fu conferito nel 2018 per la mancata nomina a ministro di Savona, come si approfondirà meglio a breve.

[14] A. D'Andrea, sub Art. 92, in *Commentario alla Costituzione,* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 1775 ss.

[15] S. Bartole, voce *Governo italiano*, in *Dig. Disc. pubbl*., VII, Torino 1991, 644.

[16] P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, 2014, 279-280.

Peraltro secondo indiscrezioni di stampa pare che in passato in almeno altri 4 casi[17], il Presidente della Repubblica hanno rifiutato per vari motivi di opportunità istituzionale le proposte di nomina di un Ministro (senza che ciò comportasse la rinuncia all'incarico da parte del Presidente del Consiglio incaricato).

La mancata nomina di un ministro ben può essere fondata anche sul ruolo del Presidente della Repubblica come levatrice nella formazione del nuovo Governo, cioè sulla sua convinzione che la personalità proposta per quel tipo di ministero possa diventare un elemento di difficoltà supplementare nell'ottenimento della fiducia parlamentare, oppure un elemento capace di rendere subito precario o mettere in pericolo il rapporto fiduciario.

In ogni caso l'incaricato di formare il nuovo Governo non è certo un organo dello Stato, ma prima del giuramento successivo all'emanazione dei due contestuali decreti presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri previsti dall'art. 1 legge n. 400/1988 non può considerarsi neppure un organo costituzionale provvisorio[18], ma un semplice cittadino[19] e perciò non sarebbe legittimato a presentare alla Corte costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato contro il rigetto della nomina di determinati Ministri da parte del Presidente della Repubblica.

Occorre pure domandarsi se il Presidente della Repubblica si debba sentire vincolato a non nominare una ben determinata persona allorché, dal suo recente operato o dalla manifestazione verbali o scritte del suo pensiero, sia evidente che questa si appresta a violare il giuramento che farà ai sensi dell'art. 93 Cost. e che cioè si appresta a non essere fino in fondo fedele alla Repubblica (e al suo interesse nazionale), né ad osservare fino in fondo la vigente Costituzione, inclusi gli obblighi internazionali e quelli derivanti dall'appartenenza dall'UE menzionati e ricavabili dagli artt. 10 e 117, comma 1 Cost.

[17] Nel 1979 Pertini rifiutò all'incaricato Cossiga la nomina di Clelio Darida a ministro della Difesa, nel 1994 Scalfaro dopo avere indirizzato una lettera a Berlusconi circa il profilo politico che avrebbero dovuto avere i ministri proposti rifiutò di nominare Previti a ministro della Giustizia ritenendolo inopportuno, essendo l'avvocato personale proprio di Berlusconi. Nel 2001 Ciampi rifiutò la proposta di nomina di Maroni a ministro della Giustizia in quanto indagato per reati di vilipendio da parte della procura della repubblica di Verona e a causa dei processi in corso a suo carico per aver opposto resistenza a una perquisizione nella sede dell'allora Lega Nord. Nel 2014 Napolitano rifiutò la proposta di nomina di Gratteri a Ministro della giustizia del governo Renzi, ritenendo inopportuno per un magistrato in carica.

[18] Questa era la opinabile configurazione che dava all'incaricato che avesse sciolto la riserva L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., 383 e 390.

[19] Cfr. per un'analisi dei diversi orientamenti dottrinali le riflessioni condivisibili di A. Alberti, *Il decreto presidenziale di nomina dei Ministri: atto complesso o sostanzialmente governativo?* (19 luglio 2018), in Forumcostituzionale.itwordpress/wp-content/uploads/2018/07/alberti.pdf

Nella vicenda della formazione del Governo Conte I il Presidente della Repubblica ha rifiutato la nomina di Savona alla carica di Ministro dell'Economia e delle finanze, e l'ha fatto per la prima volta in modo pubblico e ampiamente motivato. Dal punto di vista costituzionale non si possono rivolgere rimproveri al Presidente, anche perché dall'operato della persona proposta e dai suoi più recenti scritti poteva apparire assai probabile che la sua intenzione fosse proprio quella di non rispettare il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi.

Proprio in uno scenario di massiccio indebitamento pubblico italiano fuori dei limiti previsti dalle norme UE con pesanti ripercussioni possibili per i tanti risparmiatori italiani e di ipotesi politiche fortemente problematiche della nuova coalizione in materia di spesa e di riforma dell'UE si inserisce il pensiero espresso dal prof. Savona nei suoi più recenti scritti, alcuni dei quali potevano pure apparire condivisibili, ma molto problematici per chi dovesse con quei pensieri accingersi a rappresentare di fronte ai partners europei l'Italia che è in posizione non forte, ma di grandissima debolezza finanziaria.

Gli altri Stati membri dell'UE e parte dell'area dell'Euro avrebbero potuto reagire in due modi diversi al pensiero di Savona o all'ipotesi di riforma dei Trattati.

Un primo tipo di reazioni avrebbe potuto essere serene, aperte e possibiliste, come quelle di Macron, che ha ribadito lo storico e plurisecolare rapporto positivo (salve alcune parentesi) tra Italia e Francia e ha presentato alla Germania precise importanti proposte di riforme complessive dei trattati UE che tuttora la Germania non ha accettato, sicché eventuali proposte italiane avrebbero potuto inserirsi in questo contesto di riforma.

Un secondo tipo di reazioni avrebbero potuto riguardare la Germania o un Paese suo amico: la lettura del pensiero così profondamente antitedesco e antieuro di Savona e la sua nomina a ministro dell'Economia sarebbero stati facilmente interpretabili come una dichiarazione di aperta e fortissima ostilità antitedesca e il preannuncio della rottura di ogni obbligo reciproco nell'UE e di uscita dalla moneta unica. Il che sarebbe apparso oggettivamente del tutto controproducente per l'attuale situazione politico-finanziaria dell'Italia, abbastanza aggressivo e forse ben poco finalizzato a quella "pace e giustizia tra le nazioni" a cui l'art. 11 Cost. mira anche con quelle limitazioni reciproche di sovranità, dalle quali invece la nuova maggioranza e Savona avrebbero plausibilmente voluto tentare di recedere. In un simile contesto il problema non è l'anti-tedesco Savona, né avere un ministro filo-tedesco, ma non avere alcun ministro che si sia mai espresso contro tutto ciò che è stato ed è la storia di un altro Paese membro dell'UE (Germania o altri Paesi), proprio perché diventerebbe prevedibile che nessun rappresentante di quello Stato riuscirebbe mai a negoziare serenamente nulla con un rappresentante italiano così marcatamente ostile.

In una simile situazione il ruolo del Presidente della Repubblica nella nomina del Governo non può che essere esaltato a porre attenzione a ogni possibile violazione degli obblighi internazionali e di appartenenza della UE, alla minaccia concreta e attuale alla tutela del risparmio popolare che la Repubblica deve garantire ai sensi dell'art. 47 Cost. e addirittura alla sicurezza complessiva dell'intera Repubblica, anche nel suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale (e non della sola maggioranza politica del momento) e di comandante supremo delle forze armate e di presidente del Consiglio supremo di difesa.

È dunque evidente che se l'Italia da decenni non avesse accumulato il suo enorme debito pubblico e non l'avesse poi messo sul mercato e nelle mani di investitori esteri e non fosse parte dell'Euro (nella cui area è entrata anche proprio per evitare ulteriori svalutazioni della sua moneta a causa di quel debito), la formazione del nuovo Governo italiano non avrebbe riguardato troppo i rapporti con altri Stati in Europa, ma poiché l'Italia è uno Stato membro dell'UE e della zona Euro e ha un enorme debito pubblico verso i concittadini oltre che verso i risparmiatori stranieri ciò che accade riguarda il futuro di ogni italiano, dei suoi risparmi e delle future generazioni.

Non tutti gli Stati sono uguali nell'UE perché nessuno ha un debito pubblico alto come quello italiano, salvo la Grecia. Perciò il problema non sono tanto i comportamenti degli altri Stati UE, ma il comportamento dell'Italia che si è da decenni iperindebitata sottovalutando la sua responsabilità verso gli altri Stati UE, che ovviamente oggi la richiamano. Questo richiamo non è certo una dipendenza da altri Stati, ma la richiesta di rispettare gli obblighi liberamente assunti dall'Italia, che impongono comportamenti finanziari ben diversi da quelli passati.

Ciò peraltro non impedisce di criticare la politica di altri Stati UE, né di chiedere la modifica dei trattati UE (che peraltro richiede il consenso anche di tutti gli altri Stati, sicché per ottenere una modifica occorrerebbe creare un contesto favorevole e non ostile nei rapporti con gli altri Stati), né di cambiare radicalmente politica, ma lo si deve fare sapendo che non tutto è consentito perché nessun Paese è mai stato, né sarà del tutto indipendente dagli altri e allorché ha più debiti verso gli altri è ancor più dipendente dai suoi creditori verso cui si è volontariamente indebitato per sostenere spese enormi liberamente decise dall'Italia stessa.

È evidente dunque che per difendere la sicurezza e i risparmi dei cittadini di un Paese fortemente indebitato occorre evitare il rischio che azioni e dichiarazioni, anche informali, di esponenti politici candidati a far parte del Governo o che ne fanno parte finiscano per aumentare l'insicurezza – anche finanziaria – di tutti. Insomma, la propaganda partitica nei confronti degli elettori per raccoglierne il consenso prima, durante e dopo le campagne elettorali può indurre a dichiarazioni meno prudenti di quelle che invece dovrebbe tenere chi faccia parte del Governo: esercitando funzioni pubbliche

in organi costituzionali in base all'art. 54 Cost. su di lui gravano gli obblighi di essere fedele alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi e una ben diversa disciplina e un ben diverso onore, soprattutto allorché debba negoziare con altri Stati.

Tra l'altro, il Presidente Mattarella ha giustificato il rifiuto di nominare Savona anche alla luce del fatto che l'adesione dell'Italia all'Euro non era stato un tema oggetto di dibattito nella campagna elettorale appena conclusa e che dunque non si potesse nemmeno presumere che ci fosse una volontà dell'elettorato di mettere in discussione l'appartenenza alla moneta unica.

In ogni caso l'esplicita motivazione del rigetto presidenziale, per quanto eccezionale[20], conferma la legittimità dell'atto presidenziale: la preoccupazione per la tutela delle generazioni future, su cui non dovrà gravare un eccessivo debito pubblico, e la difesa dei diritti sociali, come Mattarella ha sottolineato, dal momento che l'accumulo sempre maggiore degli interessi sottrae molte risorse economiche a danno delle prestazioni sociali e quella per le perdite azionarie e per l'innalzamento dello spread – con tutte le sue conseguenze, ad esempio, per coloro che hanno avuto accesso ad un mutuo – paiono conformi al ruolo presidenziale di rappresentante dell'unità nazionale, comprensivo degli interessi relativi "all'appartenenza all'Euro" e al "mantenimento di condizioni di stabilità economica e finanziaria"[21], agli obblighi di mantenere il pareggio di bilancio previsto dal nuovo art. 81 Cost. e all'obbligo per la Repubblica di tutelare il risparmio popolare (art. 47 Cost.)[22].

[20] A. D'Andrea, in *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, 2018, 81 evidenzia l'eccezionalità del veto opposto da Mattarella alla nomina di Savona: da un lato, esso si differenzia dai precedenti casi di dissenso sulla nomina di alcuni ministri, sia per il venir meno della consueta riservatezza delle trattative fra il Presidente e gli attori politici coinvolti nella formazione del Governo, sia per il rifiuto dei secondi di cedere alle obiezioni fatte valere dal primo, sostituendo Savona con un altro candidato; dall'altro lato, la decisione si colloca ai confini delle prerogative del Capo dello Stato, senza tuttavia superarli, essendosi trattato di «un esercizio delle prerogative presidenziali tanto incisivo quanto richiesto dal livello di patologie da contrastare, nonché, naturalmente, quanto consentito dal sistema costituzionale».

[21] Così A. D'Aloia, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2, 9 luglio 2018, 4. Sul Presidente quale garante dell'unità e continuità dello Stato, cfr. G.U. Rescigno, *Art. 87 Cost.,* in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione, Bologna-Roma, 1978, 143 s., 180.

[22] Sull'intervento presidenziale a difesa del risparmio, cfr. A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, http://www.forumcostituzionale.it, 1 giugno 2018, 6, e V. Baldini, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in Dirittifondamentali.it, fasc. 1, 30 maggio 2018, 6 s.

4. Su altre prassi costituzionali recenti nei rapporti tra Presidente della Repubblica e presidente incaricato nella formazione del Governo e nella proposta di nomina dei ministri e nei rapporti con costoro: sul rimaneggiamento delle funzioni dei ministri e sui cambiamenti della politica estera

La formazione del Governo Conte I ha messo in luce che, allorché il Presidente incaricato non riesce neppure nel momento della proposta dei ministri a reggere il rapporto con i capi dei partiti che sosterranno il suo futuro Governo e a garantire l'effettivo rispetto della Costituzione e degli obblighi internazionali, ciò rende improbabile che egli sia davvero in grado di svolgere le funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri, cioè che sia proprio lui (e non altri) a dirigere la politica generale del Governo e a esserne responsabile, a mantenere l'unità di indirizzo politico-amministrativo e a promuovere e coordinare l'attività dei ministri. Se infatti il rapporto è rovesciato e sono i futuri ministri o vicepresidenti a indirizzarlo e a condizionarlo in questa fase, è evidente il rischio che in futuro facciano altrettanto oppure che il Governo nascituro abbia una vita così scossa da continue polemiche e divisioni interne da non riuscire a reggere sul lungo periodo.

Occorre ribadire che il Presidente della Repubblica esercitando pienamente le sue attribuzioni nella formazione del Governo difende la Costituzione e gli obblighi internazionali ed europei, ma difende al contempo anche il futuro e incerto Governo e il suo futuro e incerto Presidente rispetto ai condizionamenti dei partiti che lo vorrebbero sostenere.

Perciò anche eventuali ipotesi di modifica e rimescolamento delle funzioni dei ministeri sono ragioni giuridicamente irrilevanti rispetto a quelle che devono condurre alla formazione di un determinato Governo invece che di un altro e di per sé non dovrebbero riguardare i rapporti col Presidente della Repubblica in tale fase, perché si tratta di ipotesi non immediatamente vincolanti, né realizzabili di per sé con la nomina del nuovo Governo. Infatti i numeri e funzioni dei ministeri sono stabiliti per legge ai sensi dell'art. 95 Cost. (se ne occupa il d.lgs. n. 300/1999), anche perché si tratta di operare nel dettaglio delicati trasferimenti di funzioni, di personale, di fondi del bilancio dello Stato e di provvedere spesso ad una contestuale riorganizzazione dell'ordinamento delle amministrazioni pubbliche interessate dai trasferimenti.

Perciò fino a quando le funzioni ministeriali vigenti non siano state effettivamente modificate con precise nuove norme legislative (o con decreto-legge, come si è fatto nei recenti casi subito dopo l'ottenimento della fiducia), eventuali modiche degli incarichi ministeriali sono possibili e rilevanti nella fase delle formazione del Governo soltanto per i Ministri senza portafoglio, le cui funzioni non sono stabilite con norme legislative, ma

con deleghe conferite di volta in volta con propri decreti dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 9 della legge n. 400/1988. Il nuovo Presidente del Consiglio dei ministri può fin da subito preannunciare di impegnarsi a fare tali decreti fin dalle trattative per la formazione del nuovo Governo, tanto che nella recente prassi costituzionale egli pubblicamente li preannuncia fin dal momento dell'illustrazione della nomina presidenziale dei nuovi ministri.

Nelle trattative per la formazione dei recenti Governi sono spesso stati avanzati argomenti di politica internazionale, ma eventuali propositi di modificare norme internazionali da parte del nuovo Governo devono essere sempre ridimensionati. Infatti i membri del Governo col giuramento sono vincolati a rispettare davvero fin da subito la Costituzione e le leggi, e dunque ai sensi degli art. 10 e 117 Cost. anche gli obblighi internazionali e quelli derivanti dall'appartenenza all'Ue. Ciò comporta anzitutto l'obbligo anche per il nuovo Governo di continuare a dare esecuzione interna, fin da subito, a ogni obbligo internazionale ed europeo già in vigore, i quali derivano da negoziati intrapresi dai precedenti Governi.

Ovviamente il nuovo Governo ha un suo indirizzo politico diverso dai predecessori e perciò può anche decidere di interrompere o sospendere o rinviare o modificare tempi, contenuti e orientamenti di trattative internazionali o europee in corso o non ancora concluse e di preparare ipotesi di trattative per tentare di formare nuovi obblighi o integrazioni e modifiche degli obblighi internazionali ed europei in vigore.

È ovvio che ogni Ministro rappresenta l'Italia nel Consiglio dei ministri dell'UE e il Presidente del Consiglio dei Ministri nel Consiglio europeo; ovviamente tale posizione serve soprattutto a tutelare l'indirizzo politico del Governo, ma anche tutti gli interessi durevoli del popolo italiano rispetto a quelli degli altri Paesi (anche in tal senso non è forse così improprio affermare che il Presidente del Consiglio dei Ministri sia "avvocato del popolo").

Tuttavia è ovvio che anche il nuovo Governo ha l'obbligo di dare esecuzione ai trattati internazionali in vigore, salvo che si pronunci per una formale denuncia del trattato ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, mentre i propositi di fare altri tipi di trattati sono sempre del tutto futuri ed incerti, in quanto soggiacciono alla volontà dei governi degli altri Stati: occorre che il nuovo Governo, ottenuta la fiducia, apra negoziazioni con essi, il che significa riuscire a convincerli e a concludere un determinato trattato da sottoporre a successiva legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost., ed è noto che nelle relazioni internazionali l'intento di aprire trattative per giungere a nuovi trattati si realizza soprattutto usando nei riguardi dell'altro Stato toni assai più contenuti, prudenti e moderati di quelli spesso usati nel periodo della campagna elettorale nazionale.

5. Le prassi che sconfinano nel funzionamento della forma di governo: le prassi governative di erosione delle attribuzioni presidenziali e l'eccesso di prudenza delle prassi presidenziali (non esercizio dei poteri espressi ed esercizio di poteri non espressi, mancata reazione di fronte ad accordi internazionali stipulati in forma semplificata e ad emendamenti governativi ai testi legislativi di iniziativa governativa, promulgazione perplessa delle leggi e mancato controllo sull'emanazione dei decreti-legge)

Una volta evidenziato come nelle consuetudini, nelle convenzioni e nelle prassi maturate intorno alla formazione del Governo il ruolo presidenziale pare impeccabile, occorre invece rilevare che sembrano costituzionalmente assai opinabili altre prassi attuate nel concreto funzionamento della forma di governo parlamentare, perché una volta ottenuta e mantenuta la fiducia la garanzia della Costituzione è assicurata non soltanto *ex post* dal giudizio (futuro e incerto) della Corte costituzionale, ma anzitutto *ex ante* dalle funzioni spettanti al Presidente della Repubblica nel circuito dell'indirizzo politico tra Governo e Parlamento.

Se dunque il Capo dello Stato è la levatrice del Governo nella formazione del Governo, dopo la sua formazione egli non può certo ritirarsi dall'esercitare le sue altre attribuzioni costituzionali al punto da consentire ad esso e alla sua maggioranza sconfinamenti dai limiti costituzionali, e neppure può ritenersi inabilitato a porre limiti rinviando di fatto ogni controllo effettivo e penetrante soltanto all'ipotesi futura e incerta di un intervento del giudice costituzionale.

In proposito per prevenire il rischio di sconfinamento improprio del Capo dello Stato nella formazione dell'indirizzo politico nel circuito tra Governo e Parlamento è doverosa la prudenza nell'esercizio delle funzioni che la forma di governo parlamentare italiana attribuisce al Presidente.

Vi è però anche un altro rischio, quello che, in attuazione del rapporto fiduciario, la maggioranza politica adotti atti governativi o parlamentari che oltrepassano i limiti costituzionali e proprio per prevenirlo la Costituzione pone le funzioni presidenziali prima o dopo l'esercizio delle più delicate funzioni del Governo e del Parlamento.

Occorre allora rilevare due tipi di pericolose prassi che si riscontrano quando il comportamento concreto del Presidente della Repubblica diventa tropo timido o autorestrittivo o elusivo, finendo per astenersi dal rilevare i pericoli per il sistema costituzionale e dunque potendo rivelarsi controproducente per l'effettivo rispetto dei limiti costituzionali all'indirizzo politico maggioritario, limiti che a lui solo spetta far valere prima della loro entrata in vigore, ben prima di un eventuale, futuro e incerto intervento del giudice costituzionale.

Un primo tipo di timidezza consiste nella mancata reazione presidenziale di fronte a due ricorrenti prassi governative con cui i Governi eludono o

erodono i poteri presidenziali, anche se si tratta di atti formalmente presidenziali, ma sostanzialmente governativi.

In primo luogo i Governi eludono i controlli presidenziali e parlamentari in materia di politica estera mediante la stipula in forma semplificata di accordi internazionali [23]che invece dovrebbero essere ratificati dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 87 Cost. e sottoposti a preventiva legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost. In proposito la dottrina internazionalistica si divide tra chi ha formulato ipotesi (incompatibili con la rigidità costituzionale) che si siano create consuetudini costituzionali integrative[24] o modificative[25] dell'art. 80 Cost. e chi affermava l'esigenza che il Presidente solleciti il Governo o invii un messaggio presidenziale alle Camere per fare rilevare la prassi illegittima del Governo[26]. Tuttavia i Presidenti hanno continuato queste prassi sostanzialmente corrive con l'incostituzionale prassi governativa di elusione del controllo parlamentare della politica estera, alla quale la minoranza parlamentare non può opporsi neppure col ricorso per conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, dichiarato inammissibile dall'ord. n. 163/2018 della Corte costituzionale, il che dovrebbe indurre i Presidenti a tornare ad un rigoroso controllo preventivo sulla legittimità della procedura di stipula degli accordi internazionali, anche in funzione di riequilibrio antimaggioritario.

In secondo luogo i Governi eludono i controlli presidenziali al momento dell'approvazione di disegni di legge e di decreti-legge, allorché lo stesso Governo, ottenuta l'autorizzazione presidenziale alla presentazione del disegno di legge o l'emanazione presidenziale del decreto-legge, presenta alle Camere proposte emendative lunghe e complesse al testo da esso stesso appena presentato, che non sono collegate agli esiti della discussione parlamentare nel frattempo avviata, bensì sono il frutto di trattative ministeriali e governative che erano in corso o non erano ancora perfezionate al momento della sottoposizione dell'atto al Presidente della Repubblica.

Un secondo tipo di timidezza presidenziale riguarda l'esercizio espresso dei poteri presidenziali.

È facile rilevare che ogni Presidente della Repubblica tende ad esercitare il meno possibile i poteri che espressamente la Costituzione gli conferisce nei rapporti con il Governo e con il Parlamento (rinvio alle Camere delle leggi e

[23] Per una rassegna di alcuni casi recenti si veda C. Bologna, *Accordi e missioni internazionali: la prassi governativa*, in *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 300-304.

[24] R. Monaco, *La ratifica dei trattati nel quadro costituzionale*, in *Riv. Dir. int*., 1968, 641ss.

[25] M. Udina, *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione italiana*, in *Riv. Dir. int.*, 1961, 217.

[26] Cfr. A. Cassese, sub Art. 80, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1979, 235 ss.

messaggio alle Camere), mentre tende ad esercitare di fatto poteri non previsti, né a lui attribuiti dalla Costituzione, ma privi di alcuna rilevanza giuridica e politica capace di bloccare in senso antimaggioritario gli atti governativi o parlamentari di dubbia legittimità: si tratti di esternazioni informali al di fuori dei messaggi alle Camere, promulgazioni perplesse delle leggi o emanazione perplessa dei decreti-legge.

In proposito occorre riaffermare che la promulgazione "perplessa" delle leggi è prassi estranea alla Costituzione: l'opportunità può anche suggerire al Presidente la promulgazione senza il rinvio consentito dall'art. 74 Cost.[27], ma ogni messaggio presidenziale informale (mai indirizzato alle Camere, ma inviato come lettera ai presidenti delle Camere o al Presidente del Consiglio dei ministri) allorché egli critica la legittimità costituzionale delle leggi che egli pur contestualmente promulga fa capire che, in realtà, sarebbe stato necessario proprio il rinvio presidenziale. Tale rinvio, contrariamente a ciò che ha frequentemente affermato dall'ex Presidente Napolitano, è infatti consentito al Presidente per qualsiasi motivo e non soltanto allorché l'illegittimità costituzionale sia manifesta; e del resto la manifesta fondatezza ben si può rilevare proprio dalle perplessità manifestate nelle lettere presidenziali.

Si osserva altresì una mancata costanza nel controllo presidenziale circa l'emanazione dei decreti-legge, le cui prassi paiono eludere in modo vistoso l'attribuzione alle Camere della funzione legislativa previsto dall'art. 72 Cost.

Anzitutto lo scarso controllo presidenziale riguarda l'approvazione effettiva dei testi da parte del Consiglio dei Ministri. La prassi incostituzionale dell'approvazione "salvo intese" occulta la mancata approvazione effettiva del testo da parte del Consiglio dei Ministri ed è confermata dalle tante settimane necessarie al Presidente del Consiglio dei Ministri per giungere a predisporre un testo normativo e le relazioni illustrative da inviare al Presidente della Repubblica; lo scorrere delle settimane è, inoltre, una delle maggiori conferme che non sussista alcuna straordinaria necessità e urgenza, come invece richiesto dall'art. 77 Cost. In proposito gli interventi presidenziali paiono timidissimi, limitandosi ad esigere una nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri del testo del decreto allorché appaiano eccessivi i giorni trascorsi dalla precedente riunione.

Inoltre il controllo presidenziale sulla sussistenza dei requisiti del decreto-legge previsti dall'art. 77 Cost. e dall'art. 15 legge n. 400/1988 pare altalenante e complessivamente debole. In particolare Napolitano parve inasprire il controllo presidenziale sulla legittimità costituzionale del testo del decreto-legge e soprattutto sulla sussistenza dell'immediata applicabilità delle disposizioni del decreto-legge (in mancanza dei quali ottenne più volte dai

[27] Si rinvia a P. Bonetti, sub. Art. 73 in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, cit., 1414-1416.

Governi lo stralcio di tali disposizioni in appositi e distinti disegni di legge)[28].

Invece il presidente Mattarella pare limitarsi a riprodurre il meccanismo dell'emanazione "perplessa" (come per il d. l. n. 113/2018) allorché ritenga di evidenziare, in modo pubblico in apposita lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri contestualmente all'emanazione del decreto-legge, ciò che è espresso nella relazione al decreto-legge, e cioè che è implicito il rispetto di determinati obblighi costituzionali e internazionali al contenuto del decreto-legge, richiamo che sarebbe superfluo se non fosse evidente allo stesso Presidente che il testo medesimo è manchevole sotto questo profilo, il che avrebbe suggerito il rifiuto dell'emanazione del decreto-legge stesso, il che accadde finora soltanto con Pertini nel 1978 e con Napolitano nel 2009. In tali casi fu palese quanto sia cruciale l'immediato intervento presidenziale per impedire interventi legislativi già palesemente incostituzionali ancor prima di un eventuale e futuro intervento del giudice costituzionale [29]. L'abuso governativo del decreto-legge fino a svuotare della loro principale funzione legislativa il ruolo stesso delle Camere[30] e la sent. n. 171/2007 della Corte costituzionale che per la prima volta dichiara l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza rendono indifferibile un concreto e severo aumento del livello di controllo presidenziale sull'emanazione dei decreti-legge, fino al rifiuto di emanazione dei decreti-legge manchevoli dei requisiti costituzionali o suscettibili di produrre effetti incostituzionali irreversibili[31].

Lo stesso Mattarella ha invece effettuato una promulgazione perplessa di altra legge di conversione del decreto-legge n. 54/2019, con rilievi di incostituzionalità così consistenti che in parte si riferivano in realtà allo stes-

[28] Per una panoramica del recente ruolo presidenziale cfr. da ultimo, per tutti, L. Bartolucci, A. Razza, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

[29] In tal senso A. Spadaro, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le «ragioni» di Napolitano*, in www.forumcostituzionale.it, febbraio 2009, il quale vede nella funzione del capo dello Stato quella di un garante preventivo dell'equilibrio razionale dei poteri e nella Corte quella di un custode della Costituzione attraverso il controllo successivo sugli atti dell'ordinamento di volta in volta ad essa sottoposti.

[30] Per un esame realistico e severo della recente prassi governativa di abuso dei decreti-legge cfr., per tutti, D. Tega, *Gli atti normativi del Governo nelle recenti tendenze*, in *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 135-145.

[31] V. Onida, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti legge*, in www.astrid-online, febbraio 2009, riconosce come sia ragionevole «ritenere che il controllo del presidente sulla costituzionalità del provvedimento, relativamente ai presupposti di necessità ed urgenza nonché al contenuto di esso, possa essere più penetrante, anche per difendere le competenze del Parlamento» e ammette che il «veto assoluto» può essere opposto nei casi limite di decreti legge eversivi o suscettibili di produrre, durante il loro provvisorio vigore, effetti irreversibili.

so decreto-legge. Ciò avrebbe dovuto suggerire di rifiutarne fin dall'inizio l'emanazione, o anche la promulgazione della legge di conversione, con il conseguente rinvio alle Camere (come fece almeno una volta il presidente Ciampi), nonostante la decadenza del decreto-legge.

LA DEMOCRAZIA INTERNA AI PARTITI: UN EMBLEMATICO ESEMPIO DI PROGRESSO APPARENTE?

di Giacomo Canale

Sommario 1. Premessa: l'effetto distorsivo della tendenza concettuale "progressiva". – 2. Il benefico effetto inclusivo della originaria tesi sull'art. 49 Cost. – 3. La forma di tutela giuridica del momento elettorale. – 4. L'ambito procedimentale del sindacato giurisdizionale sugli atti interni. – 5. Conclusioni.

1. Premessa: l'effetto distorsivo della tendenza concettuale "progressiva"

Prima di esporre alcune delle riflessioni indotte dalla lettura delle relazioni della seconda sessione, "Partiti politici",[1] si ritiene necessario premettere l'impressione che la problematica della democrazia interna ai partiti (e della giustiziabilità dei loro atti) risenta di una tendenza di pensiero oggi prevalente che potremmo definire "progressiva". Sembra cioè che vi sia un generale diffuso convincimento secondo il quale la tutela costituzionale subirebbe un processo di continua e progressiva espansione. Se è consentita una metafora cosmologica, è come se l'entrata in vigore della Costituzione rappresentasse un iniziale *bing bang* costituzionale dal quale abbia avuto inizio, per l'appunto, la costante espansione della sua attuazione.

Dunque sarebbe possibile analizzare la dinamica ordinamentale secondo uno schema narrativo di progressione lineare e incrementale, testimoniato dalla graduale erosione delle c.d. "zone franche"[2] sempre più percepite come

[1] Si fa ovvio riferimento ai lavori del convegno organizzato dal Gruppo di Pisa dal titolo, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, tenutosi a Napoli il 14-15 giugno 2019. Dunque alle relazioni di I. Pellizzone ("*Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*"), U. Ronga ("*La selezione delle candidature*") e N. Pignatelli ("L*a giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale").*

[2] Secondo la celebre classificazione di A. Pizzorusso, *"Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *Scritto destinato agli Studi in onore di Pierfrancesco Grossi,* Milano, 2012, 1021 ss..

inaccettabili aree sottratte al controllo giurisdizionale, anche costituzionale[3]. Tale schema narrativo sembra rinvenibile anche nella tematica in argomento, nella quale, appunto, l'originaria posizione prevalente di valenza solo esterna dell'art. 49 Cost. viene considerata "primitiva" e che dovrebbe cedere il passo ad una tesi costituzionalmente orientata per la quale è ontologicamente coessenziale ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale che anche, e forse soprattutto, la vita interna ai partiti politici si svolga nell'osservanza del metodo democratico[4].

Ma è davvero sempre così? O riprendendo l'iniziale metafora cosmologica il processo di espansione non è infinitamente illimitato e ad un certo punto può condurre ad un opposto processo di repentina contrazione? In particolare, è possibile che una tendenza evolutiva ed ampliativa del sindacato giurisdizionale possa invece rappresentare paradossalmente un regresso sul piano delle garanzie costituzionali?

Ci si rende perfettamente conto che l'interrogativo posto possa sembrare scandalosamente provocatorio, ma tenteremo di dimostrare come, in effetti, non lo sia.

2. Il benefico effetto inclusivo della originaria tesi sull'art. 49 Cost.

In particolare, la questione della democrazia interna ai partiti politici (e ai diversi soggetti politici comunque denominati) sembra debba essere inquadrata in una prospettiva istituzionale per potere essere correttamente intesa. E ciò pare abbia fatto allora il legislatore costituente quando rifiutò "soluzioni che implicassero una sorta di *Inkorporation* dei partiti nello Stato apparato e di forme di controllo sui partiti"[5], allo scopo di assicurare un giusto equilibrio istituzionale ed evitare possibili interferenze indebite "esterne alla sfera politico-parlamentare"[6]. Tali profonde motivazioni alla base dell'originaria interpretazione sull'art. 49 Cost. sembrano tuttora valide.

[3] In senso critico a questa tendenza, sia consentito rinviare alla mia relazione "*La tendenziale riduzione delle c.d. zone franche: il problematico caso del sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali*" tenuta al IV seminario italo spagnolo tenutosi a Murcia il 28-30 novembre 2018 ed in corso di pubblicazione nell'opera collettiva intitolata "*Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*", curata dai professori A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, E. Raffiotta e M. P. Iadicicco.

[4] Ad esempio questo sembra essere lo schema narrativo seguito nella citata relazione sulla giustiziabilità degli atti interni nella quale si parte da un remoto passato nel quale vigeva la "primitiva" concezione del difetto assoluto di giurisdizione per poi giungere, attraverso una progressiva evoluzione, ad un approdo maggiormente conforme ai principi costituzionali.

[5] P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1982, 75.

[6] S. Bartole, R. Bin, *Articolo 49*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 497.

D'altronde, è stata giustamente ricordata la valenza garantistica della scelta costituente[7], la quale quindi sembrerebbe capovolgere il senso della progressione evolutiva che si intenderebbe affermare con l'estensione dell'applicazione dell'art. 49 al versante interno: esso semmai rappresenterebbe un arretramento delle garanzie da un duplice punto di vista.

Il primo concernerebbe il profilo istituzionale con il rischio di un sostanziale affievolimento del principio di separazione dei poteri, che potrebbe essere determinato dall'imposizione di forme di controllo esterne e, soprattutto, dall'ampliamento del sindacato giurisdizionale, in un ambito nel quale esso dovrebbe essere circoscritto poiché, come vedremo, l'ordinamento appronta già un'altra forma di tutela giuridica.

Il secondo aspetto riguarda invece la potenziale compressione delle minoranze, soprattutto di quelle c.d. antisistema, in quanto, a ben vedere, la problematica della democrazia interna è sempre stata evocata in funzione di contrasto verso i partiti di opposizione radicale, già a partire dal famoso emendamento Mortati, più volte citato nelle relazioni del convegno.

Infatti, se durante i lavori dell'Assemblea costituente l'affermazione della necessità di vietare soggetti politici che non si ispirassero anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà per fondare su solide basi democratiche lo Stato[8] riguardava principalmente il PCI, oggi il tema viene evocato in funzione di contrasto al M5S, ritenuto, a torto o a ragione, soggetto connotato da una struttura interna non democratica. Ma questa finalità difensiva, seppur comprensibile, potrebbe avere molteplici effetti negativi.

Il primo dei quali è certamente quello, storicamente comprovato nella specifica esperienza costituzionale italiana, di impedire, innalzando una asserita barriera di difesa democratica, un inevitabile processo di maturazione democratica dei movimenti e partiti antisistema, che la partecipazione alla vita istituzionale meglio può favorire, rispetto alla probabile ulteriore radicalizzazione che invece la proibizione comporterebbe.

In altri termini, uno dei modi migliori di combattere i massimalismi è risultato essere non la loro demonizzazione e criminalizzazione, bensì la loro graduale inclusione nella concreta vita delle istituzioni, ove la complessità dei problemi e la eterogeneità degli interessi economici e sociali rappresentano il rimedio migliore per una introiezione dei fondamentali principi e valori ordinamentali. È successo ieri con il PCI (e i suoi eredi politici); sembra possa accadere anche oggi con il M5S, nel senso che già con la sua prima

[7] "L'esegesi dell'art. 49 Cost. non può eludere il "peso delle origini" della mancata approvazione (tradottasi nell'esclusione) del metodo democratico interno da parte dell'Assemblea Costituente, certamente frutto di una scelta precisa dei partiti ivi rappresentati di non porre lacci alla loro autonomia e dunque intrisa di un preciso intento garantista." I. Pellizzone, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., pag. 4.

[8] Intervento On. Mortati (Ass. Cost., 22 maggio 1947).

esperienza di governo, seppur temporalmente ancora molto limitata (appena un biennio), pare avere molto attenuato il suo originario carattere di radicale contrapposizione al sistema politico-economico.

Ciò che si vuol dire è che l'approccio inclusivo derivante dall'originaria lettura dell'art. 49 Cost. favorisce, oggi anche in tempi relativamente brevi per via dell'accelerazione dei fenomeni sociali tipici di questa nostra età digitale, l'immissione nella gestione della *Res Publica* di nuove fasce di popolazione portatrici di interessi e istanze, altrimenti destinate a rimanere non rappresentate, permettendo peraltro una progressiva osmosi sistemica di queste nuove istanze[9]. Peraltro, si può osservare che, almeno in un primo momento, sia naturale che nuovi soggetti che si pongono in chiave di radicale alternativa allo *status quo* siano contraddistinti da una struttura organizzativa "avanguardista", cioè siano dirette dal gruppo dirigente limitato che ha assunto il compito di dare rappresentanza a questi nuovi bisogni o a promuovere una diversa visione politica, e che mantengano un'organizzazione interna "chiusa", o meglio controllata, anche per il timore di essere fagocitati dalle forze dominanti del sistema cui si intendono idealmente contrapporre.

3. La forma di tutela giuridica del momento elettorale

Ma l'ostacolo ad un processo di normalizzazione democratica non è il solo effetto negativo che potrebbe produrre una lettura progressiva dell'art. 49 Cost.. Essa, infatti, sembrerebbe determinare un'ulteriore conseguenza che in determinati casi può assumere una valenza negativa, cioè la convinzione dell'ineluttabilità della tutela giurisdizionale come elemento di tutela legale di un "bene" giuridico (in senso lato, ovviamente). Non sembra però che ciò sia necessariamente vero. Anzi, talvolta è vero il contrario[10]. E l'ordinamento appresta una diversa forma di tutela, non giurisdizionale, anche al fine di assicurare un ordinato svolgimento della vita istituzionale, senza dunque il rischio di potenziali ingerenze del potere giudiziario in ambiti politicamente sensibili.

E difatti un'analisi attenta agli inevitabili profili istituzionali ha evidenziato che sia erroneo qualificare sempre negativamente l'esistenza nell'ordinamento di una zona franca, poiché ciò in determinati casi potrebbe costitu-

[9] Si pensi, ad esempio, alla diffusione delle questioni concernenti la giustizia sociale promosse dai partiti del movimento operaio o a quelle autonomistiche della Lega Nord o alle recenti istanze di moralizzazione della vita pubblica promosse dal M5S. È possibile osservare sempre che i temi portanti delle forze emergenti in un dato momento vengano recepite dalle altre già esistenti, anche al solo scopo di frenarne il consenso inizialmente. Ma ciò finisce, infine, a rendere patrimonio comune a tutte le forze politiche tali istanze.

[10] Si pensi esemplificativamente alle diverse e specifiche guarentigie previste in favore dei membri degli organi costituzionali.

ire non già una lacuna ordinamentale, quanto piuttosto un espresso limite ad un determinato potere[11]. Di conseguenza l'eventuale mancanza della canonica tutela giurisdizionale non sarebbe un *minus*, ma il necessario corollario di una prevalente garanzia istituzionale.

In altri termini, rischia di essere parziale e fuorviante la prospettiva che traguarda la problematica esclusivamente nell'ottica del rapporto del singolo individuo, iscritto o aspirante candidato, di fronte all'esercizio del potere (privato) del partito[12], ancorché sia apprezzabile lo sforzo volto a "ricondurre il partito stesso al rispetto delle regole giuridicamente efficaci"[13]. È invece necessario che la questione sia inquadrata in una prospettiva più ampia, oserei dire sistematica, nella quale sia data la priorità al prevalente interesse pubblico alla piena libertà di svolgimento della vita politica di un partito che non si esaurisce nella indicazione delle linee programmatiche, ma si esplica anche, e forse principalmente, nel momento della selezione della propria dirigenza e, soprattutto, delle candidature.

E ciò è maggiormente vero se si pone attenzione che, in verità, l'ordinamento prevede già una specifica forma di tutela giuridicamente rilevante, cioè produttiva di effetti giuridici: la tutela elettorale.

Si vuole cioè sostenere la tesi che la responsabilità politica rappresenti una speciale forma di responsabilità giuridica[14], la quale conosce una spe-

[11] Al riguardo, sono illuminanti le riflessioni di un autorevole studioso elaborate in occasione delle note vicende sul giudizio di legittimità delle leggi elettorali: "ormai la locuzione medesima ha assunto un significato potenzialmente distorsivo: «zona franca» evoca una elusione impropria del controllo di legittimità costituzionale, dunque manifesta un giudizio negativo e prospetta una necessità di correzione. Giudizio negativo e necessità di correzione sono in molti casi fondati e giustificati e la formula è utile a raccogliere un'esigenza di affermazione del principio di legittimità costituzionale. Ma quando il riferimento non è alla patologia della sottrazione impropria di particolari fattispecie al giudizio di legittimità costituzionale, per riguardare invece i limiti propri di tale giurisdizione, pienamente corrispondenti alla disciplina per essa apprestata, l'uso del lemma «zona franca» – ormai divenuto una sorta di espressione idiomatica, di binomio irreversibile con accezione negativa – è fuorviante. Quella che in tali ipotesi è chiamata «zona franca» è in realtà il limite segnato per il potere". S. Staiano, L*a vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2014, 4

[12] Secondo la brillante analisi svolta da N. Pignatelli, L*a giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*.

[13] A. Saitta, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 10.

[14] *Contra*, G. U. Rescigno, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1344, L'autore sostiene che la responsabilità politica non sia una forma di responsabilità giuridica perché "in essa manca ciò che è specifico della responsabilità giuridica, il collegamento predeterminato dalle norme tra un certo (nominato e specifico) fatto e una certa (nominata e specifica) conseguenza". Ma ormai si ritiene si possa sostenere che il

cifica forma di sanzione giuridica[15] rappresentata dall'esercizio del voto[16].

In definitiva, non vi sarebbe un vuoto di tutela, poiché la gestione complessiva, incluso il momento di selezione delle candidature, di un soggetto politico sarebbe oggetto di un sindacato valutativo assai efficace e istituzionalmente più opportuno, poiché spesso i casi che potrebbero dare vita a contenziosi giurisdizionali richiederebbero in ogni caso valutazioni politiche in senso lato.

Al riguardo, sembra particolarmente emblematico il recente caso dell'espulsione del Senatore Paragone dal M5S. I fatti sono certamente noti per il loro ampio clamore mediatico[17]. Per quel che qui interessa, si può osservare che un eventuale contenzioso - peraltro in un primo momento annunciato,

nostro ordinamento riconosca positivamente la forma giuridica di responsabilità che si eserciti non su un singolo specificato fatto, ma su una complessiva gestione. Ad esempio, nell'ambito della riforma nella Pubblica Amministrazione, iniziata come noto con il D.lgs. 3 febbraio 1993 n.29, in Italia si è assistito ad una serie di azioni che hanno messo in evidenza la volontà del legislatore di diffondere capillarmente la "cultura della misurazione" e della valutazione delle prestazioni in "chiave strategica", attraverso il continuo potenziamento e riordino dei meccanismi e strumenti di monitoraggio della gestione. Così anche il ciclo di gestione della *perfomance* della c.d. Riforma Brunetta (D. lgs. n. 150/2009).

[15] D'altronde, secondo una nota ricostruzione il carattere giuridico di una sanzione deriverebbe dalla sua istituzionalizzazione che è rinvenibile nel momento elettorale, nel quale si esprime una valutazione sull'operato di una gestione politica e sulle alternative proposte, si indica esattamente la conseguenza della sanzione (la non elezione), si designano con precisione le persone cui viene attribuito il potere di decidere (il corpo elettorale) e si fissano le regole del procedimento di svolgimento delle elezioni. N. Bobbio, *Sanzione*, in *Novissimo digesto*, Torino, 539.

A tale ricostruzione si può aggiungere l'ulteriore considerazione che è difficile negare la natura sanzionatoria ad un atto con effetti giuridicamente rilevanti, come l'esercizio del voto che può determinare l'elezione o meno dei candidati e, soprattutto, l'orientamento politico dell'organo elettivo, con le molteplici conseguenze in termini di produzione giuridica (e non solo).

[16] Tale tutela varrebbe anche per il singolo aspirante candidato, il quale potrebbe eventualmente far valere in termini elettorali il dissidio con il partito che non vuole candidarlo o gli preferisce altri, riscuotendo un congruo consenso elettorale in un'altra lista. Non sono infatti infrequenti i casi di scissione tra partiti, fusione di partiti, nascita di nuovi soggetti, presentazioni di liste occasionali, candidature indipendenti ecc. che sono state premiate o sanzionate dal voto elettorale.

[17] In particolare, il Sen. Paragone è stato espulso dal M5S per avere votato contro la fiducia posta per l'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2020. Questo voto peraltro rappresenta idealmente il culmine di un crescente dissenso del senatore contro la linea politica del M5S in seguito alla fine del Governo Conte I (e dell'alleanza politica con la Lega in una coalizione anti-sistema) e al varo del Governo Conte II (con l'alleanza con il PD, LeU e IV, forze politiche certamente parte del c.d. *establishment*). Il sen. Paragone aveva immediatamente annunciato di volere ricorrere all'Autorità giudiziaria ritenendo politicamente infamante l'espulsione, essendo egli rimasto fedele alle promesse elettorali, per poi decidere di lasciar perdere, ritenendo il M5S ormai un partito compromesso con il sistema.

salva successiva rinuncia - sulla legittimità dell'espulsione avrebbe necessariamente comportato valutazioni di ordine politico per la sua soluzione. Infatti, è incontestabile (e incontestato) che il senatore abbia ripetutamente votato contro le indicazioni del gruppo parlamentare, anche in occasione di un voto di fiducia, ed è altrettanto incontestabile che l'azione politica del M5S sta svolgendosi in modo molto difforme da quanto indicato in campagna elettorale (ragione alla base dei voti contrari del citato parlamentare). Pertanto sembra evidente che se un giudice fosse stato chiamato a risolvere questa controversia, inevitabilmente il suo eventuale giudizio di merito avrebbe risentito di valutazioni latamente politiche, sostanzialmente afferenti alla fase di cambiamento che vive il M5S[18].

La vicenda pare emblematica in quanto rappresenta l'indissolubile inscindibilità di valutazioni propriamente politiche anche in casi che in altri ambiti associativi sarebbero perfettamente conoscibili dal giudice ordinario, senza timori di sconfinamenti istituzionali, e soprattutto testimonia la sussistenza di un'altra più incisiva forma di tutela, cioè quella elettorale.

Infatti, il miglior giudizio sulla vicenda Paragone verrà dato dal corpo elettorale, il quale potrà premiare o punire il senatore (o il M5S), che comunque potrà esercitare il suo diritto di elettorato politico passivo in un'altra lista elettorale.

4. L'ambito procedimentale del sindacato giurisdizionale sugli atti interni

Peraltro la validità di quanto finora sostenuto non sembra venir meno con il costante incremento di contenzioso giurisdizionale concernente la vita interna ai partiti, con particolare riferimento alla fase di selezione delle candidature[19]. Infatti, questo fenomeno sembra piuttosto confermare che l'intervento del giudice operi (quasi) esclusivamente in funzione di tutela dell'autonomia dei partiti, poiché si configura soltanto nel caso in cui il partito autonomamente decida di procedimentalizzare la modalità di assunzione di determinate scelte politiche. Pertanto, il giudice è sostanzialmente chiamato a conoscere e valutare vizi procedurali, *rectius* la mancata osservanza delle procedure prescelte.

In altri termini, un partito gode della più ampia libertà di organizzazione interna, con la quale stabilire a quali organi e con quale procedura compete l'assunzione delle decisioni politicamente più significative.

Tale organizzazione interna non deve necessariamente essere improntata ad un modello di tipo democratico, potendo esservi infinite ragioni (non necessariamente malevoli) per le quali un partito decida di adottare un'or-

[18] Si tratta in definitiva di un fenomeno di maturazione indotto dall'esperienza di governo o un arroccamento in difesa delle posizioni di potere occupate?

[19] Di cui si ha larga e puntuale indicazioni nelle relazioni citate.

ganizzazione non democratica. Ad esempio, un partito potrebbe decidere di sostenere un programma politico avente lo scopo di migliorare la qualità della rappresentanza politica e a tal fine prevedere criteri tecnico-scientifici di selezione delle candidature. E gli esempi potrebbero moltiplicarsi[20]. Ma qualora invece ciò avvenga, allora si crea uno spazio di possibile intervento giurisdizionale per sanare i vizi procedimentali, cioè la violazione delle regole procedimentali che il partito ha liberamente assunto di darsi.

E difatti, la maggior parte del contenzioso registrato in materia riguarda i due soggetti che hanno deciso di adottare determinati procedimenti per la selezione delle proprie candidature e delle posizioni dirigenziali interne apicali, cioè il PD e il M5S.

Conformemente a quanto detto sopra, tale decisione di autoregolamentare alcune delle più importanti fasi della vita interna ad un partito potrà costituire o meno un elemento di apprezzamento da parte del corpo elettorale, nell'unico vero "giudizio" che conta in politica, che potrà favorirne la diffusione, laddove lo riterrà un elemento prezioso di democratizzazione e trasparenza della vita pubblica, ovvero diverrà recessivo, qualora si rilevi un elemento di perdurante debolezza, potendo creare una situazione di svantaggio competitivo rispetto agli altri partiti che adottano criteri più tradizionali. Infatti, queste procedure risultano molto dispendiose in termini di energie e di tempo e possono generare contenzioso, fornendo un'immagine pubblica di un soggetto litigioso e, soprattutto, troppo proteso verso le proprie dinamiche interne.

Peraltro, talvolta sembra che l'elettorato presti scarsa o nulla attenzione a queste fase interne, nel senso che determina il successo (o l'insuccesso) di una lista, prescindendo totalmente dall'esito del processo di selezione. Ad esempio, l'incredibile ascesa elettorale del M5S si è svolta indipendentemente dalla qualità del personale selezionato nelle consultazioni sulla piattaforma telematica in uso nel citato movimento, poiché espressione di un forte voto di protesta e di richiesta di cambiamento che si è incanalato a favore di questo soggetto, forse in virtù della notorietà e visibilità del suo fondatore ideale, e che sembra stia calando nella misura in cui il M5S non sia percepito come soggetto capace di attuare il cambiamento di cui si era fatto interprete.

[20] Basti pensare esemplificativamente a partiti di ispirazione marxista-leninista o a partiti monarchici. Partiti che per la logica della loro piattaforma programmatica non possono avere un'organizzazione democratica interna, ma che comunque potrebbero tranquillamente avere piena legittimità costituzionale, purché operanti nel rispetto dell'ordinamento costituzionale. E, infatti, esistono formazioni politiche con queste ispirazioni e poco importa ai nostri fini se esse sono formazioni che raccolgono un consenso sociale e culturale marginale e non sono presenti alle competizioni elettorali.

5. Conclusioni

In definitiva, come spesso accade nella storia umana, il progresso può rappresentare una apparente forma di evoluzione che cela invece un regresso sul piano del diritto. E, forse, questa è una tendenza in atto di cui non sempre si riescono a cogliere i rischi potenziali che i futuri sviluppi potrebbero produrre, soprattutto sul piano della riduzione o compressione delle garanzie sottese alla *ratio* originaria di determinati istituti che si vorrebbero interpretare evolutivamente. Oggi sembra prevalere questa tendenza alla costante evoluzione degli istituti, talvolta trascurando di dare il dovuto risalto alle garanzie che erano loro sottese. In particolare, da oltre un ventennio i tradizionali istituti posti a salvaguardia della rappresentanza politica sono in costante tensione, a cominciare dalla lettura svalutativa della riserva di legge[21] per proseguire con le molteplici novelle legislative in materia elettorale. Quest'ultime, in verità, sembrano essere la principale, se non esclusiva, causa della genesi del fenomeno delle procedure interne di selezione delle candidature e delle principali figure dirigenziali.

Infatti, queste sembrano essere finalizzate a colmare il *deficit* di legittimazione democratica dell'eletto che legislazioni elettorali manchevoli sul piano della concreta ed effettiva possibilità di scelta del candidato da parte degli elettori di un determinato collegio, poiché quasi sempre protese a ricercare la ricetta magica per la governabilità, introducendo, per l'appunto, un meccanismo surrogatorio in tal senso.

Pare si possa affermare che tale rimedio si sia dimostrato sostanzialmente vano, non avendo in alcun modo risolto il problema dello svilimento della rappresentanza politica, e, forse, dannoso, avendo aperto le porte al rischio indebite ingerenze del potere giudiziario in un ambito nel quale è bene tenerlo assai lontano, onde evitare di finire in una democrazia sotto custodia giudiziaria. Questo sarebbe il duro prezzo che si pagherebbe al mito dell'apparente progresso da parte di chi smarrisce le buone ragioni all'origine della nostra storia costituzionale.

[21] Sia consentito rinviare al mio *Riserva di legge e atti con forza di legge: prime riflessioni*, in S. Mangiameli (a cura di), *Studi in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, 343-360.

TEMPI DELLA CRISI E DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE CON LE TRASFORMAZIONI DEI PARTITI POLITICI

di Enrico Cuccodoro

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Crisi (di governo) e "liturgia della crisi". – 3. "Tempi" scanditi e tempo scaduto. – 4. Crisi e legalità delle (e nelle) istituzioni.

1. Introduzione

Questa riflessione che segue si sofferma, in particolare, riguardo a taluni spunti della stimolante, ricca relazione d'avvio del prof. Sandro Staiano, nonché richiama osservazioni e suggestioni delle analisi svolte dalla prof.ssa Tatiana Guarnier e, infine, considera appunti offerti al dibattito da parte del prof. Antonio Saitta a chiosa dei tre contributi sviluppati nella Seconda Sessione pomeridiana, dedicati alle più appariscenti trasformazioni del sistema dei partiti politici attualmente in campo.

Tempo orsono, in merito a evidenti argomenti critici sugli annosi *Problemi della governabilità democratica*[1], nel passaggio-chiave dell'interessante relazione di un simposio internazionale, Raffaele De Giorgi rifletteva, così: «cosa significa, allora, governabilità democratica? Non significa certo: come è possibile governare democraticamente la società, che è un problema vecchio, al quale si è saputo rispondere solo descrivendo la differenza tra idealità e fattualità, oppure mediante il ricorso alle finzioni di nuovi contrattualismi, nuove rappresentanze, nuovi diritti, nuovi accordi razionali sui valori o sugli scopi»[2].

L'accennato pensiero, seppur in rilievo di dottrina filosofica, può risultare giusto "contenitore" ove disporre una pur sintetica meditazione costituzionale e politico-istituzionale relativa al *mutevole* scadenzario dello "stato di crisi" nel fondamentale obiettivo della formazione del nuovo Governo e

[1] R. de giorgi *Problemas de la governabilidad democratica*, ora in Id., *Temi di filosofia del diritto*, I, Lecce, 2006, 201 ss.

[2] Id., *Ibidem*, 203.

al comporsi della compagine di maggioranza per sostenerlo nelle due Assemblee, anche, come si è dato verificare, ormai, sulla scorta di un "concordato" *contratto di governo* (o, appunto, come magari affermerebbe ancora De Giorgi, «di nuovi accordi razionali sugli scopi»…).

La formazione del Governo Conte, come ben annotato, ha avuto «tratti complessivamente peculiari sì da non poter essere assimilata ad alcuna di quelle che l'hanno preceduta. Le differenze non sono dunque, solo nei toni ma anche di sostanza […]»[3]. Tra l'altro, il condensato e pregevole *istant book* – «Dal contratto di governo alla formazione del Governo Conte»[4] – dal quale è richiamata qui l'affermazione che precede, reca emblematicamente una sezione intitolata «*Una crisi senza precedenti*». Del resto, vasto campo di attenzione è quello della *crisi*, per i costituzionalisti; chi scrive, poi, da decenni, sostiene che le «*crisi* parlamentari sono, ormai, elemento consustanziale della forma di governo parlamentare italiana»[5]: dunque, *ogni crisi è una crisi a sé*, ed è sempre, evidentemente, "una lettura" *postdicibile*!

Nel perimetro tracciato è utile partire da un "punto fermo". La *fiducia parlamentare* è il principio primo della classica forma di governo ritenuta valida nell'esperienza italiana; anche se, ad onor del vero, non è mancato chi ha attribuito realisticamente un mero significato di parvenza alle c.d. *finzioni istituzionali* in diretto favore dei partiti, dopo aver già individuato la trasformazione del Governo da «comitato *direttivo* della maggioranza parlamen-

[3] A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. Morelli (cur.), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, Napoli, 2018, 43.

[4] Il riferimento è ancora alla curatela di A. Morelli, inclusa nella Collana «Ricerche giuridiche», diretta da A. Celotto, F. Liguori, L. Zoppoli, Napoli, 2018, *passim.*

[5] Infatti, è noto come il vissuto di ogni crisi che si apre può sempre insegnare qualcosa. E si tratta di una sedimentazione progressiva, un lascito in grado di qualificare l'evoluzione del modello di governo, in termini sostanziali e di incidenza politico-costituzionale. Ogni congiuntura siffatta, così, lascia sul terreno tracce incancellabili, tanto dal punto di vista dell'uso delle regole generali del funzionamento costituzionale e della possibile, accertata esperienza e "analisi della fase", quanto dal punto di vista del ruolo tenuto dal Presidente della Repubblica nell'itinerario dell'*impasse*, che si deve fronteggiare e superare al meglio, con tutti i mezzi offerti dalla *moral suasion* reputati volta a volta adatti e utili. Cfr. E. Cuccodoro, *Lettera e spirito dei poteri. Idee di organizzazione costituzionale*, II, *La custodia dell'unità nazionale. Identità e coesione*, Napoli, 2014, 33; e già Id., *Cronaca di una crisi. Costituzione materiale e formale tra anomalia e finzione delle regole*, Galatina, 1991, 57 ss e *passim* e, per es., emblematico il "caso" costituzionale qui di seguito annotato: Id., *Il "lodo" della crisi del Governo Prodi*, in *Nuova Rass. ldg.*, n. 5, 2007, 434 ss e nt. 2 ss. Pure v. Id., *Comunicazioni del Governo in Parlamento. Collaborazione, confronto e crisi nella relazione fiduciaria*, in *I mutamenti della forma di governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, M. Siclari (cur.), Roma, 2008, 251 ss; mentre, per gli ultimi sviluppi evidenziati in tema: Id., *Le dinamiche del parlamentarismo attuale: formazione e crisi dei governi*, in R. Marzo (cur.), *Dinamiche costituzionali contemporanee. Sfide della complessità*, Napoli, 2019, 61 ss.

tare», in «comitato *esecutivo* della stessa», via via estesasi in varie forme e modalità politico-parlamentari[6].

L'elemento di collaborazione appare riscontrato da qualificanti, quanto svariati passaggi costituzionali, differentemente posti in essere, secondo le connotazioni strutturali più tipiche dell'ordinamento, in seguito ad una investitura (tacita o palese che sia) data da parte del Parlamento al Governo. Tale *relazione* si presume debba durare fino al venir meno dell'intesa che lega stabilmente il Gabinetto alle Assemblee parlamentari, avuto riguardo alla naturale indicazione di *favor Constitutionis* circa la *continuità di governo*, tanto per attuare gli accordi programmatici assunti solennemente davanti alle Camere, quanto per gestire puntualmente l'attività di indirizzo politico e amministrativo.

Lo stesso vincolo fiduciario e l'ipotesi di una sua interruzione per revoca della fiducia, così come per le dimissioni del Governo in carica, variamente apprezzabili in circostanze molteplici, delineano complessivamente il quadro di funzionamento del regime parlamentare. Inoltre, questo impianto nel dar vita a tali figure assicura il proprio "*equilibrio*" mediante la consapevolezza della possibilità dell'eventuale ricorso alla soluzione estrema dello scioglimento delle Camere (*clef de voûte* dell'intero sistema), il quale però, così come ipotesi "tecnica", sembra solo in parte rispondere al canone evocato dal brocardo *simul stabunt, simul cadent* per assicurare un più rigoroso collegamento dei rapporti Governo-Parlamento, qual è il caso più evoluto del *Governo di legislatura*.

L'elaborazione dottrinale prodottasi in passato, allora, si presenta ancora ineccepibile nella sua costruzione teorica posta a fondamento della relazione che pone un parallelo tra l'atto genetico del legame fiduciario di Governo e Parlamento nella sua attivazione mediante approvazione della mozione *motivata* di fiducia *per relationem*, e l'atto successivo di "verifica parlamentare", disposto virtualmente a seguito della presentazione di una mozione di sfiducia che impone le dimissioni quale atto finale della relazione[7].

[6] Tale valutazione era stata già studiata in L. Elia, *Il governo come comitato direttivo in Parlamento*, in *Civitas*, n. 4, 1951, 59 ss; inoltre, sui problemi aperti della forma di governo parlamentare si segnala almeno qualche "classico" sul tema proposto: M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972, 61 ss e *passim*; V. Crisafulli, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 152 ss; Id., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, II, spec. 138 ss; G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, 59 ss; C. Lavagna, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, spec. 190 ss; P.A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, 33 ss. In parte, abbiamo considerato il tema in E. Cuccodoro, *I limiti dell'autonomia ministeriale nel governo parlamentare di partito*, Firenze, 1991, spec. 99-100; Id., *Il "lodo"…*, *supra* cit., specie 435-436 e nt. 6 ss.

[7] F. Cuocolo, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Dir. e Soc.*, n. 4, 1982, 629 ss, ora in Id., Aa. Vv., *Scritti su le fonti normative e altri temi di diritto in*

Il senso di quanto poc'anzi riferito trova manifestazione di nuovo interesse scientifico[8] ancora oggi, specie considerando due fattori: a) l'asserito «capovolgimento dell'ordine giusto, cronologico e politico»[9] in cui si sono assunti alcuni accordi per la formazione del Governo Conte; b) la scarna "*scrupolosità programmatica*" delle dichiarazioni di presentazione del nuovo Governo Conte[10] che, però, rinviando[11] al contenuto del c.d. "contratto di Governo" (di natura privatistica)[12]

onore di Vezio Crisafulli, Padova, 1985, II, 169 ss; A. Reposo, *Il procedimento di formazione del governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali*, in *Dir. e Soc*., n. 2, 2003, 187 ss; E. Cuccodoro, *Comunicazioni del Governo in Parlamento…*, cit., 258 ss; E. Catelani, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 72 ss e *passim*.

[8] Si v., ad esempio, il *Seminario dell'Associazione Costituzionalisti Italiani*, "*Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*", tenutosi il 6 giugno 2018 a Roma presso l'Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, i cui *Atti* sono pubblicati in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2018.

[9] A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. Morelli (cur.), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, *op. cit.*, 45.

[10] A motivo di utile cronaca: il 1° giugno 2018 giura il Governo Conte nella mani del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ed è, quindi, il 65esimo nella storia. Successivamente, il 5 giugno 2018, il Governo ottiene la fiducia del Senato (171 favorevoli, 117 contrari, 25 astenuti) e, il 6 giugno 2018, anche alla Camera dei deputati (350 favorevoli, 236 contrari, 35 astenuti).

[11] Per una sintetica ricostruzione si v. N. Petrucco, *Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o discontinuità?* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

Si è trattato, a nostro parere, di un rinvio *aliunde* alle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio; mentre, forse davvero più efficacemente per dare forza politico-istituzionale al noto contratto "privatistico" lo si sarebbe potuto recepire adeguatamente nel testo articolato delle mozioni, e così "motivate" presentate e sottoscritte dai capigruppo delle forze parlamentari impegnate nelle due Assemblee a sostenere il nascente Ministero Conte.

Che la mozione di fiducia dovesse essere puntualmente argomentata e, pertanto, "motivata" – non con la ricorrente, *ellittica* formula di rito: "*La Camera/il Senato udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio le approva e passa all'ordine del giorno dei propri lavori…*" – si era sempre fatto promotore Silvano Tosi, illustre Maestro parlamentarista e poi sostenuto ancora, *a fortiori*, da Andrea Manzella. Ma, tant'è che assai poco è mutato nel corso del tempo, *in medias res* o *ratione materiae*, nel caso di formulazione delle mozioni motivate di concessione iniziale della fiducia delle Camere al Governo, votate per appello nominale, *ex* art. 94, co. 2, Cost.

[12] Ovvero del "singolare" «Contratto per il Governo del cambiamento» sottoscritto da Luigi di Maio, «capo politico del *Movimento 5 Stelle*» e Matteo Salvini, «segretario federale della *Lega*», nel 2018 con relativa autenticazione delle firme poste innanzi a Notaio, quale pubblico ufficiale. Il testo integrale è consultabile online sul portale: *www.astrid-online.it/static/upload/misu/contratto_governo.pdf*.

Si è poi detto che il «Contratto per il Governo del cambiamento» sia stato mutuato dal modello tedesco del *Koalitionsvertrag*; su tale aspetto, però, sono interessanti le riserve espresse da A. Pertici, *Dalle elezioni del 4 marzo alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2018, spec. 9. Sul punto, si inoltre, V. Baldini, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice…) accordo di coalizione*, *dirittifondamentali.it*, 1/ 2018; su posizioni differenti A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in

pare abbia comunque costituito una qualche sufficiente, *minimale* "motivazione" per la mozione di fiducia.

2. Crisi (di governo) e "liturgia della crisi"

Il concetto di "liturgia" (dal greco *leitourghia*) rappresenta una figurazione (oggi, con un proprio significato teologico-pastorale, ma che nell'ambito della cultura greca dell'epoca classica aveva un significato prettamente civile) di esperienza rituale e celebrativa. In altri termini, replicare un insieme di riti e rievocazioni, o quel che sia essa è comunque percepita come un moto d'azione (non come una realtà *statica*), incline ad una certa progressività, anche in considerazione del contesto culturale ove si rappresenta.

Tanto potrebbe accertarsi, con un significato nettamente più laico, anche nell'ambito pubblico, laddove con l'espressione "liturgia delle crisi" suole descriversi il grado di avanzamento – che va dalle elezioni al giuramento della compagine governativa – e di assestamento "operativo" – ovvero il *modus agendi* – delle istituzioni democratiche nel quadro consueto di riferimento del *processo politico* aperto[13].

Se ciò è possibile, è anche vero, però, che in luogo civile non può confondersi la sensibile (e davvero sottile) differenza esistente tra ciò che chiamiamo "liturgia della crisi" e il c.d. "cerimoniale"; termini affini, ma non equivalenti: la prima espressione lascia presagire un episodio/evento che, di tanto in tanto, si verifica, mentre il cerimoniale (che cadenza *i tempi* della crisi) è sempre lì, uguale e lo stesso (in alcuni casi indicato dalla stessa Costituzione, benché modellato dallo stigma personale di coloro i quali rivestono in quel momento la carica pubblica).

Ecco, allora, che la "liturgia della crisi" diviene campo di esplorazione privilegiato per comprendere *come* le dinamiche (o *distorsioni*?) che denotano i passaggi più delicati di vita istituzionale rendono segni e, al tempo stesso, segnano. Infatti, nei "settanta" anni di vigenza della nostra Costituzione le *crisi* di governo sono state appannaggio solo di regole e comportamenti consuetudinari e della prassi.

Il rilievo preliminare va, opportunamente, sottolineato per distinguere subito la discrezionalità attraverso la quale il Capo dello Stato può agire nella

www.forumcostituzionale.it, 1° giugno 2018, 11; M. Carducci, *Le dimensioni di interferenza del "contratto" di governo e l'art. 67 Cost.*, in *federalismi.it*, 13/2018, *passim*; G. Moschella, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del governo all'inizio della XVIII legislatura*, in A. Morelli (cur.), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, *op. cit.* spec. 59 ss, nt. 3.

[13] Il senso è proprio quello datone dalla teorizzazione magistrale della dottrina di Carlo Lavagna; si v., almeno, F. Lanchester (cur.), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Milano, 1996, *passim*.

fase che precede l'affidamento dell'incarico di formare il Governo[14]. Ciò ha fatto parlare, a vario titolo, di una *sovraesposizione* che ha avuto il Capo dello Stato proprio in occasione della formazione del Sessantacinquesimo Governo della Repubblica e, secondo taluni, ciò sarebbe dovuto alla «multipolarità del quadro politico espressa dal responso elettorale»[15].

Infatti, non esistono prescrizioni e, quindi, ci si muove sulla scorta di consuetudini e modi di fare "rituali", che, però, in caso di necessità, possono andare soggetti ad innovazioni, o flessibilmente adattati alle circostanze del momento. Pur tuttavia, il Presidente della Repubblica ha margini assai ridotti nelle scelte e nei comportamenti da assumere circa la modalità di gestione dell'*impasse*, essendo egli in gran parte vincolato al quadro di riferimento oggettivo, ai precedenti e alla tradizione consolidata, secondo indicazioni, davvero puntuali, fornitegli in materia dalla struttura servente del Quirinale[16].

L'ambivalenza è tutta qui: la liturgia è *della* crisi, non già dei suoi *modi eterogenei* di manifestarsi!

Sicché, proprio in alcune vicende istituzionali e politiche "aperte" è fortissima l'incidenza (o non già, forse, ne diventa, allora, il condizionamento?) della costituzione materiale, quale valore *dinamico* del funzionamento efficace e organico per lo sviluppo del sistema. Salvo, altrimenti, valutare *ex post*

[14] Sul tema la letteratura è sterminata, quindi, si rimanda a quanto già sostenuto in E. Cuccodoro, *Lettera e spirito dei poteri. Idee di organizzazione costituzionale*, III, *Le discontinuità di crisi. Questioni costituzionali aperte*, Napoli, 2016, spec. 67 ss; da ultimo, assai puntuali le affermazioni riprese da M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in F. Lanchester, R. D'Orazio (cur.), *Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana*, Atti del Convegno in memoria di Giustino D'Orazio, Roma, Palazzo della Consulta, 20 febbraio, 2017, *Quaderni della rivista "Nomos. Le attualità del diritto"*, Milano, 2018, 71 ss.

[15] Cfr., M. Siclari, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2018, 1 ss; v., inoltre, le sagaci considerazioni, con alcuni accenti differenti, raccolte in A. Morelli (cur.), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, *op. cit.*, specie *ivi* i contributi raccolti nella sezione «Il ruolo del Capo dello Stato nel 'caso Savona'» di L. D'Andrea, *Il ruolo garantista del Presidente della repubblica ed il procedimento di formazione del governo conte*, 69-84; A. Morelli, *Quello che la Costituzione* non *dice. Qualche osservazione su teorie e prassi del procedimento di formazione del Governo a partire dal «caso Savona»*, 85-101; A. Rauti, *«Scomporre e ricomporre»: il potere di nomina dei ministri fra "partiti inconciliabili" e categorie in via di ridefinizione*, 103-124; A. Randazzo, *"Viene anche lui. No, lui no". Il ruolo del presidente della Repubblica alla prova del "caso Savona" e il fondamento costituzionale di un rifiuto*, 125-146; U. Adamo, *Se il Presidente della Repubblica dice 'troppo' e 'troppo poco'. Riflessioni a valle della Dichiarazione resa il 27 maggio 2018*, 147-163.

[16] In tal senso, per esempio, e da ultimo, di esperienze diverse riscontrate nel corso dei vari settennati presidenziali, ora cfr. la valutazione considerata da M. Pacelli, G. Giovannetti, *Il Colle più alto. Ministero della Real casa, Segretariato generale, Presidenti della Repubblica*, (con prefazione di G. Amato), Torino, 2017, 70 ss.

a chi spetti davvero l'effettivo ruolo di "regia" assunta, circa la piega data agli eventi. Se, cioè, il protagonismo virtuale sia qui da assegnare al Parlamento (*espressione* – si diceva tempo or sono, con maggior rigore, in dottrina – della *sovranità popolare* che si è manifestata nel voto con la diretta pronuncia elettorale, ma comunque soggetto "fuori gioco", a causa della crisi); da imputare al Presidente della Repubblica, garante *super partes*, custode notaio arbitro, tradizionale "*Commissario della crisi*"[17]; ovvero, da riferire alle scelte espresse dalle formazioni politiche e, dunque, alla evidente responsabilità specifica dei rispettivi direttivi parlamentari e, soprattutto, personale dei diversi *leader* in campo[18].

Forse, la risposta da assumere non può essere una soltanto, poiché ciò che sembra plausibile e più verosimile, alla luce della realtà effettuale dello stato dei fatti, proprio, sovente non è tale.

3. "Tempi" scanditi e tempo scaduto

Si diceva *supra* su chi detta *i tempi*, lasciando intendere, però, che il rischio (dunque, l'incertezza) di periodi *vacanti* desta sempre qualche evidente preoccupazione (ad esempio, nell'ultima crisi sono trascorsi ben 89 giorni dopo l'esito elettorale prima della formazione della compagine di governo (dal 4 marzo al 1° giugno 2018!); tuttavia, nel 1992, passarono 82 giorni prima che si formasse il governo Amato I, in seguito alle elezioni. Anche l'esecutivo guidato da Cossiga nel 1979 fece registrare un'attesa di 62 giorni. Il governo Andreotti II del 1972: passarono 50 giorni dal voto prima che entrasse in azione e, infine, l'esperienza del governo Letta di 61 giorni).

La segnalata *elasticità*, cioè l'assenza di orientamenti costituzionali o legislativi qualificati e tassativi, ha generato nella pratica il poter ricorrere a soluzioni della più varia articolazione e *libertà* di agire, secondo l'esigenza incontrata. Suggerite richieste di rapidità (crisi-*lampo*); o problemi di giustificati differimenti, per far *decantare* la turbolenza generata dalla crisi politica (dilatazione, più o meno ampia o prolungata, nell'esito fluttuante imposto dal condizionamento oggettivo dei fatti riscontrati).

Ecco affacciarsi, di conseguenza, nel poliedrico scadenzario del processo dello "stato di crisi" in corso i definiti, vari *sub procedimenti*, via via introdotti o ipotizzati per fare possibile chiarezza (consultazioni veloci e "sempli-

[17] Lo rievocava già A. Baldassarre, *Il Presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 1 ss; e ancora V. Lippolis, Il *Presidente della repubblica*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 1-14; per una ricostruzione storico-costituzionale A. Mastropaolo, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, 2017, *passim*.

[18] L. D'Andrea, *Il ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del Governo Conte*, in A. Morelli (cur.), *op. cit.*, 2018, 69 ss e *passim*.

ficate" all'osso o, in più casi, interpelli reiterati, con diversi calendari in agenda e giri di incontri e colloqui dei *leader* dei partiti e Gruppi parlamentari, talvolta di singole personalità politiche o dell'alta amministrazione statale, convocati al Quirinale; accertamenti mediante missioni esplorative, preincarichi predefiniti o non sempre altrimenti circoscritti, commissioni istruttorie di saggi, ecc.): volta a volta, mezzi, soluzioni e modalità spesso rinnovati e ritenuti necessari e adatti (segnalati, allora, anche come apparente *escamotage*) per uscire dal profondo tunnel dell'*impasse*[19].

Ma, *per incidens*, quasi sempre ogni crisi è *al buio*! Salvo il caso-limite delle c.d. crisi "pilotate" con soluzione predefinita (staffetta concordata; rinvio alle Camere del Governo dimissionario in vista della possibile "rianimazione" o "resurrezione"; governo in fotocopia; governo-ponte, ecc.).

Esclusivamente con il solenne atto di giuramento, *ex* art. 93 Cost., si entra nell'alveo definito dalle regole costituzionali, "rime obbligate" della *formazione* del nuovo Esecutivo, con gli altri adempimenti consequenziali derivanti dalla legge n. 400/1988 e, soprattutto, dalle fondamentali norme di scorrimento della Costituzione per la presentazione del Ministero in Parlamento, secondo l'art. 94, terzo comma, Cost., regola aurea dirimente della nostra forma parlamentare: "*Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia*"[20].

In questa fase propedeutica al varo della compagine governativa il Presidente della Repubblica è il garante "solitario" *di legalità*, il decisore e "*dominus*" degli esiti della crisi, nei riguardi degli attori politici in campo; mentre, purtroppo, le due Assemblee parlamentari diventano spettatrici mute, tuttavia, in attesa di concedere, o no, la fiducia richiesta dal Governo nascente, quando si presenta in Parlamento per incassare il consenso delle due Assemblee.

Pertanto, come si è veduto, ogni crisi governativa ha una peculiarità, una sua consustanziale, specifica conduzione, *liturgia* e "regia", che, nel cerimoniale pure può derivare (ben accertato, in più occasioni) dallo *stile* personale impresso dal carisma di ciascun Presidente della Repubblica in carica: non deve destare stupore che in essa si generino passaggi inconsueti o inediti, fatti "*rebus sic stantibus*", a vario titolo ritenuti metodi o criteri *extra ordinem*, pur finalizzati a dare sbocco all'incerto momento di difficoltà. Spetta, così, al Capo dello Stato valutare come tale indirizzo si sviluppa e modula in realtà, e passo dopo passo procede nell'andamento politico-istituzionale dei fatti e nella specifica durata temporale del crono-programma. Comunque, avendo sempre lo stesso Presidente il polso dello stato degli atti nel gestire egli quel delicato intervento di *ars obstetrix animarum*, teso alla nascita del nuovo Go-

[19] E. Cuccodoro, *Lettera e spirito dei poteri. Idee di organizzazione costituzionale*, III, *Le discontinuità di crisi. Questioni costituzionali aperte*, *op. cit*., 69 ss.

[20] E. Catelani, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, *op. cit.*, 72 ss e *passim*.

verno che, tuttavia, abbia precisa autosufficienza maggioritaria, presso i due rami del Parlamento.

Ogni forma di azione in tale congiuntura assai complessa non soltanto può essere considerata, di conseguenza, atto estemporaneo o suggerito dalle problematiche circostanze del caso di specie. Bensì, si lasciano tracce e condizionamenti che, non poco, recano influenza verso comportamenti futuri che, pure, potranno affermarsi nella mutevole cronaca. Una ragione in più per qualificare, così, atteggiamenti, scelte, valutazioni di valore e valenza d'indubbio peso istituzionale e rilievo politico, sempre sotto diretta luce meridiana della Costituzione vivente; obiettivo imposto nel dare efficacia, sostanza e qualità più adeguate alla necessaria opera di *reductio ad unum* nel prioritario interesse del Paese riguardo alla efficace esigenza di governabilità[21].

4. Crisi e legalità delle (e nelle) istituzioni

Quando detto fin qui testimonia la necessità che anche nella(e) crisi le istituzioni (nessuna esclusa) non ripieghino su se stesse. Ma siano, sempre, comunque protese al *bene comune*, fine ultimo della loro presenza e qualità nella vita democratica. Ma per fare ciò è necessario che esse abbiano a rendere fertile l'*humus* dove è piantato il *seme della legalità*, il principio di ogni scelta, il cominciamento della giustizia: la Costituzione e il sistema complessivo delle regole condivise.

Certo, oggi, l'immaginario risente fortemente di alcune lampanti defezioni e molteplici trasformazioni a cominciare, ad esempio, nella appariscente democrazia *fragile,* dalla evidenza che i *partiti* hanno lasciato campo ai *movimenti*, a *partiti non-partiti* (e dunque, tramutato il quadro costituzionale, *ex* art. 49 Cost.); formazioni forse evolute a meri "comitati solo elettorali" di raccolta dei voti e nulla di più e, di conseguenza, i *leader* paiono spesso *influencer*; questi ultimi – come sostenuto da Luciano Floridi[22] – sono più potenti di un partito, ma non dialogano, bensì mostrano se stessi. Seguono il vento e, con superficialità, amplificano "immagini", tenendosi però ben distanti dalla realtà che richiede studio e capacità riflessive, prima, e decisioni negoziate e ponderate, dopo. Così, nella odierna *crisi di fiducia* quel che conta è, allora, solo ed esclusivamente l'*apparenza* nel vuoto di programmi e indirizzi spesso volatili *giorno per giorno*, *momento a momento*!

[21] Cfr., A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in A. Morelli (cur.), *op. cit.*, 2018, 11 ss; A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, cit., 43 ss; E. Cuccodoro, *ult. op. cit.*, 87 ss e *passim.*

[22] Benché non esclusivamente "giuridiche" sono attinenti comunque le riflessioni di L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'inosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, spec. 193 e *passim*.

In tal guisa, lo scenario potrebbe assumere connotati altri: passare dalla "liturgia della crisi" ad una (vera e propria) "crisi della liturgia", con ciò esprimendo il tempo in cui le istituzioni democratiche giungono all'ultimo argine, ovverossia sfiorare la soglia della *legalità* e della costruzione/affermazione del consenso[23]. Infatti, come è stato insegnato e sempre è opportuno richiamare e ripetere, tale rilievo di *consenso* è il frutto di un lungo itinerario che poggia sulle scelte individuali dei cittadini, sulla loro armonizzazione ideale in partiti e schieramenti politico-economico-sociali, in gruppi organizzati nella vita delle istituzioni rappresentative, infine riassunti nella dialettica democratica delle formazioni politiche negli organi rappresentativi dello Stato, in grado di articolare diverse forme di indirizzo politico-programmatico nella risultante linea d'azione politica nazionale. Ciò significa che le istituzioni si alimentano del consenso dei cittadini, ma non significa che esse debbono esprimere od inseguire propositi politici compiacenti alla cattura del consenso se, talora, siano anche in discussione valori, esigenze, aspettative di strategico interesse supremo o cruciale per la salvaguardia di necessità ritenute fondamentali per tutti o, addirittura, di tutelare nell'emergenza i prioritari bisogni pubblici individuali o collettivi compromessi oppure posti a rischio[24].

Infatti, la circostanza che siano ricorrenti momenti nei quali *Popolo* e *Corpo elettorale*, *Paese* e *Cittadinanza* vengono sollecitati per una qualche decisione relativa all'elezione dei propri rappresentanti nelle Assemblee, per un qualche *referendum* o azione politica non deve far scivolare in semplicistiche riduzioni che nel diverso valore immediato dei comportamenti potrebbero, in un certo senso, esentare le cariche pubbliche dal rispetto dei canoni di *legalità costituzionale*. Del resto, come si sa, i diritti[25] non sono mai sicuri e duraturi nella loro stabilità, insito il monito di mai considerarli per scontati, come insegna la narrazione storico-politica delle libertà civili, sotto ogni bandiera del mondo. I diritti civili, poi, nel ponderato commento di Nadia Urbinati[26], possono pur "perdersi", senza necessariamente fuori-

[23] E. Cuccodoro, *Lettera e spirito dei poteri. Idee di organizzazione costituzionale*, I, *La Costituzione che vive. Valori e patriottismo costituzionale*, Napoli, 2008 (rist. 2012), 8 ss.

[24] Id., *ult. op. cit*., *ibidem.*

[25] Da ultimo si segnala S. Curreri, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Roma, 2018, *passim*; l'A. propone una accurata disamina sui diritti fondamentali e certune loro acquisizioni, valutando alcune contrapposizione con "vecchi" e "nuovi" limiti (sicurezza interna e internazionale; la crisi economico-finanziaria; i rinascenti nazionalismi; le discriminazioni, specie per motivi razziali e religiosi, ecc.).

[26] Ad esempio si legga quanto riferito in *Cinque domande a Nadia Urbinati su democrazia e popolo*, in *il Mulino*, fasc. 2/2018, 327-324; pure riflessioni interessanti in Id., *Democrazia sfigurata: il popolo fra opinione e verità*, Milano, 2014, *passim*; Id., *Democrazia rappresentativa: sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2010, *passim*; inoltre, sui diversi, contraddittori "luoghi comuni" dell'oggi, argomenta con lucidità e ragione C. Galli, *Sovranità*, Bologna, 2019, 107 ss.

uscire dalla democrazia costituzionale nel "conflitto" tra popolo ed *élite*[27].

Quindi, la legalità diventa in questo "nuovo turbolento orizzonte (crisi, disfunzionamento delle forme democratiche)" baluardo essenziale di sostentamento e sostenibilità dell'impianto dei *poteri*, statuali e non solo; dunque "diffusi" nel sistema (ordinamento: *ordo ordinans*, *ordo ordinatus*). Sicché, la legalità e la sua salvaguardia si manifestano quali segni evidenti per la tutela del complessivo regime politico. Ne consegue, allora, che essa sia indicata, correttamente, quale forte argine decisivo. Vale a dire, i moniti per quel valore storicamente offerto dal principio di legalità (costituzionale), dell'imperio (*onnipotenza* dei Parlamenti) della legge parlamentare di porre *sub lege* libertà, diritti, giustizia e garanzie. Ciò necessita, oggi, la ricerca di nuovi, ulteriori punti di riferimento e originali più calibrati ancoraggi, nel ricomprendere le forme del nuovo mondo che avanza (istituzioni politiche e cittadinanze *consapevoli*, diritti umani, giustizia sociale, garanzie di partecipazione, tutele crescenti *a fortiori*)[28].

D'altra parte, come altrove sostenuto[29], non si può in alcun modo prescindere dal *mutato contesto statuale* che è l'esito più rilevante di un lungo itinerario istituzionale, politico-costituzionale e sociale di transizione che, via via, si manifesta in modo sempre più evidente e formidabile. Allora, proprio con questa realtà *in bilico* ci si deve confrontare, oggi.

Infatti, risultano appaganti le pervenute analisi degli storici del diritto, secondo cui «la verità è che stiamo vivendo un momento di lenta transizione, che ha cominciato a profilarsi nell'ultimo scorcio del secolo XIX, ha percorso tutto il Novecento crescendo costantemente e non ha ancora visto il suo termine. Ed è veramente crisi nel suo significato più pregante: passaggio, dalla modernità a un tempo profondamente diverso, che possiamo contentarci di chiamare pos-moderno, paghi di aver segnato con questo generico aggettivo il suo distacco dai caratteri del tempo precedente»[30].

[27] Su tali recenti e problematici orientamenti: N. Urbinati, *Se il popolo diventa* élite, in *la Repubblica* 14 febbraio 2019; E. Mauro, *L'era della post-democrazia*, *ibidem* 23 maggio 2029. Cfr., pure P. Pombeni, *La buona politica*, Bologna, 2019, 89 ss; V. Costa, *Élites e Populismo. La democrazia nel mondo della vita*, Soveria Mannelli, 2019, 18 ss; Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019, 155 ss e *passim.*

[28] Le più appariscenti, sostanziali declinazioni della legalità, da principio a valore dell'attuale assetto costituzionale, sono così richiamate: E. Cuccodoro. R. Marzo (cur.), *Legalità! Paese legale Paese reale*, Maglie, 2019, 13 ss e *passim.*

[29] E. Cuccodoro, A *proposito di alcune riflessioni sulle transizioni costituzionali contemporanee (Omaggio a Franco Modugno in occasione della Sua elezione a Giudice costituzionale),* in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1/2016, 63 ss spec. nt. 10; Id., *La dinamica delle transizioni costituzionali contemporanee*, in R. Marzo (cur.), *op. cit.*, specie 54 ss.

[30] P. Grossi, *Il diritto nella storia dell'Italia unita*, Firenze, 2011, 25-26; poi, anche Id., *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015; ma v. R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, Roma-Bari, 2001; C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003; P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, 2012 (2006); P. Ridola, *Democrazia rappresentativa*

E così il discorso si estende e ricomprende orizzonti della legalità che si restringe, spesso, vuoi nel corso delle procedure parlamentari[31] (incidenza di Commissioni e Gruppi parlamentari *ex* art 72 Cost., iniziativa dei singoli senatori e deputati *ex* art. 67 Cost., leggi di bilancio con approvazione *ad horas*, *maxi-emendamenti* su quali, sempre di più, grava ora la mannaia della questione di fiducia "prendere o lasciare", contingentamento dei tempi che variano *motus in fine velocior*, ecc.); vuoi nel più ampio *continuum* Governo-Parlamento dove l'Esecutivo sbilancia, a proprio esclusivo vantaggio, gli ambiti della relazione fiduciaria con le Camere: dunque, non più *leale collaborazione istituzionale*, bensì *signoria* e *invasivo protagonismo*. Però, mai, il tramonto del presidio di *legalità*!

e parlamentarismo, Torino, 2011; G. Zagrebelsky, *Moscacieca*, Roma-Bari, 2015; S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, 8 ss; Id., *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, 2019, 121 ss.

[31] Cfr., da ultimo, su tali profili critici, A. Manzella, *Il Parlamento come antidoto al veleno*, in *la Repubblica* 17 febbraio 2019; S. Rizzo, *Il Parlamento espropriato*, *ibidem* 2 marzo 2019. Inoltre, F. Girelli, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua "libertà". Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli, 2018, 51 ss; M. Siclari, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, anticipazioni al fasc. n. 1/2019, 1-4; G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018, 117 e *passim*. A tutto campo, molteplici i rilievi problematici con approfondimenti e giudizi espressi nel corso della *Giornata di Studi*, dedicata alla "*Nascita e crisi dei Governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo*", svolta presso la Camera dei deputati in Roma, Palazzo Montecitorio, 2 aprile 2019, organizzata dalla "Fondazione CESIFIN Alberto Predieri", dall'"Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE)" e da *il Filangieri*, *paper*.

LA DEMOCRAZIA DIRETTA AI TEMPI DEL COSTITUZIONALISMO INTERLIVELLO

di Luigi D'Andrea

Ormai da molti anni sensibili analisti della sfera politico-istituzionale rilevano nell'ambito delle dinamiche dei sistemi liberal-democratici (anche di quelli che possono vantare un robusto radicamento storico) tratti marcati di patologia. "Postdemocrazia" (Chouch), "governo a legittimazione popolare passiva" (Salvadori), "controdemocrazia" (Rosanvallon), "demopatìa" (Di Gregorio): sono soltanto alcune delle etichette e delle formule partorite dalla fertile fantasia degli studiosi per tentare di descrivere la condizione di grave sofferenza in cui versano le liberal-democrazie contemporanee.

È appena il caso di osservare come l'analisi di tale condizione di sofferenza dei sistemi democratici si possa condurre su due livelli distinti, anche se inevitabilmente connessi sotto molteplici profili: ed è precisamente a tali due livelli che, non certo casualmente, fa espressamente riferimento il titolo del nostro Convegno, menzionando i "partiti politici", da una parte, e le "dinamiche della forma di governo", dall'altra. In effetti, si può sottoporre ad indagine il sistema propriamente politico, sul piano strutturale (statico) e, soprattutto, sul terreno funzionale (dinamico), e dunque in riferimento alla (preziosa ed infungibile) attività di collegamento tra società civile e pubbliche istituzioni assolta dalle forze politiche; e si può volgere lo sguardo in direzione della dimensione squisitamente istituzionale, perciò valutando criticamente l'assetto dei rapporti tra gli organi di direzione politica e la relativa dinamica (dunque, la forma di governo). E non è inutile rilevare, sia pure in termini quasi assiomatici, non essendo possibile in questa sede argomentare al riguardo, che la fisiologia di un ordinamento liberal-democratico riposa appunto nella capacità dei molteplici attori del sistema, operanti all'interno delle differenti dimensioni della convivenza politicamente organizzata (società civile, sistema partitico, istituzioni pubbliche), di garantire la necessaria distinzione tra tali articolazioni comunitarie e, ad un tempo, le imprescindibili relazioni di feconda sinergia tra le stesse. Ad esempio, occorre che ferma si mantenga la distinzione, richiesta dal connotato liberale dell'ordinamento, tra quanto appartiene al terreno dell'azione delle forze politiche e quanto invece si colloca all'interno della sfera istituzionale; ma è parimenti necessario che il sistema complessivo sappia innescare e plasmare virtuose relazioni tra

tali due dimensioni, senza le quali non si potrebbe in alcun modo riconoscere allo stesso carattere genuinamente democratico. È soltanto in forza di tale (tutt'altro che agevole e scontata…) dialettica tra reciproca autonomia dei livelli e rapporto osmotico e sinergico tra gli stessi che può realizzarsi all'interno dell'ordinamento costituzionale il principio di autogoverno della comunità politica e, più in generale, la dinamica di implementazione positiva dell'intera tavola dei valori costituzionalmente sanciti.

Se si ha riguardo al terreno propriamente partitico, la più virulenta manifestazione di crisi del modello di liberal-democrazia che ha peculiarmente contrassegnato il secolo scorso (e specialmente a partire dal secondo dopoguerra) è ravvisabile nel crescente successo di forze populiste, e spesso anche sovraniste e nazionaliste: tali forze politiche, in coerenza con il carattere forzosamente semplificante che intrinsecamente appartiene alla loro cultura ed alla "narrazione pubblica" che ne deriva, patrocinano e promuovono, tanto sul piano dell'assetto dei pubblici poteri quanto sul piano dell'organizzazione partitica (nonché delle relative prassi), riforme che finiscono per conformare il sistema politico-istituzionale secondo un paradigma monista e di chiusura autoreferenziale: gli studiosi dei movimenti populisti rilevano unanimemente che in una – per così dire – strutturale "allergia" nei confronti delle manifestazioni del pluralismo (e, ancor di più, nei confronti del *valore* del pluralismo) si può ravvisare un tratto identificante degli stessi, a fronte delle diverse (e non agevolmente sovrapponibili) fisionomie che assumono variando le coordinate spaziali e temporali. In coerenza con una tale caratterizzazione, le forze populiste muovono sempre in direzione dell'accentuazione del tasso di verticalizzazione ed anche di personalizzazione del potere, esaltando la figura del *leader*, e sempre si mostrano almeno refrattari (se non francamente ostili) rispetto alle molteplici forme di apertura dell'ordinamento alla dimensione internazionale e sovranazionale. La stessa spinta in favore dell'introduzione di dosi massicce di democrazia diretta (anche grazie al non episodico utilizzo delle rete e dei *new social media*), secondo la quale governanti e governati finiscono per risolversi gli uni negli altri, reciprocamente identificandosi senza residui (e senza alcuna rilevanza di ogni articolazione interna alla comunità politica, perciò olisticamente intesa), finisce per ricondurre linearmente e coerentemente appunto al paradigma monista.

Alla luce del patrimonio assiologico del costituzionalismo moderno, nonché della conformazione complessiva assunta nel presente contesto storico dai sistemi normativi che ne rappresentano l'inveramento positivo, mi sembra che le linee di tendenza impresse al sistema normativo ed al modello di convivenza politica dalle forze populiste, sovraniste e nazionaliste si possano qualificare come manifestazioni di segno "patologico": nel duplice senso che esse, per un verso, si configurano come un significativo sintomo dello stato di crisi in cui ormai da anni versano le democrazie rappresentative (lo si ribadisce, anche quelle di più solida tradizione…), soprattutto a causa

di una lunghissima e durissima crisi economica e finanziaria che ne ha scosso gli equilibri sociali e la stabilità politica; e, per altro verso, si pongono quali fattori di ulteriore aggravamento del – per così dire – "tasso di patologia" esibito dai sistemi democratici, precisamente in ragione della torsione monista ed autoreferenziale cui sottopongono il sistema complessivo. Infatti, oltre una certa soglia di tollerabilità, che certamente è impossibile fissare in astratto, ma di cui pure non può negarsi l'esistenza, simili tendenze finiscono per porre radicalmente in discussione lo stesso quadro di valori, istituti e regole delineato nelle Carte fondamentali liberal-democratiche e pluralistiche.

Naturalmente, nel breve spazio concesso al presente intervento, si potrà soltanto avanzare qualche rapidissima (e parimenti disorganica, temo…) osservazione relativa alla vasta, complessa e controversa problematica adesso evocata. In particolare, si intende formulare qualche notazione critica in ordine all'impatto che una forte valorizzazione del modello di democrazia diretta può avere sulle dinamiche politiche ed istituzionali; e come si può già avere inteso, mi sembra più che legittimo avanzare il sospetto che il segno di tale impatto possa facilmente presentare una valenza "patologica", ed in rapporto a profili non certo marginali del sistema politico-istituzionale.

Conviene muovere dalla constatazione che la caratterizzazione fondamentale dello spazio costituzionale europeo suole essere rappresentata dalla coesistenza di una molteplicità di livelli ordinamentali e di attori politico-istituzionali: alla fine del secolo scorso, è stata perciò suggerita in sede dottrinale (da Pernice) la fortunata formula "*multilevel constitutionalism*", che certamente ha il merito di porre in evidenza l'ineludibile esigenza di superare la tradizionale prospettiva giuspubblicistica fortemente accentratrice e angustamente statalista, strutturata e plasmata secondo una dinamica verticale *top/down*, coerente espressione della logica rigorosamente gerarchica generata dalla sovranità dello Stato-soggetto. Certamente il sintagma "costituzionalismo multivello", ormai largamente accreditato in seno alla riflessione scientifica, bene si presta a denotare la connotazione ontologicamente pluralistica dell'ordinamento dell'Unione europea, nonché degli stessi ordinamenti dei relativi Stati membri (e, più in generale, dei sistemi costituzionali coerenti con il paradigma offerto dal costituzionalismo contemporaneo). Pure, mi sembra che esso non valga a porre adeguatamente in luce una peculiare caratterizzazione cui ritengo debba riconoscersi un'attitudine autenticamente strutturante lo spazio costituzionale europeo (e, ancora una volta, il modello di Stato costituzionale contemporaneo): mi riferisco al ruolo determinante assolto dalle *relazioni* tra i diversi livelli ordinamentali, nonché tra i diversi livelli della convivenza politicamente organizzata (società civile, sistema politico ed istituzioni pubbliche). A caratterizzare e qualificare la fisionomia del sistema costituzionale europeo (e non solo…), non basta, a mio sommesso parere, la sola molteplicità dei livelli ordinamentali in cui si articola: occorre anche sottolineare come ciascuna delle differenti identità costituzionali

che sono chiamate a pacificamente (se non proprio felicemente…) convivere nell'ordinamento dell'Unione europea si possa definire soltanto attraverso il fascio di relazioni con le altre identità (parimenti costituzionali) che si configura come l'ordito strutturante il sistema. Perciò le singole identità vengono incessantemente generate e riconformate dalla rete di relazioni che le attraversa; e lo stesso ordinamento europeo ne viene marcatamente caratterizzato, al punto che mi è parso di potere avanzare la proposta di definire un tale modello costituzionale come "interlivello".

Naturalmente, non ho possibilità in questa sede di adeguatamente argomentare la proposta adesso richiamata. Basti qui, a confermare l'impossibilità di offrire una lettura dei diversi livelli ordinamentali a prescindere dal riferimento alle relazioni che intrattengono con altri livelli del sistema complessivo, considerare l'esigenza, allo scopo di offrire un'attendibile ricostruzione della forma di governo nazionale o dello stesso sistema nazionale dei partiti, di uscire dalla prospettiva statale, in ragione dell'incidenza della dimensione sovranazionale (al riguardo, tra gli altri, Nicola Lupo); ma non sfugga come già nella Costituzione italiana del 1948 l'art. 5, con una formulazione di folgorante ed icastica sinteticità, indissolubilmente leghi l'enunciazione del principio di unità/indivisibilità della Repubblica al riconoscimento del valore del pluralismo territoriale.

Molteplici sono le manifestazioni della connotazione interlivello dell'ordinamento, nonché le esigenze che dalla stessa discendono in ordine all'interpretazione delle disposizioni vigenti e degli istituti previsti, nonché all'individuazione delle linee di (prevedibile e/o auspicabile) sviluppo del sistema: al riguardo, confesso che non sempre la dottrina – ovviamente, a mio sommesso parere – sembra esserne consapevole. Ad esempio, ritengo che un ordinamento modellato secondo una siffatta logica richieda che, tanto sotto il profilo strutturale quanto sotto il profilo funzionale, la dimensione territoriale e la sfera politica risultino non già giustapposte (e tanto meno rigorosamente separate), e perciò reciprocamente non comunicanti, ma piuttosto strettamente intrecciate tra di loro: ad esempio, soltanto se i Capi di governo, che nell'ordinamento dell'Unione europea compongono il Consiglio europeo (organo di direzione politica generale), si configurino ad un tempo come esponenti genuinamente politici e come soggetti esponenziali dei rispettivi Stati membri (di cui il territorio è elemento costitutivo), l'Unione europea potrà operare in coerenza con la propria natura, di istituzione politica nel cui assetto di vertice rilevano le differenti soggettività statuali che ne fanno parte. Soltanto se le istituzioni europee sono in grado (ed in misura crescente, se si intende fare progredire il processo di integrazione…) di intrecciare effettivamente le differenze territoriali e le articolazioni del sistema politico, potranno restare fedeli alla propria complessa (ermafrodita, secondo la spiritosa qualificazione di Giuliano Amato) identità: quella di un'organizzazione sovranazionale composita e purtuttavia dotata di una sicura "cifra" politica.

Mi sembra che analoga connotazione (territoriale e politica insieme) debba essere riconosciuta alle Camere alte, laddove esse, come frequentemente è previsto, si presentino come assemblee rappresentative degli enti territoriali substatali: eppure, non pochi studiosi (per tutti, Zagrebelsky) hanno radicalmente denunciato la conformazione che il Senato assumeva nell'ambito della legge di revisione costituzionale Renzi/Boschi, sonoramente bocciata dal *referendum* del 4 dicembre 2016, appunto per la ragione che non optava con nettezza tra l'attribuzione ai senatori di una rappresentanza territoriale ovvero di una rappresentanza politica. A me sembra che non avrebbe ragion d'essere nella trama dell'organizzazione pubblica una Camera di rappresentanza dei territori cui non fosse riconosciuta anche natura squisitamente politica, restando naturalmente impregiudicata la complessa questione relativa a criteri di composizione ed al patrimonio di competenze della stessa.

Ma in questa sede intendo porre in evidenza un ulteriore profilo dell'incidenza della caratterizzazione interlivello sull'assetto costituzionale, che ci riconduce alle proposte avanzate da movimenti populisti (in Italia, e non solo): mi riferisco nuovamente alla vigorosa spinta in direzione del potenziamento degli istituti di democrazia diretta, che si traduce in (o quantomeno nel rischio di) una marginalizzazione, se non di un radicale superamento, della democrazia rappresentativa. In particolare, va osservato che se la valorizzazione delle forme di democrazia diretta, anche attraverso l'utilizzo della rete, tendesse a baricentrare le forme di inveramento del principio democratico su decisioni collettive connotate dalla piena (potenzialmente, almeno…) coincidenza di governanti e governati, il modello di democrazia rappresentativa (fin qui, in posizione centrale negli Stati moderni democratici) non potrebbe che entrare in sofferenza: i membri del Parlamento, al cui *status* si intende non casualmente sottrarre il divieto di mandato imperativo, non sarebbero più autentici rappresentanti politici, ma semplici portavoce di una volontà politica formatasi fuori delle Aule parlamentari; e meri portavoce del popolo dovrebbero essere considerati anche i membri del Governo, se non tutti gli esponenti di vertice dell'organizzazione dei pubblici poteri. Ma un simile modello di democrazia, peraltro mai positivamente sperimentato nell'ambito di uno Stato moderno, oltre a drasticamente ridurre gli istituti di ispirazione liberale del patrimonio del costituzionalismo moderno e contemporaneo (a partire dal principio di separazione dei poteri), si presenta difficilmente compatibile con l'ordinamento interlivello, in seno al quale un ruolo decisivo giocano le relazioni intersistemiche. Infatti, come potrebbero semplici portavoce del popolo condurre trattative e, soprattutto, assumere impegni alla conclusione delle stesse? Lo possono solo i rappresentanti politici, che, proprio in quanto tali, sono dotati di potere proprio, del cui esercizio rispondono politicamente al popolo.

In realtà, le difficoltà di "ambientare" le forme della democrazia diretta in un contesto ordinamentale connotato dalle molteplici reti relazionali

che valgono a costantemente connettere e riplasmare le identità collettive che nel suo seno convivono non devono sorprendere: infatti occorre considerare che la prospettiva dischiusa da un simile modello di autogoverno popolare è di tipo statico ed autoreferenziale, risolvendosi tale principio nelle decisioni assunte direttamente dai cittadini, che perciò ne sono ad un tempo autori e destinatari. Le altre due forme di implementazione del valore democratico si strutturano invece come forme di collegamento tra governanti e governati, che restano tra di loro distinti (Pizzorusso): se nel modello di democrazia rappresentativa si affida la funzione di adottare le deliberazioni politiche a rappresentanti politici, eletti dal corpo elettorale, nel modello della democrazia partecipativa i cittadini sono posti nella condizione di prendere parte (appunto, partecipare) ai procedimenti in esito ai quali la struttura autoritativa competente assume la decisione (Nigro). E proprio in quanto non solo presuppongono la distinzione tra il livello dei governanti e quello dei governati, ma – ancor di più – ne strutturano e organizzano i reciproci collegamenti, tali due modelli di democrazia finiscono per essere – felicemente, a mio sommesso parere – attraversate e plasmate da feconde tensioni dialettiche (tra rappresentanti e rappresentati, tra partiti ed istituzioni pubbliche, tra partiti e gruppi parlamentari, tra diversi enti locali…); così una rilevanza centrale assume la dimensione procedimentale dell'ordinamento dei pubblici poteri, poiché è nell'ambito appunto del procedimento che si acquisiscono e si valorizzano gli apporti recati dai differenti soggetti che sono, a vario titolo ed in modi diversi, coinvolti dall'esercizio dell'autorità pubblica. Perciò, il principio democratico, come inverato e conformato dalla democrazia rappresentativa e dalla democrazia partecipativa, non può che essere concepito e configurato in una prospettiva dinamica, cioè come un processo di osmosi incessante tra la sfera dei governanti e quella dei governati: e non può sorprendere come tali due modelli di democrazia risultino pienamente congeniali ad un ordinamento di carattere interlivello, che anzi senza i principi, gli istituti e le regole propri di tali forme di democrazia finirebbe per essere praticamente impossibile, se non anche logicamente inconcepibile. Come già osservato, invece, un sistema democratico caratterizzato e, in sostanza, baricentrato sugli istituti di democrazia diretta (in pratica, i *referendum*, magari nelle modalità oggi rese quantomeno pensabili dalla rete telematica) tende a risolversi nella "democrazia identitaria" (Azzariti), di ascendenza schmittiana, secondo la quale "la forma più naturale della manifestazione diretta di volontà di un popolo è il grido della moltitudine riunita che approva o respinge, l'acclamazione […] il popolo può dire in generale solo sì o no" (Schmitt): in seno ad esso, la rilevanza dell'articolazione pluralistica della comunità politica e, conseguentemente, dei momenti funzionali e dinamici generati dalle relazioni tra i diversi attori del sistema, finisce per rimanere, se non negata, del tutto recessiva. Perciò, un simile sistema si presenta difficilmente compatibile con un ordinamento interlivello.

L'ORGANIZZAZIONE STATUTARIA DEI PARTITI POLITICI PREVISTA DALLA NORMATIVA PRIMARIA: ALCUNE CRITICITÀ

di Matilde Filippi

Sommario: 1. Premessa: la perdurante necessità di una legge sui partiti. – 2. Cenni sull'organizzazione statutaria dei partiti prevista dal d.l. n. 149/2013. – 2.1. L'ambito di applicazione e l'obbligatorietà parziale della disciplina. – 2.2. Il metodo democratico nella disciplina attuativa dell'art. 49 Cost.: una clausola di settore e non di sistema. – 2.3. Il ruolo della Commissione di Garanzia. – 3. Riflessioni conclusive.

1. Premessa: la perdurante necessità di una legge sui partiti

Nell'architettura costituzionale del nostro ordinamento l'art. 49 individua nei partiti politici il punto intermedio di un circuito che origina dalla sovranità popolare, passa per l'espressione del diritto di voto e culmina nella formazione della rappresentanza all'interno delle Camere. Tali formazioni associative sono, quindi, investite di una funzione di rilievo costituzionale[1] la cui portata non può che riflettersi anche sugli aspetti inerenti la loro organizzazione interna. Le relazioni della seconda sessione, nel ricostruire lo spazio giuridico occupato dai partiti politici nel nostro ordinamento, si sono perciò opportunamente soffermate sulle limitazioni che la disciplina statale di settore opera sulla loro sfera di autonomia privata.

Il contesto normativo attuale è, com'è noto, l'esito di un lungo confronto ancora in corso – sia politico che dottrinale – sviluppatosi soprattutto riguardo a quale intensità di ruolo sia affidata allo Stato, dal progetto costituzionale, nella regolazione dei partiti. Sin dai dibattiti in assemblea costituente, si sono, infatti, contrapposti sul tema diversi orientamenti essenzialmente riconducibili a due fronti: chi auspicava che lo Stato si facesse interprete di

[1] Sul punto da ultimo la pronuncia n. 35 del 2017 della Corte costituzionale ha riconfermato il ruolo costituzionale dei partiti politici "alla luce del ruolo che la Costituzione assegna [loro], quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare (…) la politica nazionale".

una decisa attività di regolazione e chi, invece, sosteneva la necessità di formalizzazione di un suo ruolo di semplice garante di una corretta competizione tra partiti. Il percorso storico normativo sul tema riflette, perciò, le alterne posizioni di volta in volta prevalse. L'approccio statale ai partiti ha, infatti, attraversato diverse fasi[2] passando da una concezione liberale ad una più interventista, quest'ultima giustificata da una rinnovata visione dei partiti come "istituzioni che svolgono funzioni e servizi di interesse pubblico"[3].

Il primo periodo, di non regolazione dei partiti e della loro organizzazione – *rectius* di regolazione affidata esclusivamente alle norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute –, ha, però, favorito la creazione di spazi di immunità giurisdizionale al loro interno a detrimento del loro rapporto con i rappresentati.

La prima significativa inversione di tendenza si è avuta solo con il d.l. 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13) che ha introdotto una prima, embrionale, disciplina in tema di requisiti minimi di democrazia nell'organizzazione statutaria di un partito. A distanza di anni, il quadro giuridico in cui si muovono tutti i soggetti politici è, quindi, ancora caratterizzato da gravi lacune[4] che interessano gli ambiti più rilevanti della loro sfera giuridica: "la dimensione del diritto di associazione in partiti; il metodo democratico; il legame dei due elementi con il concorso alla determinazione della politica nazionale"[5].

Presupponendo il rilievo che gli aspetti appena menzionati hanno sulla qualità della vita democratica e, di conseguenza, sul buon funzionamento dell'ordinamento tutto, il presente contributo si propone di tratteggiare, sinteticamente, la principale disciplina che orienta l'organizzazione dei partiti politici e le sue più rilevanti criticità. La convinzione, sottesa all'analisi, è che una più decisa valorizzazione della clausola di democraticità di cui all'art. 49 Cost. possa ripercuotersi positivamente sulla normativa primaria di settore

[2] Sul punto cfr. tra gli altri F. Rescigno, *I partiti politici*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006, 727, in cui l'autrice riassume i passaggi della dottrina classica (H. Triepel) rispetto alla regolamentazione del partito in quattro tappe fondamentali (*Bekdmpfung*, *Ignorierung*, *Anerkennung und Liegalisierung*, *Inkorporation*). L'autrice ipotizza, infine, una quinta fase, in corso, di crisi dei partiti legata alla loro totale disaffezione da parte dei cittadini. Per una ricostruzione invece delle tappe dei partiti politici nel nostro ordinamento cfr. O. Massari, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3-4/2009.

[3] L. Epstein, *Political parties in the American mold*, Madison, 1986, 157.

[4] In tempi più recenti gli interventi si sono concentrati soprattutto sullo *status* degli esponenti politici. Sul punto cfr. G. Rivosecchi, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in S. Cassese (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015, 344.

[5] F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 23.

e imporre l'elaborazione di una cornice statale che vincoli i partiti al rispetto dei parametri costituzionali di democraticità sia all'interno della loro vita associativa, che all'esterno, nel loro confronto reciproco[6]. Solo la legalità costituzionale saldata a quella legale consente, infatti, alla Costituzione "di penetrare in profondità nell'ordinamento, intridendolo dei valori costituzionali"[7].

La normativa statale dovrebbe garantire, in questo senso, la compatibilità dell'attività e delle regole fondative dei partiti con i suoi principi generali e imporre, così, la configurazione di un sistema associativo politico equilibrato, in grado di veicolare decisioni consapevoli dei propri iscritti e consentire, così, il miglior esercizio possibile dei diritti democratici[8]. Lo Stato non dovrebbe, infatti, "disinteressarsi delle modalità e delle procedure di formazione della volontà dei partiti, ma, invece, garantire ai cittadini la possibilità di determinare in modo determinante, nel rispetto della dialettica maggioranza-minoranza e del principio di eguaglianza"[9].

I "nuovi partiti" sembrano aver rinunciato ad una struttura di molti, preferendo, invece, coltivare il legame di pochi con l'elettorato[10]. L'obiettivo di una regolamentazione statale dovrebbe quindi essere quello di restituire loro elementi di democrazia, non consentire il proliferare di strutture oligarchiche e concepire un "sistema di garanzie, fondate sul rispetto dei principi di

[6] M. D'Antonio, *La regolazione del partito politico*, in M. D'Antonio, G. Negri (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, 1983, 6: "Nei partiti organizzati si individuano le istituzioni che consentono a masse sempre più estese di cittadini la partecipazione al governo. Il problema allora dell'idoneità dei partiti ad assolvere questa funzione si pone come estrema immediatezza al legislatore, si traduce cioè nell'urgente necessità di considerare se gli attuali partiti, per l'organizzazione e i metodi che li caratterizzano, possano consentire una adeguata partecipazione dei cittadini alla gestione politica dello Stato".

[7] M. Luciani, *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Diritto e società*, fasc. n. 1/2009, 14.

[8] L. Karvonen, *Legislation on political parties. A Global Comparison,* in *Party politics*, vol. XXIII, fasc. n. 3/2007, 438: "*In guaranteeing fundamental individual and collective rights, the state creates the conditions necessary for the free activity of its citizen's activity, however, that must be allowed to take place without undue governmental interference*".

[9] F. Rescigno, *I partiti politici*, cit., 732.

[10] S. Mangiameli, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Dirittifondamentali.*it, fasc. n. 1/2018, 34: «I partiti sono entità "liquide" e autoreferenziali, dei semplici contenitori elettorali che non necessitano del contatto sociale per la costruzione del consenso e preferiscono, semmai, di più il contatto virtuale». Nell'ambito della scienza politica significativa la ricostruzione delle teorie di Peter Mair ad opera di M. Ferrara, *Partiti, rappresentanza, Europa*, in *Il Mulino*, fasc. n. 2/2015, 1. Sul punto si veda anche M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 3/2018, 11: "Il distacco dalla *responsiveness* verso il proprio elettorato in favore della *responsibility* verso i vincoli sistemici interni e internazionali ha colpito direttamente i partiti, che dal suffragio universale in poi hanno svolto un'essenziale funzione di ascolto e di mediazione delle domande sociali".

democrazia interna, (…) che proprio rispetto a forme nuove e fortemente differenziate dal modello classico del partito, stentano a trovare una loro piena ed effettiva concretizzazione"[11].

Un simile obiettivo è, però, perseguibile unicamente approntando strumenti giuridici che garantiscano al singolo non solo la possibilità di partecipare alla vita associativa dei partiti, ma anche di influenzare gli esiti e gli indirizzi della stessa[12].

Il ruolo della normativa primaria non dovrebbe essere, quindi, quello di limitare l'azione politico-ideologica di una formazione politica, ma semplicemente vincolarne l'aderenza ai principi democratici dell'ordinamento per limitare "il prepotere dei partiti, esercitato all'interno, verso i propri iscritti e, all'esterno, nei confronti degli organi costituzionali"[13]. Né la libertà di associazione né quella di opinione possono essere, infatti, ammesse senza limiti e le regole statutarie dovrebbero porsi a presidio di un sistema bilanciato poiché "lo spostamento dei limiti in un senso o in un altro determina il grado di democraticità di un sistema. Là dove i limiti aumentano il sistema democratico è alterato, dove le due libertà sono soppresse la democrazia cessa di esistere"[14].

Un equilibrio associativo in cui direzione, organi e iscritti dei partiti formino un sistema dialogante e rappresentativo sarebbe, perciò, maggiormente conforme al dettato costituzionale[15].

[11] G. Meloni, P. Gambale, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, in *Amministrazioneincammino.it,* 2017, 9.

[12] Partecipazione e controllo sono in questo ambito due elementi fondamentali per il pieno sviluppo democratico. Sul punto cfr. J. Habermas, *Cultura e critica*, Torino, 1980, 6.

[13] S. Gambino, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, tra storia costituzionale del paese e attualità*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2013, 14. Anche se l'autrice si mostra critica rispetto all'effettiva capacità risolutiva di questo approccio: "Non si vede per quale ragione i partiti dovrebbero muoversi verso una riforma degli statuti che ribalti tale loro situazione di forza, di monopolio sostanziale". Sulla necessità che i partiti si conformino ai principi della Costituzione cfr. C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981, 136. Sul punto cfr. anche M. D'Antonio, *La regolazione del partito politico*, cit., 22: "Liberi nella puntualizzazione delle scelte politiche la cui diversità è il fondamento del sistema della pluralità, i partiti debbono però possedere una struttura idonea a consentire ai loro iscritti di concorrere a determinare la politica nazionale, senza di che eluderebbero lo scopo loro attribuito dalla Costituzione".

[14] N. Bobbio, *I vincoli della democrazia*, in V. Dini e L. Marconi (a cura di), *La politica possibile*, Napoli, 1983, 49.

[15] M Cecchetti, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2013, 10: «Un vero e proprio diritto del cittadino (*nel* partito e *attraverso* il partito) al "concorso democratico" nei procedimenti elettorali, dunque anche una sorta di "diritto al pluralismo" delle offerte elettorali tale da garantire a tutti gli spazi di scelta più ampi e variegati possibili».

Per quanto, infatti, possa comprendersi la titubanza che portò i Costituenti – e non tutti[16] – a esimersi dall'attribuire allo Stato un ruolo attivo per la regolamentazione dei partiti, nel contesto attuale appare anacronistico e non coerente con i principi generali del nostro ordinamento astenersi dal disciplinare le formazioni sociali che, per eccellenza, assumono un ruolo cardine nella nostra democrazia.

Nonostante l'accento posto costantemente sulla crisi del fenomeno partito[17], infatti, non può non porsi, corrispettivamente, l'attenzione sul fatto che, al momento, non risultano in essere forme alternative in grado di incanalare il consenso e che, anzi, vincolare le forme esistenti al rispetto di principi tali da garantire maggiore partecipazione dei cittadini, potrebbe essere un valido mezzo di riavvicinamento dell'elettorato alla classe politica che lo rappresenta (*rectius*: che dovrebbe rappresentarlo)[18].

La scarsa legittimazione di cui godono i partiti, non giustifica, infatti, l'esistenza di un'area "non normativamente regolata nei rapporti tra organizzazioni politiche e singoli esponenti della politica (…) postulando, [anzi] rinnovate esigenze di regolazione"[19].

Il buon funzionamento della democrazia richiede, infatti, il recupero "di un principio ordinatore, di un *ordo ordinans*, modulato secondo criteri gerarchici e cooperativi"[20] proprio, e soprattutto, in condizioni di difficoltà.

[16] Per una ricostruzione delle posizioni tenute in Assemblea costituente cfr. V. Falzone, P. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana con prefazione di Vittorio Emanuele Orlando*, Roma, 1949, 96-98.

[17] Da ultimo A. Celotto, *La nostra democrazia ha bisogno di nuovi strumenti e nuova partecipazione*, in *LaStampa.it*, 21 novembre 2019.

[18] G. Delledonne, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2017, 805: "Appare con singolare evidenza la posizione egemonica, se non addirittura monopolistica, dei partiti esistenti rispetto ad altre forme di partecipazione politica".

[19] G. Rivosecchi, L*a disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, cit., 344. Sul punto cfr. anche O. Massari, *I partiti e le regole*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3/2016, 101: "La necessità di una disciplina legislativa dei partiti politici che ne regolamenti i principali aspetti delle loro attività (...) è oramai un dato acquisito e incontrovertibile". Dello stesso avviso anche F. Scuto, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, 82: «Al tempo stesso sono innegabili gli effetti benefici che una buona legge potrebbe generare, soprattutto se fosse indirizzata a rendere più aperti all'esterno i partiti disciplinandone il funzionamento nell'ottica di un miglioramento del livello di democraticità interna».

[20] B. Caravita, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, 27. Sul punto N. Bobbio, *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958, 21: "La determinazione dei fini (…) non può avvenire se non attraverso regole, siano esse scritte o non scritte, proclamate solennemente in uno statuto (…) o approvate tacitamente dai membri del gruppo".

2. Cenni sull'organizzazione statutaria dei partiti prevista dal d.l. n. 149/2013

Le questioni sopra esposte, come già anticipato, hanno assunto un rinnovato rilievo giuridico a partire dal d.l. n. 149/2013. Con il provvedimento in esame il legislatore ha, infatti, al contempo rimodulato la contribuzione pubblica ai partiti e tentato, per la prima volta, di imporre loro uno *standard* minimo di democraticità.

Tale disciplina è rilevante, per quello che è di interesse in questa sede, non tanto per le modalità di contribuzione indiretta ai partiti introdotte, ma perché la loro operatività è legata al rispetto di alcuni requisiti organizzativi dei partiti: "diversamente da ciò che è accaduto in altri ordinamenti in cui il finanziamento pubblico ha costituito la contropartita della regolazione dei partiti, nel nostro ordinamento – paradossalmente – è stata l'abolizione del finanziamento pubblico a costituire il presupposto per introdurre una disciplina legislativa sui partiti"[21].

La contribuzione indiretta, e volontaria, del due per mille è, infatti, ad esclusivo appannaggio di quei partiti che abbiano adottato uno statuto conforme ai parametri democratici previsti dall'art. 3 del d.l. n. 149/2013 e che lo abbiano depositato presso l'apposito registro nazionale.

Per i soggetti politici che si sottopongono alla normativa, il capo II – ed in particolare l'art. 3, comma 2 – del d.l. n. 149/2013, e le "Linee guida per la redazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici"[22] prevedono l'obbligo di inserimento nei loro statuti di alcune clausole di democrazia procedurale. Spetta poi alla Commissione[23] valutare se le disposizioni statutarie regolanti aspetti economici, trasparenza e metodo democratico redatte dai partiti siano conformi al dettato legislativo. Si tratta di un potere, a dire il vero finora poco esercitato nella prassi, ma che in astratto può limitare l'agibilità amministrativa di un partito e di riflesso anche la sua competitività politica.

Le singole cause di nullità e annullabilità civilistiche dello statuto – non sindacabili dalla Commissione né dal giudice amministrativo – rimangono, invece, di competenza del giudice civile e possono di fronte a questo essere dedotte in un contenzioso tra iscritti al partito o tra partito e singolo iscritto. La funzione di "controllo successivo" – della verifica di conformità dell'atti-

[21] F. Biondi, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione"* in G. T. Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 50.

[22] Linee guida per la redazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici, adottate dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018.

[23] La Commissione è stata istituita dalla l. 6 luglio 2012 n. 96. Riguardo alla dibattuta natura dell'organo, cfr. tra gli altri, M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017.

vità di partito rispetto al dettato statutario – non è stata invece formalizzata: né affidata alla Commissione di garanzia, né ad un ulteriore organismo terzo[24].

Il quadro normativo è, perciò, parziale non solo per gli aspetti, numerosi, che rimangono fuori dal suo perimetro operativo, ma anche in relazione agli ambiti che, invece, sono interessati dalla legge. Le criticità segnalate dalla dottrina già al momento dell'approvazione non sono state né risolte, né riesaminate dal legislatore che, anzi, ha continuato, infatti, *medio tempore* ad intervenire sul tema in maniera disorganica[25].

Di seguito si darà quindi conto delle più significative criticità che affliggono l'organicità e l'efficacia della normativa statale in oggetto.

2.1. L'ambito di applicazione e l'obbligatorietà parziale della disciplina

La prima, rilevante, problematica riguarda l'ambito di applicazione del d.l. n. 149/2013: la normativa non s'impone, infatti, in egual misura a tutti i partiti politici individuati dal decreto[26], ma è obbligatoria esclusivamente per coloro che intendono beneficiare dei vantaggi fiscali e economici dalla stessa previsti. Tale aspetto indebolisce in maniera significativa l'efficacia complessiva dell'impianto legislativo che, già per com'è concepito, si prefigge di disciplinare solo parzialmente il mondo dei partiti e, segnatamente, solo coloro che volontariamente decidono di sottoporvisi.

Se, quindi, da una parte, è apprezzabile l'intento perseguito dal legislatore di riempire di contenuto giuridico il "metodo democratico" prescritto dalla Costituzione; dall'altra, introdurre normativamente, per la prima volta, l'attuazione del disposto costituzionale e limitarne il campo di azione per di più in ragione di una giustificazione "economica", sembra l'esito di un'intenzione legiferante quantomeno confusa. Il dato economico non può, infatti, considerarsi aspetto essenziale della democraticità, ma al più fattore ad essa strumentale.

[24] In senso critico rispetto a questa impostazione cfr. R. De Nictolis, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 6/2014, 5-6: "Il controllo di legalità degli statuti ben avrebbe potuto essere affidato direttamente alle Camere ovvero alla stessa Corte costituzionale. Potrebbe essere considerata non del tutto opportuna la scelta legislativa di aver affidato il controllo ad una Commissione di garanzia composta di cinque magistrati, e poi aver affidato al giudice amministrativo il sindacato sull'operato di detta Commissione".

[25] Da ultimo con la l. del 3 gennaio 2019 n. 3. La seconda parte del provvedimento reca, infatti, disposizioni volte a rafforzare la trasparenza dei partiti e dei movimenti politici, con particolare riguardo alle erogazioni effettuate in loro favore ed alle candidature presentate alle consultazioni elettorali.

[26] Art. 18, c. 1, d.l. 28 dicembre 2013 n. 149: "Ai fini del presente decreto, si intendono per partiti politici i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni (…)".

La connessione dei due aspetti – democraticità e finanziamento – costituisce, come ben si ricava dalla disamina delle normative di altri Paesi europei sul tema, una modalità di disciplinare il fenomeno frequentemente utilizzata. Il finanziamento ai partiti si può porre come mezzo tramite il quale assicurare al contempo la democraticità "esterna" di un ordinamento – e quindi garantire pluralismo e parità di *chances* tra partiti – e quella interna ai partiti, esigendo da loro il rispetto di prescrizioni democratiche come "contropartita" al percepimento di risorse economiche statali.

Ma tale impostazione può trovare giustificazione nel caso di un sistema di finanziamento pubblico diretto, in cui richiedere ai partiti il rispetto di standard democratici all'interno delle loro strutture associative in cambio di risorse economiche statali volte a sostenere la loro attività ordinaria e a rimborsare le spese elettorali da loro sostenute. In un contesto in cui, invece, tali sovvenzioni sono solo indirette e eventuali (percepite dai partiti solo nel caso di un'autonoma scelta del cittadino tramite le donazioni e il due per mille), la ragione "finanziaria" non sembra in grado di sorreggere la *ratio* di una disciplina di questo tipo.

Ecco perché il legislatore avrebbe potuto rivendicare la volontà di garantire l'osservanza del metodo democratico all'interno dei partiti (obiettivo dichiarato della normativa[27]) richiedendo l'obbligatoria applicazione della disciplina a tutte le formazioni politiche con le caratteristiche giuridiche della forma partito in maniera uniforme in tutto l'ordinamento. Ammettendo, invece, l'operatività della disciplina "a corrente alternata" ed escludendone l'efficacia *erga omnes*, si è prodotto un effetto di legittimazione anche dei partiti che non si conformano ai requisiti di democraticità. È quindi, così, lo stesso ordinamento che rinuncia a definire essenziale il metodo democratico, a intercettare e rendere attuale il significato ampio dell'art. 49 della Costituzione, ben potendo altri partiti agire e strutturarsi anche in maniera difforme rispetto a quanto prescritto della normativa.

Peraltro, volendo comunque limitare l'ambito di operatività della disciplina in esame, più che al dato economico, sarebbe risultata di maggiore efficacia la scelta di collegare il *corpus* normativo dedicato alla democrazia interna ai partiti alla legislazione elettorale, permettendo – all'interno del *genus* partito – solo alle formazioni politiche strutturate democraticamente di concorrere a determinare la politica nazionale[28].

[27] Art. 2, d.l. 28 dicembre 2013 n. 149: "L'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto".

[28] Va in questo senso la proposta A.C. 558, XVIII leg., d'iniziativa del deputato De Menech. All'art. 2 propone la ricusazione per le liste presentate da partiti o gruppi politici organizzati non iscritti nel registro nazionale dei partiti politici.

La legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165, con l'art. 4[29] ha, invece, disciplinato tale aspetto concedendo ulteriori modalità rispetto a quelle previste dal decreto per dimostrare la democraticità delle formazioni che si candidano a partecipare alle competizioni elettorali nazionali.

2.2. Il metodo democratico nella disciplina attuativa dell'art. 49 Cost.: una clausola di settore e non di sistema

La democraticità non può che considerarsi un aspetto trasversale della vita associativa di un partito e dovrebbe, perciò, interessare ogni sua dimensione: locale, regionale, nazionale e europea[30]. Non sembra, perciò, coerente con tale principio l'attuale configurazione del nostro ordinamento che ammette che gli statuti dei gruppi parlamentari siano esenti dal rispetto degli standard democratici o confliggenti con il dettato costituzionale. I regolamenti delle Camere (artt. 15 r.C. e 15 r.S.), infatti, non prevedono nessun adempimento, o quasi, da rispettare nella redazione degli statuti dei gruppi parlamentari[31].

Senza ripercorrere gli inquadramenti suggeriti dalla dottrina per tali formazioni, ciò che è d'interesse ricordare in questa sede è che il gruppo parlamentare possa qualificarsi come soggetto privato ogni volta che eserciti funzioni non inerenti a quelle proprie del Parlamento[32] e che, di conseguenza, riguardo la sua organizzazione interna possano introdursi principi in grado di orientarne l'autoregolamentazione privata al pari di quanto avviene per i partiti.

Sfugge infatti la *ratio* sottesa ad un sistema che esige il rispetto – se pur non in maniera generalizzata – del "metodo democratico" da parte di un partito al di fuori del Parlamento e, al contempo, non pretende l'adempimento a

[29] L'articolo stabilisce l'obbligo di pubblicazione in un'apposita sezione del sito internet del Ministero dell'interno, denominata «Elezioni trasparenti»: dei contrassegni per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato che ha presentato le liste del contrassegno depositato, con l'indicazione del soggetto che ha conferito il mandato per il deposito; dello statuto ovvero della dichiarazione di trasparenza depositati presso la Commissione di Garanzia; del programma elettorale con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica.

[30] Sul punto S. Parisi, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza interna alle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, fasc. n. 3/2014, 334, in cui l'autrice segnala l'opportunità per le Regioni di disciplinare alcuni aspetti (quali la selezione delle candidature tramite le primarie) dell'organizzazione interna dei partiti politici. A livello europeo esiste, invece, già una disciplina in tema di democrazia interna ai partiti (Regolamento UE n. 673 del 2018 e n. 1141 del 2014.)

[31] Entro trenta giorni dalla costituzione ogni gruppo deve redigere uno statuto che indichi le modalità di approvazione del rendiconto e le forme di pubblicità dei documenti relativi alla sua organizzazione interna.

[32] Cass. Sez. un., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335.

uguali requisiti per la proiezione di quello stesso partito all'interno dei luoghi di rappresentanza dove, per eccellenza, si esercita la democrazia.

A tal proposito sarebbe, quindi, opportuno concepire modifiche regolamentari delle assemblee rappresentative così da concepire una disciplina organica sul tema che sviluppi una rinnovata visione della legislazione sulle forze politiche. Da principi condivisi si dovrebbe perciò estrapolare un nucleo essenziale e inviolabile di disposizioni comuni a tutti gli statuti, sia dei gruppi parlamentari che dei partiti, e generalmente valido a orientare l'attività degli iscritti in senso pienamente rispondente all'art. 49 Cost. (e alle altre disposizioni costituzionali che regolano la materia) e al suo portato applicativo. Tale normativa non dovrebbe più solo disciplinare gli aspetti economici della vita associativa del partito e l'eventuale destinazione delle risorse a loro spettanti da donazioni dirette e indirette, ma piuttosto concentrarsi sul creare un impianto normativo valido per tutte le forze politiche che intendano competere politicamente nel nostro sistema democratico.

2.3. Il ruolo della Commissione di Garanzia

Un'ulteriore problematica attiene la valutazione degli Statuti ad opera della Commissione di Garanzia. Si tratta di un'analisi preventiva di conformità degli statuti dei partiti al dettato normativo e, almeno fino ad oggi, ha riguardato prevalentemente il controllo degli aspetti economici e fiscali della normativa, limitandosi sul fronte dell'organizzazione interna a verificare la rispondenza cartolare tra i requisiti richiesti dalla normativa sul tema e quelli previsti dal dettato statutario di un partito[33]. Si sono configurate così strutture societarie ben articolate, ma sostanzialmente difformi dallo spirito della normativa.

Se l'obiettivo è, infatti, garantire partecipazione e democraticità all'interno di una formazione politica, sono da valutarsi inefficaci le disposizioni che prevedono la convocazione ordinaria degli organi assembleari a cadenza triennale[34]; o le previsioni che garantiscono l'intervento delle minoranze, ma con *quorum* talmente alti da rendere di fatto preclusiva qualsiasi iniziativa non sostenuta anche dal consenso di parte della maggioranza[35]; o clausole a

[33] Sul punto si veda ad esempio la Deliberazione 12 febbraio 2018, n. 7/Ben in cui la Commissione riammette ai benefici il partito politico Fratelli d'Italia-Alleanza nazionale a seguito di una pronuncia del TAR Lazio, al quale la Commissione aveva negato l'accesso ai benefici perché la relativa domanda era pervenuta oltre il termine.

[34] Ai sensi dell'art. 15 dello Statuto di Forza Italia (depositato nel Registro nazionale dei partiti politici e pubblicato sulla G.U. n. 263 del 10 novembre 2017, S.O. n. 53) il Congresso Nazionale definisce ed indirizza la linea politica di Forza Italia e si riunisce con cadenza triennale.

[35] Gli statuti dei gruppi parlamentari del MoVimento 5 Stelle (pubblicati sul sito della Camera e del Senato) prevedono che l'Assemblea possa essere convocata solo dal suo Presidente o da almeno la metà dei suoi componenti.

garanzia della partecipazione attiva della base del partito, ma che possono facilmente essere derogate per volere della dirigenza[36].

Alla Commissione non è attribuito un potere così ampio di valutazione discrezionale[37] ma l'esito è, in ogni caso, un abbassamento della soglia di democraticità richiesta già a partire dalla semplice conformazione testuale dello statuto.

In aggiunta, parte della normativa dei partiti viene spesso affidata a un'ulteriore autoregolamentazione volontaria: quella dei codici etici e di condotta. Si tratta di strumenti sottratti al controllo della Commissione di garanzia e non sottoposti, perciò, allo stesso regime di pubblicità degli statuti, ma che, invece, incidono profondamente sui diritti degli associati e sull'attività politica dei partiti[38].

Alla luce dei rimandi giuridici che gli statuti fanno alle disposizioni codicistiche e dell'applicazione che delle stesse gli organi dei partiti hanno finora fatto, la normativa dovrebbe quindi essere revisionata prevedendo quantomeno la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale anche di tali strumenti. In parallelo le competenze della Commissione di garanzia dovrebbero essere ampliate in modo tale da attribuirle gli stessi compiti di analisi preventiva anche per i codici etici.

Da ultimo sarebbe forse opportuno concepire un controllo più efficace delle disposizioni: tramite una procedura dialogata, la Commissione potrebbe influenzare la produzione autoregolatoria delle forze politiche per renderla pienamente rispondente ai principi democratici.

3. Riflessioni conclusive

La disciplina del d.l. n. 149/2013 ha sicuramente costituito un primo significativo passo in avanti, avendo introdotto la necessità di includere alcune

[36] In base all'art. 11 dello statuto del MoVimento 5 Stelle (pubblicato su ilblogdellestelle.it) gli iscritti possono decidere se confermare o riformare una decisione di espulsione di un membro presa dal Comitato di Garanzia (secondo grado di giudizio successivo a quello del Collegio dei Probiviri) tramite votazione *online* sulla c.d. "Piattaforma Rousseau". A prescindere dall'esito di tale consultazione, però, al Garante è sempre riservata la possibilità di revocare l'espulsione (art. 11, lett. *i*).

[37] Sia in considerazione del dettato normativo non sufficientemente dettagliato che del combinato disposto degli artt. 18 e 49 Cost. che esclude la possibilità di configurazione di una vera e propria autorizzazione in astratto per i partiti. Sul punto cfr. 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*, fasc. n. 3/2016, 68.

[38] Emblematico a riguardo è il caso del codice etico del MoVimento 5 Stelle che all'art. 5 prevede una penale di € 100.000 in caso di espulsione o abbandono del Gruppo Parlamentare o del movimento per motivi di dissenso politico. Sulla compatibilità di tale clausola con il dettato di cui all'art. 67 Cost. cfr. gli atti del convegno *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018.

prime clausole minime negli statuti, ma non può ancora valutarsi sufficiente a garantire il metodo democratico all'interno degli stessi. Minori sono i dettagli prescritti dalla normativa, infatti, maggiore è l'arbitrarietà concessa all'interno delle formazioni politiche e la difficoltà per la giurisprudenza di valutare la legalità interna di un partito.

La realtà ci consegna, quindi, un sistema non in grado di assicurare la democraticità dei partiti politici: a controllo debole, in via preventiva, e eventuale e privo di garanzie di uniformità, in via successiva. Alla luce della scarsa imparzialità degli organi interni ai partiti, mancano, infatti, strumenti di controllo di conformità dell'attività del partito a quanto previsto dallo statuto: solo il giudice civile può intervenire a riguardo su iniziativa del singolo che da un provvedimento emanato dal partito si ritenga leso.

Si è concepito quindi un sistema che sottrae, per la prima volta, l'autonomia normativa degli statuti all'esclusiva discrezionalità civilistica, senza però approntare strumenti giuridici in grado di verificare l'efficacia dell'impianto nella realtà. Si è evitato quindi di affrontare il problema principale della questione: "statuti e regolamenti interni, quando lo fanno, non descrivono che una minima parte della realtà, [e in aggiunta] raramente vengono applicati in modo rigoroso"[39].

Per rispondere a tale problematica dovrebbe, quindi, strutturarsi un sistema di verifica più incisivo che, oltre a svolgere un ruolo di osservatorio imparziale, potrebbe dare risposte certe di fronte ad eventuali lesioni asseritamente subite dai singoli iscritti o, al contrario, assicurare alle forze politiche l'espulsione di soggetti effettivamente non in linea con le loro ispirazioni politiche.

Reimmaginare la normativa sui partiti potrebbe farli emergere dal cono d'ombra da cui sono protetti ed adeguare i loro standard organizzativi a quelli delle altre formazioni sociali. Non è possibile infatti ammettere che diverse disposizioni statutarie e/o regolamentari interne ai partiti siano in grado di derogare alle regole imperative contenute nella normativa primaria[40] "in una cornice ordinamentale in cui tutte le formazioni sociali, al pari degli individui, devono agire nel rispetto della Costituzione e delle leggi"[41].

[39] M. Duverger, *I partiti politici*, 2 ed., Milano, 1970, 13.

[40] O addirittura costituzionale come nel caso dell'art. 5 del codice etico del MoVimento 5 Stelle già menzionato e del suo potenziale contrasto con l'art. 67 Cost.

[41] Sentenza del TAR Campania, II sezione, 24 maggio 2017 n. 2730.

L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEI PARTITI: PRASSI, REGOLE E DOVER ESSERE COSTITUZIONALE

di Agatino Giuseppe Lanzafame

Sommario: 1. Le trasformazioni dei partiti e il loro rapporto con il territorio. Il naturale centralismo e la regolarità che diviene regola. – 1.1. Segue. Gli statuti "lunghi "dei partiti protagonisti dei primi quarant'anni della Repubblica: i modelli di organizzazione piramidale e la coabitazione tra autonomia e centralismo. – 1.2. Segue. Gli statuti dei partiti politici oggi tra zone bianche, commissari e partecipazione dematerializzata (e deterritorializzata). – 2. L'organizzazione territoriale dei partiti e i «livelli essenziali di democrazia». Alcune proposte per salvaguardare una dimensione costituzionalmente necessaria.

1. Le trasformazioni dei partiti politici nel loro rapporto con il territorio. Il naturale centralismo e la regolarità che diviene regola

I partiti non vengono creati per rappresentare ma per consentire a una élite ristretta – *in primis* fondatori e/o promotori – di conquistare il potere o di mantenerlo[1]. Con l'affermazione del governo rappresentativo, però, gli stessi partiti sono divenuti consustanziali alla democrazia e si sono affermati come principale strumento attraverso cui i cittadini concorrono alla determinazione delle politiche e accedono alle cariche elettive. Nati per il governo di pochi mediante la *fictio* della rappresentanza, si prestano a realizzare il governo dei molti, attraverso la sua effettività.

Epperò il partito politico come strumento di affermazione di una ristretta oligarchia è un costrutto naturale; il partito al servizio della democrazia è il prodotto di una scelta di valore cristallizzata in delle norme giuridiche: nel nostro ordinamento innanzitutto dall'art. 49 Cost.

Tale tensione tra natura dei partiti e loro dover essere costituzionale è alla base della crisi permanente del partito[2], non tanto come strumento per la

[1] L'assunto è un caposaldo del pensiero elitista del quale, com'è noto, sono stati esponenti G. Mosca, V. Pareto, R. Michels e G. Dorso. Di recente, sul tema G. Azzolini, *Dopo le classi dirigenti. La metamorfosi delle oligarchie nell'età globale*, Roma-Bari, 2017.

[2] 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.

gestione del potere quanto nella sua funzione di cinghia di trasmissione tra rappresentanti e rappresentati, ovviamente in direzione biunivoca[3].

I partiti, infatti, nel tempo si sono trasformati per essere sempre funzionali alla conquista e alla gestione del potere da parte dei loro vertici, senza preoccuparsi troppo dei costi di tali trasformazioni in termini di effettività della rappresentanza. Così i politologi[4] hanno osservato il progressivo tramonto del partito come organizzazione di massa, burocratizzata, radicata sul territorio e vocata alla formazione dei militanti e l'affermazione di «*cartel parties*»[5], che vivono di strategie collusive nell'ottica governativa, di «partiti personali»[6], 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»[7] o di «carta»[8] 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

[3] Sul partito politico – e sulla sua funzione nel governo rappresentativo – v. almeno, in una sterminata bibliografia, 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.

[4] 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, 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, sul tema cfr. 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.

[5] 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.

[6] Cfr. M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

[7] G. Pasquino, *L'antipolitica scende in campo*, in *Comunicazione politica*, 5, I, 13.

[8] Cfr. M. De Luca, *Partiti di carta*, Roma, 2018.

addirittura l'aggravamento) di un *deficit* democratico interno ai partiti[9] – con conseguente frizione con il principio sancito dall'art. 49 Cost – e ha auspicato la riconciliazione tra l'essere dei partiti politici 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, sia il perimetro entro cui è legittima un'attività di regolazione eteronoma dello stesso senza che questa comporti un'indebita invasione dentro uno spazio di autonomia che è pur sempre proiezione della libertà della persona.

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 di democrazia nei partiti, e in particolar modo (i) sulla necessità di un'adeguata organizzazione su base territoriale dei partiti politici; (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 e organizzazione dei pubblici poteri, con ricadute sulla forma di Stato[10],

[9] 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 rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013; F. Di Mascio – D.R. Piccio, *La regolazione dei partiti*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2015, 379; 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.

[10] In particolar modo, sul rapporto tra organizzazione dei partiti e organizzazione dei pubblici poteri, v. M. Villone, *Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni a margi-*

ed è stato rilevato l'impatto 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'organnizzazione 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*»[11].

D'altronde, la stessa l. n. 13/2014, che ha convertito il d.l. n. 149/2013 e che ha posto regole minime sui partiti politici, definisce le articolazioni territoriali dei partiti come meramente eventuali (art. 3).

Tale posizione tuttavia merita di essere riconsiderata, sia in ragione di una diversa considerazione del bilanciamento tra i principi costituzionali in gioco (cfr. *infra* sub 2), sia in ragione del progressivo processo di fuga dal territorio dei partiti, 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, le trasformazioni giuridiche, sociali, economiche e tecnologiche in atto rischiano di condurre i partiti all'abbandono della dimensione territoriale.

1.1. Segue. Gli statuti "lunghi "dei partiti protagonisti dei primi quarant'anni della Repubblica: i modelli di organizzazione piramidale e la coabitazione tra autonomia e centralismo

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.

ne 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.

[11] 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.

È noto che i partiti di massa sono stati innanzitutto laboratori ideologici e culturali, quasi partiti-chiesa, segnati da una forte componente identitaria, in continuità/contrapposizione con lo stesso potere statale (si pensi alla riflessione gramsciana sul partito quale nuovo "principe"). 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 politico. Allo stesso tempo, per tali partiti il consolidamento di modelli organizzativi strutturati su base territoriale è dipeso, ed è stato orientato, anche dalla funzionalità di tali strutture per la gestione/detenzione del potere.

In primo luogo, infatti, la presenza di una classe dirigente locale forte e radicata era determinante per il successo dei partiti a livello nazionale, anche per l'esistenza di una legislazione elettorale fondata sul voto di preferenza. Stare 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 partito[12].

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

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 Repubblica[13] – non è 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 DC 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; e artt. 33-67 Statuto DC 1982) Per la tutela dell'au-

[12] 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.

[13] 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.

tonomia 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 DC valorizzavano l'apporto dei diversi centri decisionali territoriali alle decisioni politiche, e quasi cristallizzavano la tensione di quel partito alla sintesi interna delle diverse istanze e posizioni (ideologiche, di classe e territoriali) e alla gestione costruttiva del pluralismo[14]. Sotto altro profilo, le stesse regole erano idonee a favorire l'emersione dai territori di *leadership* e linee politiche alternative, mediante una forte competizione interna[15].

Si tratta, come è evidente, di un modello organizzativo che – oltre a trarre linfa e argomenti dal pensiero di Luigi Sturzo e dalla dottrina sociale della Chiesa – 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 partiti minori.

Lo statuto del PRI, 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 candidature[16].

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 (PCI), riconosceva un discreto livello di autonomia decisionale alle articolazioni locali del partito nell'ambito di quella peculiare modalità organizzativa definita "centralismo democratico". La dettagliata

[14] Cfr. A. Cariola, *Riflessioni sui partiti politici a partire dall'elaborazione della scuola costituzionalistica catanese*, cit., 155.

[15] 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)

[16] 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.

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 regolato l'organizzazione del Partito Socialista Italiano (PSI) nella sua fase di più intenso protagonismo politico, con particolare riferimento al procedimento di selezione delle candidature. 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, piutto-

sto, 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. Gli statuti dei partiti politici oggi tra zone bianche, commissari e partecipazione dematerializzata (e deterritorializzata)

Oggi, al contrario, in un contesto profondamente mutato, in cui appunto sono diversi i modi con (e i luoghi in) cui si costruisce il consenso – gli stessi partiti hanno iniziato ad abbandonare il territorio, o quantomeno hanno mutato il loro modo di stare in esso, anche attraverso la variazione delle proprie regole interne. In altri termini, il dover essere proprio dei diversi partiti, fissato negli statuti, si è saldato con il (*rectius*, appiattito sul) loro essere, fino ad approdare a una dimensione che – come si dirà *infra sub* 2 – confligge con il dover essere costituzionale degli stessi.

I motivi che hanno indotto a tale trasformazione 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 pubblico[17].

Il secondo riguarda l'utilizzo di tecnologie che consentono la costruzione del consenso attraverso il rapporto immediato tra leader ed elettori: già da tempo si sono tracciati i contorni di una sorta di «videocrazia»; e, più, di recente si è dovuto considerare l'impatto di internet e dei *social network* nella costruzione del consenso[18].

Il terzo riguarda la progressiva perdita di rilievo delle autonomie locali. Il governo locale, infatti, per le forze politiche non costituisce più uno strumento necessario per la costruzione del consenso e 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, quindi, che un partito nazionale si astenesse dal presentare candidature alle elezioni amministrative, di recente non sono infrequenti assenze e rinunce in occasio-

[17] 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.

[18] 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.

ne delle competizioni locali (si pensi alla scelta del PD 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 centralistica[19], 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, non registrato, su cui *infra*), conservano l'articolazione su livelli territoriali (a cui sono formalmente riconosciuti 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.

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

[19] Cfr. 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.

(art. 25). A quest'ultimo, inoltre, è riconosciuto il potere di commissariare «*in casi urgenti e motivati*» le articolazioni territoriali (art. 10).

Quella 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*» (cfr. 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 (cfr. art. 6), 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).

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 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, poiché definiscono

puntualmente ipotesi 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, la definizione di regole e 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, peraltro, 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 il coinvolgimento delle articolazioni locali.

Da ultimo, poi, il testo approvato nel 2019 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 ad un processo di deterritorializzazione della politica, sulla scia di quanto già effettuato 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'irrilevanza 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 normativo[20] – 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 M5S[21].

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

[21] 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.

Il quadro che è 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 – forse ascrivibile nel più ampio fenomeno della deterritorializzazione delle relazioni sociali ed economiche – o quantomeno di una loro generalizzata trasformazione in meri terminali con funzioni serventi rispetto al *party in central office*, quasi delle agenzie locali di comunicazione e organizzazione eventi.

2. L'organizzazione territoriale dei partiti e «livelli essenziali di democrazia». Alcune proposte per salvaguardare una dimensione costituzionalmente necessaria

Proprio la circostanza che tale esito costituisce la naturale evoluzione del fenomeno partitico induce a riconsiderare la compatibilità di tali modelli 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 politici, ma inerisce anche alla dimensione interna degli stessi; è altrettanto noto che nello stato costituzionale e pluralista la democrazia non si riduce alle elezioni[22], ma si determina anche grazie a un sistema di regole che garantisce la libertà, l'inclusione della persona, la sua possibilità di acces-

[22] V. per tutti S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

so 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*»[23].

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 quello di sussidiarietà (art. 118. Cost e art. 5 TUE), quello di uguaglianza e parità di chance 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 alle forze politiche – financo in sede di revisione costituzionale – cosicché non è possibile che partiti politici che si muovono entro il perimetro tracciato dalla Carta perseguano opzioni ideologiche confliggenti con gli stessi.

In ragione di tali principi, all'interno dei partiti il cittadino 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*»[24].

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 di autonomia, inteso come espressione politica della libertà personale, e quello di sussidiarietà, declinazione del primato della persona[25].

Del resto, che la rappresentanza politica – e quindi i partiti che concorrono a determinarla – debba sempre essere ancorata al territorio è sancito dagli artt. 56 e 57 Cost. Nella logica della costituzione, infatti, rappresentanza territoriale e nazionale non sono 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 seconda[26]. In-

[23] Così P. Ignazi, *Partito e democrazia*, cit., 330.

[24] 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.

[25] 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.

[26] 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*

fatti, così come l'unità nazionale non si costruisce *per saltus* ma prende corpo attraverso il riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia[27], 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 e valori in gioco – riposa sull'effettività della rappresentanza territoriale, ovvero all'effettiva considerazione delle ragioni e delle identità locali all'interno delle assemblee rappresentative.

L'effettività della rappresentanza territoriale, com'è evidente, dipende sia dalla legislazione elettorale, sia dall'organizzazione dei partiti politici.

È evidente, allora, che l'articolazione territoriale dei partiti e l'adozione da parte di questi di regole che tutelino l'autonomia dei centri decisionali locali riguardano i «livelli essenziali» di democrazia interna che devono essere garantiti, in attuazione dell'art. 49 Cost.

Anche tale ambito, 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 anfibie, la cui attività è funzionale alla democrazia[28].

Addirittura, con il protrarsi dell'inerzia legislativa, è possibile ipotizzare che sia la stessa autorità giurisdizionale a censurare regole e modelli che comprimono l'autonomia dei centri decisionali territoriali sulle vicende locali, riconoscendo una dimensione immediatamente giustiziabile al combinato disposto degli artt. 5 e 49 Cost.

È evidente, inoltre, che la deterritorializzazione dell'organizzazione dei partiti può essere temperata anche con interventi di tipo incentivante sulle regole che influenzano l'attività di questi ultimi e, in particolar modo, sulla legislazione elettorale proprio per la relazione biunivoca che la lega al sistema partitico[29]. Anzi, proprio per la strumentalità dei partiti alla conquista del potere, intervenire sui centri di potere e sulle regole per l'accesso agli stessi è lo strumento più efficace per conformarne l'attività.

A tal proposito, già in altra sede si è evidenziata la necessità di intervenire sulla legislazione elettorale per rafforzare il rapporto tra partiti e ter-

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.

[27] 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.

[28] 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.

[29] Sul tema, da ultimo, v. G. Tarli Barbieri, *Sistema partitico e regole elettorali*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3/2019, 55 ss.

ritori[30] – con l'introduzione del voto di preferenza o di collegi uninominali di piccole dimensioni – o quantomeno per eliminare dalla legge vigente le pluricandidature, idonee a «*spezzare – rectius eludere – il rapporto tra eletto e territori*»[31], e impedire il fenomeno dei candidati paracadutati da un territorio all'altro in ragione delle loro possibilità di vittoria. A tal fine, sarebbe forse utile prevedere la residenza dei candidati sul territorio come requisito per la candidatura in un determinato collegio: una regola che negli Stati Uniti assume addirittura dignità costituzionale[32].

Ancora, 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 crisi[33].

Si tratta tuttavia, com'è evidente, di soluzioni che, al pari della disciplina legislativa del fenomeno partitico, dipendono dalla volontà dei decisori politici di intervenire in tale direzione e, nella sostanza, dalla disponibilità delle élites politiche centrali a cedere verso i territori porzioni di potere e, in ultimo, a mettere in discussione se stesse. Non è ragionevole, quindi, attendersi la loro realizzazione.

Al contrario, la progressiva e sistematica erosione dei confini delle cd. «*political questions*»[34] e il venir meno della discrezionalità del legislatore come argine all'attivismo delle giurisdizioni[35], ordinarie e costituzionali, potrebbe condurre queste ultime ad adottare, su impulso dei cittadini in qualità di elettori e/o iscritti ai partiti, pronunce per correggere i vizi più evidenti o per indirizzare il legislatore verso l'adozione di regole che favoriscano il radicamento territoriale di partiti e candidati.

D'altronde se è vero che l'attività creativa degli interpreti è da considerare in tensione con i principi del governo rappresentativo[36], giacché dovrebbe essere competenza esclusiva del decisore politico la definizione dei fini dello

[30] 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.

[31] A. Cariola, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017, 8.

[32] 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.

[33] 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.

[34] Sul tema, per tutti, v. C. Drigo, *Giustizia costituzionale e political question doctrine: paradigma statunitense e spunti comparatistici*, Bologna, 2012.

[35] Sul punto v. da ultimo A. Ruggeri, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunziata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in *Giustizia Insieme*, 24 novembre 2019.

[36] 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.

Stato, così come la risoluzione dei conflitti; è altrettanto vero che tale attività risulta alla fine espressione di un'istanza sociale, diffusa nella cultura del tempo, che muove a dare sostanza alla rappresentanza politica, sino a ricercare le sedi più diverse compresa quella giurisdizionale.

LA FIGURA DEL VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI NELL'ESPERIENZA GOVERNATIVA RECENTE

di Alfonso Maresca

Sommario: 1. Premessa. – 2. I compiti e le funzioni del Vicepresidente: la l. 23 agosto 1988, n. 400. – 3. Il c.d. contratto di governo e il «ruolo» acquisito dai Vicepresidenti. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'attenzione della dottrina e dell'opinione pubblica riguardo alla figura del Vicepresidente del Consiglio dei ministri ha ripreso vigore con l'avvio del governo Conte I[1], in cui l'incarico è stato ricoperto dai *leader* dei due partiti[2] che hanno dato origine all'esecutivo.

Tale ruolo fu previsto dal R.D. 15 dicembre 1917, n. 1963[3], per affrontare nel periodo bellico il coordinamento dei diversi comitati interministeriali istituiti presso la presidenza del consiglio. Esaurita questa fase, la figura fu abolita con R.D. 18 gennaio 1919, n. 38.

[1] Il governo Conte I rappresenta il sessantacinquesimo esecutivo della Repubblica Italiana, il primo della XVIII legislatura, è rimasto in carica dall' 1.6.2018 al 5.9.2019. Un governo di coalizione nato da un «accordo» tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, successivamente alle elezioni politiche del 4.3.2018. Sulle «peculiarità» giuridico-politiche che hanno dato origine alla nascita di tale governo, cfr. tra gli altri, V. Baldini, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri),* in *dirittifondamentali.it*, 1, 2018; A. Morelli (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018; E. De Marco, *Qualche considerazione sul "Governo del cambiamento". "Terza Repubblica" o ritorno al passato?*, in *federalismi.it*, 4, 2019.

[2] Rispettivamente il sen. Matteo Salvini, segretario federale della Lega, e l'on. Luigi Di Maio, capo politico del Movimento 5 Stelle, dal 23 settembre 2017 al 22 gennaio 2020.

[3] Presidente del Consiglio dei ministri del Regno d'Italia Vittorio Emanuele Orlando (30.10.1917 – 23.6.1919), v. R. Di Passio, *La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. di Scienza dell'Amministrazione,* 4, 1976, 610-611.

Tale particolare attribuzione non è contemplata dalla Carta costituzionale[4], laddove la stessa si occupa di definire, a «grandi linee», la struttura del Governo[5]: pur tuttavia è presente nella prassi repubblicana[6].

Il primo Vicepresidente del Consiglio, dopo il referendum istituzionale del 2 giugno 1946, fu Pietro Nenni[7], nell'allora governo De Gasperi I[8]. L'incarico fu conferito in assenza di una norma espressa: pertanto si parlò di «organo di fatto»[9].

In occasione del dibattito parlamentare per la fiducia al governo De Gasperi V[10] fu ipotizzata, tra l'altro, la presunta «incostituzionalità» della figura «vicepresidenziale»: anche parte della comunità scientifica ha nel corso del tempo mostrato un atteggiamento critico[11] considerandola «distante» dalla lettera e dallo spirito della Costituzione[12].

[4] La Vicepresidenza si era già consolidata nella prassi prima dell'avvento della Costituzione. In Assemblea costituente non emerse la volontà di escludere tale figura, cfr. A. Falzone - F. Palermo - F. Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, 289 ss..

[5] Su tale aspetto ampia è la letteratura, cfr. tra gli altri, P. Biscaretti Di Ruffia, voce *Governo*, in *Novissimo digesto italiano*, VII, Torino, 1961; L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.,* vol. XIX, Milano, 1976, 675; P.A. Capotosti, *Governo*, in *Enc. Giur.,* XV, Roma, Treccani, 1989, 1; S. Bartole, *Governo italiano*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, 1991, 637; F. Cuocolo, *Il Governo nell'esperienza repubblicana,* in *Sudi in onore di L. Elia*. Tomo, I, Milano, 1999, 371; S. Merlini - G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017; S. Troilo, *La struttura del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, *on line*, n. 1, 2019.

[6] Cfr. C. Romanelli Grimaldi, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1984, 84-85; P. Calandra, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986, 95-96.

[7] Politico e giornalista italiano, *leader* del Partito Socialista Italiano. Ha di nuovo ricoperto la carica nei governi: Moro I; Moro II; Moro III (4.12.1963–24.6.1968). Nel 1970 è stato nominato senatore a vita dal Presidente della Repubblica G. Saragat.

[8] Il governo De Gasperi I (10.12.1945-1.7.1946) si è formato durante «l'ordinamento provvisorio» (1943-1946); in particolare, dopo il governo Parri (21-6-24.11.1945), nella fase precedente al referendum istituzionale.

[9] Cfr. T Martines, *Diritto costituzionale,* Milano, 1977, 90. Bisognerà attendere diversi decenni prima che si formalizzi tale incarico, il riferimento è alla legge 23 agosto 1988, n. 400 «*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*».

[10] Il primo ad essere varato dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale (23.5.1948 –12.1.1950), l'on. De Gasperi è stato l'unico politico a presiedere complessivamente ben otto governi dal 10.12.1945 al 28.7.1953. La prima enunciazione della tesi contraria alla costituzionalità di tale figura risale al giugno del 1948, le forze politiche di opposizione ne lamentarono la presenza nel Governo De Gasperi V (Vicepresidente Saragat), primo esecutivo formato dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, cfr. L. Preti, *Il Governo nella Costituzione italiano*, Milano 1954, 29; P. Calandra, *I Governi della repubblica. Vicende, formule, regole,* Bologna, 1996, 61 ss..

[11] Le difficoltà di conciliare tale figura sono esplicitate da P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, 202-203; anche da T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 1986, 426.

[12] Cfr.: C. Mortati; *Istituzione di Diritto Pubblico*, Padova 1975, T. I, 559 ss.; S. Labriola, *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del Governo per l'ordinaria amministrazione,* in *Giur. cost*., 1979, 211 ss..

Tuttavia altra parte della dottrina[13] ha osservato che poteva ritenersi corretta l'attribuzione di tale incarico, pur in assenza di espresse disposizioni della Carta costituzionale, essendo corrispondente all'esigenza dei partiti di affidare ai propri *leader*[14] una «preminente posizione politica».

Tale figura è presente in trentasette su sessantasei compagini governative[15].

In un primo momento[16], l'incarico di Vicepresidente è stato conferito unitamente a quello di ministro senza portafoglio[17]; successivamente ha assunto un'autonoma configurazione[18]. In ogni caso non è mutata la «posizione giuridica», poiché il decreto di nomina del Vicepresidente può indicare il «settore di competenza»[19] oppure limitarsi all'attribuzione dell'incarico, nella quale ultima ipotesi il Presidente del Consiglio può decidere i settori da assegnare al coordinamento del "vicario".

[13] Cfr. V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio,* Roma, 1950, 259 ss.; G. Rizza, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 1970, 97; P. Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, 1975, 221; L. Paladin, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1977, 145 ss..

[14] Cfr. S. Troilo*, La struttura del Governo*, in *ossertoriosullefonti.it*, cit., 20.

[15] Cfr. le valutazioni espresse da R. Di Passio, *Gli organi della presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. Sc. Amm.,* 1978, 87.

[16] Questo fino al 19 maggio 1957, con l'avvio del sesto Governo della Repubblica presieduto dall'on. A. Zoli si conferì in maniera autonoma l'incarico di Vicepresidente all'on. G. Pella, al quale fu riconosciuto anche l'incarico di ministro degli affari esteri (20.05.1957–2.7.1958).

[17] Parte della dottrina assimila la figura ad un ministro senza portafoglio v.: F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959 186 ss.; P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1986, 488; G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, 387 ss..

[18] In estrema sintesi, il Vicepresidente del Consiglio dei ministri figura nella composizione dei seguenti Governi, in qualità di: A) «ministro senza portafoglio con incarico di vice presidente»: P. Togliatti e G. Rodinò (Bonomi II), M. Brosio e P. Nenni (Parri), P. Nenni (De Gasperi I) e L. Einaudi (dal 6 giugno 1947 anche ministro del Bilancio), G. Saragat e R. Pacciardi (De Gasperi IV); G. Saragat (De Gasperi V, Scelba e Segni I), A. Piccioni (De Gasperi VII - VIII); B) «vice presidente»: G. Pella (Zoli), A. Segni (Fanfani II), A. Piccioni (Fanfani III – IV; Leone I), P. Nenni (Moro I, II, III), F. De Martino (Rumor I e III; Colombo), M. Tanassi (Andreotti II), U. La Malfa (Moro IV); A. Forlani (Craxi I; II); G. Amato (Goria); G. De Michelis (De Mita); C. Martelli (Andreotti VI); G Fini (Vicepresidente dall'11.1.2001 al 17.11.2004 dal 18.11.2004 diviene anche ministro degli affari esteri) e M. Follini (Berlusconi II); C) «ministro con incarico di vicepresidente»: C. Martelli – Grazia e giustizia (Andreotti VII); R. Maroni – Interno e G. Tatarella - Poste e telecomunicazione (Berlusconi I); W. Veltroni - Beni culturali e ambiente (Prodi I); G. Fini – Affari esteri e G. Tremonti – Economie e finanze (Berlusconi III); M. D'Alema – Affari esteri e F. Rutelli – Beni e attività culturali (Prodi II); A. Alfano - Interno – (Letta); M. Salvini – Interno L. Di Maio – Sviluppo economico e lavoro (Conte I). Nel governo D'Alema I (21.10.1998–22.12.1999) l'incarico è stato affidato, all'on. S. Mattarella, con delega ai servizi di sicurezza.

[19] Ad esempio è stato specificato l'incarico per il sen. P. Nenni quale Vicepresidente e ministro per la costituente D.L. 31 luglio 1945, n. 435, nei governi Parri e De Gasperi I.

Dalla disamina della prassi emerge che sovente l'incarico è attribuito a «personalità carismatiche» nell'ambito dei partiti costituenti la coalizione[20]. Si pensi ai casi di P. Nenni, F. De Martino[21], U. La Malfa[22], G. Amato, W. Veltroni, S. Mattarella, G. Fini e M. D'Alema[23].

Nei governi c.d. «di coalizione», a differenza di quelli c.d. «monocolore»[24], tale ruolo è stato attribuito anche a più soggetti: tre in quelli guidati da De Gasperi (II, III, IV, V)[25]; due da Berlusconi (I, II, III)[26], Prodi (II)[27] e Conte (I)[28].

Esclusi i casi in cui non è stato ritenuto opportuno ricoprire la carica[29]

[20] Su tale connotazione vasta è la letteratura scientifica, cfr. tra gli altri, G. Ferrara, *Il governo di coalizione,* Milano, 1973*;* M. Carducci, *L'accordo di coalizione*, Padova, 1989; G. U. Rescigno, voce F*orme di Stato e forme di governo*. *Diritto costituzionale*, in Enc. Giur. It., Roma, XIV, 1989; A. D'Andrea *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991; P. Calandra, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, cit.; sulla coalizione vista come «necessità istituzionale» cfr. S. Merlini - G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 108-119.

[21] Giurista, politico e accademico italiano, è tra i massimi esponenti del socialismo italiano. Nominato senatore a vita dal Presidente della Repubblica F. Cossiga, nel 1991, è stato più volte (1963-1966; 1969-1970; 1971-1976) segretario del partito socialista. Ha ricoperto la carica di Vicepresidente del Consiglio in tre governi: Rumor I (12.12.1968–5.8.1969), Rumor III e Colombo (27.03.1970–17.2.1972).

[22] *Leader* del partito repubblicano, ininterrottamente deputato dal 1948 fino al 1979 (anno della sua morte). Vicepresidente del Consiglio nei governi: Moro IV (23.11.1974–12.02.1976); Andreotti V (20.03.1979–26.03.1979).

[23] Tutti ricoprivano un «ruolo» nel partito politico di appartenenza, nel prosieguo della trattazione sarà meglio specificato.

[24] Nei 37 governi del periodo repubblicano in cui compare il Vicepresidente sono: 32 di coalizione e 5 monocolore. Quest'ultimi sono stati: De Gasperi VIII (16.7.1953–2.8.1953); Zoli (19.5.1957–1.7.1958); Fanfani III (26.7.1960–21.2.1962); Leone I (21.6.1963–4.12.1963); Rumor II (5.8.1969–27.3.1970).

[25] Nei governi De Gasperi II (14.7.1946–2.2.1947), De Gasperi III (2.2.1947–31.5.1947) e De Gasperi IV (31.5.1947–24.5.1948) i vicepresidenti furono: L. Einaudi (1.6.1947–24.5.1948, del Partito liberale italiano); R. Pacciardi (1.6.1947–12.5.1948, Partito repubblicano italiano); G. Saragat (1.1.1947–24.5.1948 Partito socialista dei lavoratori italiani). Nel governo De Gasperi V (24.5.1948–27.1.1950) rivestirono la carica: A. Piccioni (Democrazia cristiana); G. Porzio (Partito liberale italiano); G. Saragat (Partito socialista dei lavoratori italiani).

[26] Nel governo Berlusconi I (10.5.1994–17.1.1995) i vicepresidenti sono stati: R. Maroni (Lega Nord) e G. Tatarella (Alleanza nazionale); II (11.06.2001–23.04.2005) G. Fini (Alleanza Nazionale) e G. Follini, detto Marco (Unione di centro); III (23.4.2005–17.5.2006) G. Fini (Alleanza Nazionale) e G. Tremonti (Forza Italia).

[27] Nel governo Prodi II (17.5.2006–8.5.2008) hanno assunto l'incarico di Vicepresidente M. D'Alema (Democratici di Sinistra) e F. Rutelli (La Margherita).

[28] Nel governo Conte I (1.6.2018–5.9.2019) i Vicepresidenti sono stati L. Di Maio (Movimento 5 stelle) e M. Salvini (Lega).

[29] I governi della Repubblica che hanno fatto a meno del Vicepresidente sono: De Gasperi VI (27.1.1950–26.7.1951); Pella (17.2.1953–19.1.1954); Fanfani I monocolore (19.1.1954–10.2.1954); Segni II monocolore (16.2.1959–26.3.1960); Tambroni monocolore (26.3.1960–27.7.1960); Leone II monocolore (24.6.1968–12.12.1968); Andreotti I monocolo-

(si pensi, tra l'altro, ai governi di breve durata[30] o a quelli c.d. tecnici[31]), negli altri l'incarico di Vicepresidente è stato affidato a una personalità politica di rilievo[32], componente di una delle due Camere[33]. L'uomo politico che ha ricoperto tale incarico per più tempo è stato il sen. Attilio Piccioni[34], in ben sei

re (17.2.1972–26.6.1972), Rumor IV (8.7.1973–14.3.1974); Rumor V (14.3.1974–23.11.1974); Moro V monocolore (12.2.1976–30.7.1976); Andreotti III monocolore (30.7.1976–13.3.1978); Andreotti IV monocolore (13.3.1978–21.3.1979); Andreotti V dopo la morte (26.3.1979) dell'on Ugo La Malfa avvenuta appena cinque giorni dopo aver assunto la carica (21.3.1979), non fu nominato nessun altro (26.3.1979–5.8.1979); Cossiga I (5.8.1979–4.4.1980); Cossiga II (4.4.1980–18.1.1980); Forlani (18.1.1980–28.6.1981); Spadolini I (28.6.1981–23.8.1982); Spadolini II (23.8.1982–1.12.1982); Fanfani V (1.12.1982–4.8.1983); Fanfani VI (17.4.1987–28.7.1987); Amato I (28.6.1992–29.4.1993); Ciampi che indica quale Vicepresidente Mariotto Segni detto Mario, il quale non presta giuramento e rifiuta l'incarico, carica quindi non ricoperta (29.4.1993–11.5.1994); Dini (17.1.1995–18.5.1996); D'Alema II (22.12.1999–26.4.2000); Amato II (26.4.2000–11.6.2001); Berlusconi IV (8.5.2008–16.11.2011); Monti (16.112011–28.4.2013); Renzi (22.2.2014–12.12.2016); Gentiloni (12.12.2016–1.6.2018); Conte II (5.9.2019–in carica).

[30] Fanfani I (19.1.1954–10.2.1954) solo 22 gg.; Spadolini II (23.8.1982–1.12.1982) 100 gg.; Tambroni (26.3.1960–27.7.1960) 123 gg..

[31] I governi c.d. tecnici consistono in un governo non politico ma di transizione, costituito da membri non appartenenti alla classe politica, il cui obiettivo principe è il disbrigo delle questioni correnti, in attesa di un chiarimento della situazione politica. Tali governi sono stati quello Dini (17.1.1995–18.5.1996) e Monti (16.112011–28.4.2013); viene indicato anche quello di Ciampi che è stato il primo governo della Repubblica presieduto da un non parlamentare, pur tuttavia era comunque composto da politici. V. S. Merlini - G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 284-295.

[32] I governi in cui l'incarico di Vicepresidente è stato attribuito ad un unico soggetto sono: De Gasperi VII (26.7.1951–16.7.1953) De Gasperi VIII (16.7.1953–17.8.1953) incarico svolto da A. Piccioni; Scelba (10.2.1954–6.7.1955); Segni I (6.7.1955–205.1957) incarico svolto da G. Saragat; Zoli (20.05.1957–2.7.1958) Vicepresidente G. Pella; Fanfani II (1.7.1958–15.2.1959) Vicepresidente A. Segni; Fanfani III (27.7.1960–22.2.1962); Fanfani IV (22.2.1962–22.6.1962); Leone I (22.6.1963–5.12.1963) incarico svolto da A. Piccioni; Moro I (5.12.1963–23.7.1964); Moro II (23.7.1964–24.2.1966); Moro III (24.2.1966–25.6.1968) incarico svolto da P. Nenni; Rumor I (13.12.1968–6.8.1969) Vicepresidente F. De Martino; Rumor II (6.8.1969–28.3.1970) Vicepresidente P. E. Taviani; Rumor III (28.3.1970–6.8.1970); Colombo (6.8.1970–18.2.1972) incarico svolto da F. De Martino; Andreotti II (26.6.1972–8.7.1973) Vicepresidente M. Tanassi; Moro IV (23.11.1974–12.2.1976) Vicepresidente U. La Malfa; Andreotti V (21.3.1979-26.3.1979) Vicepresidente U. La Malfa per solo cinque giorni a causa della sua prematura scomparsa; Craxi I (4.8.1983–1.8.1986) Craxi II (1.8.1986–18.4.1987) incarico svolto da A. Forlani; Goria (29.7.1987-13.4.1987) Vicepresidente G. Amato; De Mita (13.4.1988–23.7.1989) Vicepresidente G. De Michelis; Andreotti VI (23.7.1989–12.4.1991); Andreotti VII 12.4.1991–28.6.1992) incarico svolto da C. Martelli; Prodi I (17.5.1996–21.10.1998) Vicepresidente W. Veltroni; D'Alema I (21.10.1998–22.12.1999) Vicepresidente S. Mattarella; Letta (28.4.2013–22.2.2014) Vicepresidente A. Alfano.

[33] A differenza della carica di Presidente del Consiglio dei ministri affidata a non parlamentari: Ciampi, Dini, Amato nel secondo governo e infine Conte.

[34] Fu segretario politico della Democrazia Cristiana dal 1946 al 1949. Il sen. Piccioni fu incaricato dal Presidente della Repubblica L. Einaudi di formare il nuovo governo. Dopo le

governi (De Gasperi V, VII, VIII, Fanfani III, IV, Leone I)[35], per complessivi sette anni circa.

Sul «peso politico» che tale incarico ha rivestito giova puntualizzare che ben quattro Vicepresidenti sono divenuti Presidenti della Repubblica[36], per alcuni l'attribuzione dell'incarico ha preceduto l'incarico di Presidente del Consiglio[37], per altri lo ha seguito[38], qualcuno è divenuto Presidente di una Camera[39] mentre qualcun altro lo era già stato[40], alcuni sono stati nominati giudici costituzionali[41].

Un ulteriore aspetto interessante è fornito dal ruolo che ciascun Vicepresidente occupava nel partito politico di appartenenza: sovente segretari, vice segretari o comunque componenti dell'«alta dirigenza» del partito[42].

consultazioni di rito, era riuscito a ottenere il consenso dei liberali e l'appoggio esterno dei socialdemocratici; tuttavia quest'ultimi, successivamente, annunciarono che avrebbero votato contro il nuovo governo, costringendo il senatore a rinunciare all'incarico.

[35] Nel Governo De Gasperi VI (in cui mancava la figura del vicepresidente) esercitò le funzioni di Presidente in assenza del titolare dal 10 al 23 marzo 1951, unitamente alla carica di ministro di grazia e giustizia.

[36] Il sen. Luigi Einaudi è divenuto il 2° Presidente della Repubblica (12.5.1948–11.05.1955); il sen. Antonio Segni è stato il 4° Presidente della Repubblica (11.5.1962–6.12.1964) il sen. Giuseppe Saragat è stato il 5° Presidente della Repubblica (29.12.1964–29.12.1971); l'on. Sergio Mattarella è il 12° Presidente della Repubblica in carica dal 3.2.2015.

[37] L'on. G. Amato è stato Vicepresidente con il governo Goria (28.7.1987 – 13.4.1988), successivamente Presidente del Consiglio dal 28.6.1992 al 29.4.1993 e dal 26.4.2000 all'11.6.2001.

[38] A. Segni fu Presidente del Consiglio dal 6.7.1955–19.5.1957; successivamente Vicepresidente del governo Fanfani II (1.7.1958–15.2.1959), per poi succedergli e nell'incarico di Presidente dal 15.2.1959 al 25.3.1960. G, Pella fu Presidente del Consiglio dal 17.8.1953 al 18.1.1954, successivamente assunse la carica di Vicepresidente nel governo Zolli (20.5.1957–2.7.1958). A. Forlani è stato Presidente del Consiglio dal 18.10.1980 al 28.6.1981, assunse la carica di Vicepresidente nei governi Craxi I (4.8.1983–1.8.1986) e Craxi II (1.8.1986–18.4.1987). M. D'Alema è stato Presidente del Consiglio dal 21.1.1998 al 22.12.1999 e dal 22.12.1999 al 26.4.2000; ha assunto la carica di Vicepresidente nel governo Prodi II (17.5.2006–8.5.2008).

[39] L'on. G. Fini è stato Vicepresidente ininterrottamente nei governi Berlusconi II e III dall'11.6.2001 al 17.5.2006, e Presidente della Camera dei deputati dal 30.4.2008 al 14.3.2013.

[40] Il sen. G. Saragat, Vicepresidente in ben 6 governi (De Gasperi II, III, IV, V; Scelba; Segni I) - solo il sen. A. Piccioni l'ha eguagliato (De Gasperi V, VII, VIII, Fanfani III, IV, Leone I), fu Presidente dell'Assemblea costituente dal 25.6.1946 al 6.2.1947.

[41] L'attuale Presidente della Repubblica Sergio Mattarella è stato eletto giudice costituzionale dal Parlamento in seduta comune il 5 ottobre 2011. Nel maggio 2009 era stato eletto dal Parlamento componente del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, di cui è stato Vice Presidente. L'on. Giuliano Amato è stato nominato dal Presidente della Repubblica (G. Napolitano) il 12 settembre 2013.

[42] Per citarne alcuni: A. Piccioni; P. E. Taviani, A. Forlani (segretari della Democrazia cristiana); P. Nenni, F. De Martino, M. Tanassi, G. Amato, C. Martelli (segretari e vice del Partito socialista italiano); U. La Malfa (segretario del Partito repubblicano italiano); G. Saragat e M. Tanassi (segretari del Partito socialista democratico italiano); M. D'Alema (segretario del Partito democratico di sinistra e dei Democratici di sinistra), W. Veltroni (segretario dei Democratici di sinistra); G. Fini (segretario del Movimento sociale italiano-Destra nazionale

Frequentemente l'istituto è stato finalizzato ad ottenere un «maggior impegno» del secondo partito della coalizione.[43]

Perciò è interessante indagare sulle «particolarità» del governo Conte I con riferimento alla figura dei due Vicepresidenti.

Molto probabilmente queste derivano dalla «convergenza necessitata»[44] tra i due partiti Movimento Cinque Stelle-Lega con programmi politici solo in minima parte sovrapponibili, tanto è che è stato previsto un «Comitato di Conciliazione»[45], non bastando evidentemente il conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio a una personalità[46] estranea alle due formazioni partitiche.

2. I compiti e le funzioni del Vicepresidente: la l. 23 agosto 1988, n. 400

La figura del Vicepresidente del Consiglio dei ministri è prevista nella legge n. 400 del 1988, recante «*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consigli dei ministri*»[47].

In particolare, l'art. 8 riconosce la facoltà al Presidente del Consiglio di proporre «*l'attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente*»[48].

e successivamente presidente di Alleanza Nazionale); on. M. Follini (segretario del Centro Cristiano Democratico); A. Alfano (segretario del Popolo della libertà, presidente del Nuovo centro destra); R. Maroni (coordinatore della segreteria politica della Lega Nord); M. Salvini (segretario della Lega); L. Di Maio (capo politico del Movimento 5 Stelle).

[43] Cfr. F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, cit., 188.

[44] Da cui è scaturito il c.d. «Contratto per il Governo del cambiamento» siglato dalle due forze di maggioranza, Movimento 5 Stelle e Lega, si presenta sostanzialmente come un accordo programmato di coalizione. Cfr. tra gli altri, i contributi di R. Bin, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *LaCostituzione.info*, 16 maggio 2018; M. Carducci, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it* 13, 2018, 2 ss.. Il Contratto è disponibile su: *http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf*

[45] E non il Consiglio di Gabinetto art. 6, l. 23.8.1988, n. 400.

[46] Giuseppe Conte è professore ordinario di diritto privato presso l'Università degli Studi di Firenze. Alla sua prima esperienza politica.

[47] V. Camera dei Deputati, *La riforma della Presidenza del Consiglio. Lavori preparatori della legge 23.8.1988, n.400. I-II, Roma, 1989.* Sui commenti a tale legge si v., tra gli altri, C. Gessa, *Ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri e disciplina della funzione di Governo (prime riflessioni sulla legge 23 agosto 1988, n. 400)* in *Cons. St.*, 1988, II, 1997 ss.; A. Ruggeri, *Disciplina dell'attività di governo, ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri. Profili costituzionali della legge n. 400 del 1988*, in *Autonomia e diritto*, 1989, 21 ss., Aa.Vv., *La legge sulla Presidenza del Consiglio*, in *Foro it.,* 1989, V, 309 ss.; P. Ciarlo, *La legge sulla Presidenza del Consiglio e l'evoluzione della forma di Governo,* in *Foro it*., 1989, V, 312 ss.; S. Labriola *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n.400*, Rimini, 1989. Da ultimo v. il n. speciale: *Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988* in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2019.

[48] Art. 8 Vicepresidenti del Consiglio dei ministri: «*1. Il Presidente del Consiglio può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei ministri. Ricorrendo questa ipotesi, in caso di assenza o impedimento*

Tale statuizione sembra superare i dubbi che la dottrina ha palesato sulla nomina in argomento negando, tra l'altro, che si sia affermata una «consuetudine» in materia[49].

L'altalenante prassi ha cercato di creare una posizione politico-istituzionale «speciale» per esponenti politici cui appariva insufficiente il ruolo di ministri[50], bilanciandola nel contempo con la necessità di rispettare e garantire l'unità della posizione e delle funzioni di sovraordinazione del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 95 Cost.[51].

La disposizione palesa l'ulteriore esigenza di consentire l'attribuzione della qualifica unitamente all'incarico ministeriale (a prescindere dall'essere o meno con «portafoglio»), con la conseguenza che è stato possibile affermarne la compatibilità con gli artt. 92 e 95 della Cost.[52].

La previsione normativa mostra comunque un'ampia flessibilità dell'istituto. Ad esempio, in qualche compagine, successiva alla legge n. 400 del 1988 (D'Alema I e Berlusconi II), la funzione di Vicepresidente ha costituito incarico esclusivo[53]; in alcuni casi è stata attribuita poi qualche delega[54].

Un aspetto formale di cui bisogna tener conto è fornito dall'«atto di nomina», ovvero dal decreto[55]. La previsione normativa implica che la proposta del Presidente venga presentata al Consiglio dei ministri con la conseguenza

temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, la supplenza spetta al Vicepresidente o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano secondo l'età. 2. Quando non sia stato nominato il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, la supplenza di cui al comma 1 spetta, in assenza di diversa disposizione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro più anziano secondo l'età.»

[49] A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana,* Milano, 1981, 174-175.

[50] L. Paladin *Lezioni di diritto costituzionale,* Padova, 1982, 145.

[51] Sulla centralità di tale art., cfr. i commenti di P. Ciarlo, *Art. 95*, in *Commentario della Costituzione*, G Branca – A. Pizzorusso (a cura di), Bologna Roma, 1994, 321 ss.; A. Ambrosi, *Art. 95*, in *Commentario breve alla Costituzione*, S. Bartole - R Bin (a cura di), Padova, 2008; E. Catelani, *Art. 95* in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1836 ss..

[52] Sulla conciliabilità di tale figura con gli artt. 92 e 95 della Cost., ampio è stato il dibattitto in dottrina, si cfr., C. Lavagna *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1965, 79 ss. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 85 ss..

[53] Nel governo Berlusconi II (11.06.2001–23.04.2005) al sen. Giuseppe Follini, detto Marco, è stato affidato l'incarico esclusivo Vicepresidente del Consiglio, in un momento successivo all'insediamento dell'esecutivo risalente al 3.12.2004.

[54] Nel governo D'Alema I (21.10.1998–22.12.1999) l'incarico è stato affidato, all'on. S. Mattarella, il quale ricevette oltre alla funzione, anche la delega ai servizi di sicurezza. Nel governo Berlusconi II (11.6.2001–23.4.2005), l'on. G. Fini è stato Vicepresidente del Consiglio ad incarico esclusivo dal 12.6.2001 al 17.11.2005, dal 18.11.2004 diviene anche ministro degli affari esteri e ottiene una successiva delega (3.12.2004) alle politiche di contrasto e recupero al diffondersi delle tossicodipendenze.

[55] Decreto del Presidente della Repubblica, mantenendo la funzione fino al 23.4.2005.

che la nomina da parte del Capo dello Stato dovrebbe avvenire formalmente in un momento successivo. Il regolamento interno nulla ha stabilito in merito[56]; tuttavia, la prassi della nomina contestuale ha continuato ad applicarsi[57].

Riguardo ai profili funzionali, viene in rilievo la supplenza del Presidente del Consiglio «in caso di assenza o impedimento temporaneo» di quest'ultimo[58], «compito» parzialmente specificato dalla successiva ammissione che il Vicepresidente (o quello più anziano dei Vicepresidenti) può sostituirlo.

In assenza di un Vicepresidente la supplenza spetta al ministro più anziano[59]: ciò potrebbe far apparire tale funzione come quella meno importante, poiché è esercitabile anche da un ministro già «occupato» da altri compiti, come - del resto - può accadere ad un «vicario» formalmente nominato.

La supplenza non ha luogo in maniera automatica quando il Presidente del Consiglio è in visita in uno stato estero[60]. Nel governo Conte I si è realizzata nella riunione del Consiglio dei ministri del 7 giugno 2018, tenutosi dopo pochi giorni dall'insediamento dell'esecutivo, allorché il Vicepresidente Salvini, più anziano[61] dell'altro Di Maio, ha assunto la presidenza[62].

Bisogna soffermarsi anche su un altro esperto: posta la «funzione principe» del Vicepresidente, ribadita anche dal regolamento interno[63], ogni al-

[56] D.P.C.M. 10 novembre 1993, *Regolamento interno del Consiglio dei ministri,* in particolare tale atto enuncia al: «*Capo I Disciplina delle riunioni del Consiglio dei ministri Art. 1 (…) 2. In caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio, le relative funzioni sono svolte, ai sensi dell'art. 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal vicepresidente del Consiglio; qualora vi siano più vicepresidenti, dal più anziano secondo l'età; in mancanza, dal ministro più anziano per età (…).*»

[57] Nel senso che i Vicepresidenti sono stati nominati contestualmente al Governo, v. ad es.: D'Alema I; Prodi II; Berlusconi III; Letta; Conte I.

[58] Sul tema cfr. A. A. Romano, *Supplenza (Diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. Ital.,* XVIII, Torino, 1971, 955-962.

[59] Nel Governo De Gasperi VI dovendo il Presidente recarsi a Londra (10-23 mar 1951) fu incaricato con D.P.R. 10.3.1951, il ministro Piccioni. Riguardo alla supplenza da parte del Vicepresidente, anziché di altro ministro, cfr. C. Romanelli Grimaldi, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., cit., 84 ss., G. Rolla, *Il Consiglio dei ministri tra modello costituzionale e prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, 386, L. Ventura, *Note in tema di sottosegretari di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., Milano 1986, 525.

[60] La supplenza è stata esercitata poche volte: due volte nel governo De Gasperi VII, ove il Presidente del Consiglio decise di incaricare (D.P.R. 19.2.1952 e 7.9.1952) il Vicepresidente Piccioni in occasione delle visite ufficiali a Lisbona (19-29 febb 1952) e a Strasburgo (7-10 sett. 1952).

[61] Art. 8, comma 1, l. n. 400 del 1988, «*… in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, la supplenza spetta al Vicepresidente o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano secondo l'età.*»

[62] Il Presidente del Consiglio si era recato in Canada per il primo impegno internazionale al c.d. G7.

[63] V. D.P.C.M. 10 novembre 1993, «*Regolamento interno del Consiglio dei ministri*», Capo I "Disciplina delle riunioni del Consiglio dei ministri", art. 1 Partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri: « *(…) 2. In caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente*

tra eventuale determinazione deve trovare spazio nella delibera di nomina.

In tale ottica, la supplenza ha l'obiettivo della temporanea sostituzione al fine di assicurare continuità nell'amministrazione ordinaria dell'ufficio del Presidente quando quest'ultimo è assente o è momentaneamente impedito, sempre che vi sia l'urgenza e la necessità al compimento di atti[64]. In altri termini, l'assenza dà luogo a supplenza quando essa interessa un arco temporale ridotto e certo; se ciò non fosse, il Governo non sarebbe legittimato a continuare la sua opera. Da tale considerazione discende un'altra: l'impossibilità dell'esercizio di una «funzione vicaria»[65] da parte del Vicepresidente, il quale non può dirigere la politica generale del Governo.

In effetti la mera supplenza non può essere l'unica mansione; a ben guardare la disciplina vigente, potrebbe esservi in capo al Presidente del Consiglio la facoltà di proporre eventuali compiti e attribuzioni al Vicepresidente, essendo una figura a suo supporto e sostegno[66].

Ebbene tale scelta, effettuata sporadicamente nella prassi (si pensi ai compiti di coordinamento su settori di politica governativa[67]), è da compiersi con molta cautela ovvero per «ambiti» ben delimitati e definiti[68], onde evitare dubbi riguardo a ipotetiche «lesioni» di prerogative contemplate dalla Carta costituzionale[69].

Le competenze del Presidente del Consiglio sono a grandi linee delineate nella Costituzione[70]. La legge 400 del 1988, unitamente alla normativa che

del Consiglio, le relative funzioni sono svolte, ai sensi dell'art. 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal vicepresidente del Consiglio; qualora vi siano più vicepresidenti, dal più anziano secondo l'età; in mancanza, dal ministro più anziano per età.»

[64] Discute di indispensabilità del Presidente per la validità delle sedute, L. Paladin, *Governo italiano,* cit., 703.

[65] Cfr. S. Labriola, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, cit., 118.

[66] Ruolo legato alla «personalità» e all'«autorevolezza» di chi detiene la carica v. V. Correnti, *Funzioni vicarie e di supplenza nell'ordinamento costituzionale*, in *Dir. e società,* 3, 1988, 470.

[67] Il riferimento va, ad esempio, al governo De Gasperi IV in cui è stato riconosciuto a ciascuno dei tre Vicepresidenti uno specifico incarico: sen. Einaudi ambito economico; sen. Saragat aspetti di politica estera; on. Pacciardi ordine pubblico. Il governo Moro IV invece all'on. La Malfa affidò l'incarico di coordinare la politica economico-finanziaria.

[68] Cfr. F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, 187 il quale specifica che l'attività del Vicepresidente deve riguardare solo affari particolari, per evitare di confliggere con disposizioni costituzionali.

[69] Contro qualsiasi tipo di delega v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit.; invece, possibilista sono: G. Cuomo, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957, 30 ss.; G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979, 404.

[70] Sulla figura del Presidente v.: G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986; P. A. Capotosti, *voce Presidente del Consiglio*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986 147 ss.; A. Predieri, *Presidente del Consiglio*, in *Enc, Giur*. XV, Roma, 1991, 1 ss.; I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del*

ne è successivamente scaturita[71], hanno cercato di tracciare in maniera più precisa quali siano gli spazi e le prerogative compatibili all'alveo costituzionalmente statuito.

In altri termini, i poteri e le funzioni attribuiti a organi costituzionali non possono essere delegati, pena l'inammissibilità, in quanto si viola la Costituzione[72].

In linea generale, per quanto si è innanzi detto, pur se non possiede una delega specifica, il Vicepresidente del consiglio rappresenta il referente politico del partito maggiormente coinvolto nell'esecutivo[73], aspetto ricorrente nelle ultime esperienze.

Tracciare un profilo del Vicepresidente è alquanto difficoltoso. Tuttavia, tenendo conto della prassi, può affermarsi che egli rappresenta nel sistema di governo il «punto di equilibrio»[74] sia per i consensi che catalizza in ambito interno e/o internazionale e sia per l'opera di stimolo, controllo e coordinamento che impone nell'attività di governo[75]. Infatti, il Vicepresidente è informato dal vertice del governo sulle questioni più delicate, conosce gli atti che debbono discutersi in Consiglio, concorda le risposte da fornire sulle questioni politiche più importanti[76]; inoltre, coadiuva il Presidente nell'ambito dei rapporti sovranazionali, nelle visite ufficiali e nelle delegazioni presso organismi europei e internazionali.

Come detto, il ministro senza portafoglio può essere deputato all'esercizio delle funzioni di Vicepresidente[77].

Consiglio nella Costituzione repubblicana, Napoli, 2018.

[71] Il riferimento va al D.P.C.M. 10 novembre 1993, «*Regolamento interno del Consiglio dei ministri*»; al D.Lgs. *30 luglio 1999, n. 300 «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;* al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 303 «*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*».

[72] Al riguardo si vedano le valutazioni di C. Romanelli Grimaldi, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 145 ss..

[73] Cfr. S. Troilo, *La struttura del Governo*, cit., 19-20.

[74] Cfr. P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, 185.

[75] Lo definisce «coadiutore» G. Cuomo, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 30 ss..

[76] Si pensi alle interrogazioni, interpellanze e mozioni che riguardano l'attività di Governo.

[77] Art. 9 l. n. 400 del 1988, *ministri senza portafoglio, incarichi speciali di Governo, incarichi di reggenza ad interim. «1. All'atto della costituzione del Governo, il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può nominare, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ministri senza portafoglio, i quali svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri sentito il Consiglio dei ministri, con provvedimento da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale. 2. Ogni qualvolta la legge o altra fonte normativa assegni, anche in via delegata, compiti specifici ad un ministro senza portafoglio ovvero a specifici uffici o dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, gli stessi si intendono comunque attribuiti, rispettivamente, al Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegarli a un ministro o a un Sottosegretario di Stato, e alla Presidenza del Consiglio dei ministri. 3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei*

Dall'analisi letterale delle disposizioni che vengono in rilievo emerge che l'una e l'altra determinazione sono posteriori alla nomina dei ministri senza portafoglio da parte del Presidente della Repubblica; possono poi conseguire provvedimenti di autoorganizzazione.

Una differenza sembra però delinearsi: di norma per i compiti dei ministri senza portafoglio la determinazione finale spetta al Presidente del Consiglio, dopo aver sentito il Consiglio dei ministri, mentre, nella individuazione delle funzioni vicepresidenziali, appare determinante l'apporto del Consiglio, ancorché al *Premier* spetti in via esclusiva, esprimere al riguardo una proposta (tenendo comunque in debita considerazione che all'attribuzione delle funzioni vicepresidenziali può aggiungersi la delega di compiti ulteriori).

Ai ministri senza portafoglio e ai Vicepresidenti possono essere assegnate solo funzioni che sono nella disponibilità del Presidente del Consiglio.

I compiti dei ministri senza portafoglio, preposti di volta in volta ad un determinato settore di affari, sono individuati con deleghe mutevoli nel tempo. Ciò comporta un potere conformativo del ruolo dei singoli ministri senza portafoglio che il *Premier* esercita all'atto della delega, diverso e più pregnante rispetto a quello dispiegato con riguardo alla nomina del Vicepresidente, per il quale vi è una potestà determinativa finale del Consiglio dei ministri: quest'ultima denota un coinvolgimento di tutte le parti costituenti la coalizione in ordine ad un'azione che può portare a un'eventuale ripartizione dei poteri riconosciuti al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 95 Cost.).

I sottosegretari coadiuvano il Presidente e i ministri[78]. Sono nominati dal

ministri, può conferire ai ministri, con decreto di cui è data notizia nella Gazzetta Ufficiale, incarichi speciali di Governo per un tempo determinato. 4. Il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può conferire al Presidente del Consiglio stesso o ad un ministro l'incarico di reggere ad interim un Dicastero, con decreto di cui è data notizia nella Gazzetta Ufficiale.»

[78] Art. 10 Sottosegretari di Stato. «*1. I sottosegretari di Stato sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri. 2. Prima di assumere le funzioni i sottosegretari di Stato prestano giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri con la formula di cui all'articolo 1. 3. I sottosegretari di Stato coadiuvano il ministro ed esercitano i compiti ad essi delegati con decreto ministeriale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Fermi restando la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei ministri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, a non più di dieci Sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. In tale caso la delega, conferita dal ministro competente, è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. 4. I sottosegretari di Stato possono intervenire, quali rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari, sostenere la discussione in conformità alle direttive del ministro e rispondere ad interrogazioni ed interpellanze. I vice ministri di cui al comma 3 possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni*

Consiglio dei ministri, la loro attività è circoscritta all'esercizio delle funzioni delegate con provvedimento del singolo ministro.

La figura che si contraddistingue quale «collaboratore principe» è il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, il quale è designato dal vertice del governo prima degli altri Sottosegretari con un diverso decreto: è il primo collaboratore la cui proposta di nomina è presentata al Consiglio dei ministri[79]. Tale figura per il rapporto strettamente fiduciario che intercorre con il *Premier* è in una posizione distinta dal Vicepresidente, poiché quest'ultimo si «allinea» al Consiglio dei ministri.

3. Il c.d. contratto di governo e il «ruolo» acquisito dai Vicepresidenti

La nascita del governo Conte I[80] ha mostrato elementi di singolarità nello sviluppo delle convenzioni costituzionali.

Ciò è stato evidente in relazione sia al tempo necessario per la formazione del governo[81], conseguenza anche della stipula del c.d. «contratto di

attinenti alla materia loro delegata. 5. Oltre al sottosegretario di Stato nominato segretario del Consiglio dei ministri, possono essere nominati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri altri sottosegretari per lo svolgimento di determinati compiti e servizi. La legge sull'organizzazione dei Ministeri determina il numero e le attribuzioni dei sottosegretari. Entro tali limiti i sottosegretari sono assegnati alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Ministeri.»

[79] Cfr. P. Giocoli Nacci *Articolazioni interne del Governo, Gli organi non necessari*, Torino, 1995, 102.

[80] L'ultima tornata elettorale del 4 marzo 2018, si è svolta con un sistema elettorale misto, che assegna con metodo proporzionale all'incirca due terzi dei seggi alle liste che oltrepassano il 3% e con metodo maggioritario il restante terzo. La maggioranza relativa è stata raggiunta dal Movimento Cinque Stelle (33%). Il Presidente della Repubblica ha effettuato più consultazioni, che sono terminate con il conferimento di un mandato esplorativo prima alla Presidente del Senato (M. E. Alberti Casellati) e poi al Presidente della Camera (R. Fico). Entrambi i mandati esplorativi non hanno prodotto risultato, il Capo dello Stato, all'esito di un terzo giro di consultazioni, ha lasciato intendere la possibilità di dare vita ad un «governo neutrale, di servizio», per il tempo necessario ad approvare la manovra finanziaria e successivamente indire nuove elezioni. Tale scenario è mutato, poiché si è profilata l'occasione di un accordo di maggioranza tra la Lega e il Movimento Cinque Stelle, il Presidente Mattarella ha conferito l'incarico di Presidente del Consiglio al prof. G. Conte (cfr. C. Pinelli, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *osservatoriocostituzionale.it,* 2, 2018, 1 ss.). Questo primo tentativo fallisce, in quanto il Capo dello Stato si è rifiutato di firmare il decreto di nomina del ministro per l'Economia, essendo l'unico nome proposto quello del prof. P. Savona, «ostile» all'Unione europea (cfr. V. Baldini, *Conflittualità politica e potere presidenziale di nomina dell'esecutivo: tra modelli costituzionali ed "azzardi "dell'esperienza*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2018, 1 ss.). L'incarico di formare il governo è stato poi affidato al dott. C. Cottarelli, il quale ha rimosso l'incarico poiché appariva possibile la formazione del governo Conte con un ministro dell'Economia diverso (prof. G. Tria).

[81] 89 giorni, dato in linea con la formazione di qualche altro esecutivo come il governo Amato nel 1992 (83 giorni).

Governo»[82], sia alle controversie suscitate dalla proposta di nominare il Prof. Savona[83] come ministro per l'economia.

Nel c.d. «contratto di governo» è contemplata la posizione del Presidente del Consiglio nell'ambito del governo e nel rapporto tra i Vicepresidenti, passando per i rapporti con il Capo dello Stato.

Il c.d. «contratto di governo», stipulato tra i due partiti della coalizione, non ha precedenti nella forma di governo italiana. In una cornice elettorale che sembra favorire la possibilità di formare governi di coalizione[84], parrebbe riscontrarsi la volontà dei partiti di regolare il fenomeno, e ciò potrebbe rappresentare l'inizio di una convenzione costituzionale.

In effetti, prescindendo dalla dubbia praticabilità della definizione di «contratto»[85], la delimitazione tra diritto privato e diritto pubblico pone una serie di interrogativi. Ad esempio, l'istituzione del «Comitato di conciliazione» è in sostituzione del Consiglio di Gabinetto[86]? La finalità di tale organo è definire le controversie tra le parti e quindi regolare l'azione di governo?

[82] Cfr V. Baldini, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice…) accordo di coalizione,* in *dirittifondamentali.it*, 1, 2018, 5 ss.

[83] Il c.d. "caso Savona" e la conseguente nomina dello stesso ad un ministero diverso da quello inizialmente previsto hanno suscitato tantissime polemiche. Il *focus* è fornito dalla «discrezionalità costituzionale» di cui dispone il Capo dello Stato nell'approvare la lista di ministri presentata dal Presidente del Consiglio incaricato. In altri termini, su quali basi può il Capo dello Stato porre un veto alla nomina di uno o più ministri proposti dal Presidente del Consiglio. L'interpretazione che vuole farsi dell'art. 92 Cost. è determinante nel senso che, una lettura «testualista» si pone in maniera totalmente oppositiva all'altra lettura possibilista più orientata al contesto storico-politico e alla prassi costituzionale. Cfr.: A. Morrone, *Massima disponibilità del potere d'incarico? Appunti sulla discrezionalità del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, 2 ss.; A. D'Aloia, *Nomina dei ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del presidente della repubblica. Appunti a margine del caso "Savona",* in *Osservatoriocostituzionale.it*, 2, 2018, 1 ss.; V. Baldini, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego alla Costituzione?*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2018, il quale sottolinea che è: «*indubitabile che la condotta ostativa sia stata posta in essere dal Presidente della Repubblica nell'intento di corrispondere alla più alta funzione di garanzia che la Costituzione gli attribuisce, quale "Capo" dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale*», 8.

[84] Cfr. G. Moschella, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all'inizio della XVIII legislatura*, in *consultaonline.it*, 3, 2018, 500.

[85] Il c.d. «contratto di governo», pur presentando alcune somiglianze con quello tedesco, manca dei tratti specifici dell'analogo meccanismo che esiste in Germania, v. M. Carducci, *Le dimensioni di "interferenza" del contratto di governo e l'art. 67 Cost.*, in *federalismi.it*, 13, 2018; inoltre, la mancanza di termini giuridici precisi può fare anche dubitare che si possa parlare di «contratto», cfr. V. Baldini, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice…) accordo di coalizione*, cit., 4.

[86] Istituto nato dalla prassi (Governo Craxi) per riunire i ministri più rappresentativi delle componenti politiche della coalizione per decidere sulle questioni più rilevanti. È stato formalizzato con l'art. 6, l. 400 del 1988. V. G.U. Rescigno, *Consiglio di Gabinetto*, in Enc. dir. Agg. II, 1998, 241 ss..

Inoltre, non risultano del tutto chiari i contorni dei poteri di tale Comitato. Analizzando la sua composizione (che include il Presidente del Consiglio, i capigruppo delle due Camere, i *leader* dei due partiti, nonché il ministro competente per materia[87]), sembra evincersi la volontà di ottenere una «collegialità» nella politica governativa. Le perplessità manifestate in dottrina, circa la presunta «costituzionalità del patto»[88], impongono alcune riflessioni: la pretesa contiguità tra la sfera di diritto pubblico e quella di diritto privato pare indicare l'esigenza di voler ricorrere a una forma di legittimazione che si pone al di fuori del circuito politico. I soggetti agenti più che un «accordo di coalizione»[89], che si estrinseca nel porre una volontà verso obiettivi comuni, creano un «contratto», forse perché le differenze tra le parti sarebbero state destinate a palesarsi: questo è un passaggio significativo, in quanto ridisegna i rapporti tra i partiti politici, i quali nutrono maggior fiducia in un «patto privato» tra esponenti politici, piuttosto che nelle convenzioni costituzionali le quali implicano la centralità degli istituti democratici e il bilanciamento tra gli organi costituzionali.

Il ruolo acquisito dai *leader* dei due partiti contraenti non poteva che essere il medesimo nella compagine governativa creatasi a seguito del patto; di conseguenza, il ruolo e la posizione del Presidente del Consiglio, nell'ambito di tale governo unitamente al rapporto con i Vicepresidenti, ha assunto connotati peculiari.

L'art. 95 Cost. statuisce che: «*Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri*». In Assemblea Costituente si discusse molto sulla qualificazione o meno del Presidente del Consiglio come *primus inter pares*[90].

In dottrina si è talora sottolineato che l'alternativa è tra il principio collegiale e il principio monocratico. La posizione di preminenza del Presidente del Con-

[87] Il membro del Governo responsabile dell'attuazione del programma sarebbe presente come uditore.

[88] V. M. C. Grisolia, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC online,* 3, 2019, 360 ss.; T Guarnier, *L'esperienza del "Contratto di governo",* in *Rivista gruppo di Pisa on line*, 3, 2019, 196 ss.

[89] Cfr. L. Mariantoni, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in o*sservatoriocostituzionale.it*, 3, 2018, 317 ss.

[90] La prima Sottocommissione «Problemi Costituzionali» concluse a maggioranza che la preminenza di tale organi rispetto ai ministri non dovesse essere stabilita legislativamente, ma che dovesse semmai stabilirsi in via di fatto. La discussione continuò anche all'interno della seconda Sottocommissione (sez. I) della Commissione per la Costituzione. L'emendamento Mortati attribuiva al Presidente del Consiglio sia la responsabilità della politica generale, sia il potere di risolvere i conflitti tra i ministri; invece, l'emendamento Perassi rilevava che, pur essendo necessaria una certa preminenza della figura del Primo ministro, allo stesso tempo era opportuno mantenere un livello di collegialità nell'attività del governo. V. D. Butturini, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei ministri alla luce del dibattito costituente*, in o*sservatoriosullefonti.it*, 1, 2019, 2 ss..

siglio potrebbe risultare da una lettura del dettato costituzionale e della legge n. 400 del 1988; sembra suffragare tale orientamento l'analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, pur nella consapevolezza del loro limitato valore interpretativo[91].

Una delle caratteristiche distintive del governo Conte I è stata la posizione di preminenza *de facto* assunta dai due Vicepresidenti del Consiglio rispetto allo stesso *Premier*, il quale è un tecnico non appartenendo ad alcun schieramento politico. In diverse occasioni le iniziative del governo, soprattutto nel settore degli affari interni, sono state rese note da uno dei Vicepresidenti e solo successivamente dal prof. Conte (ad esempio utilizzando i *social media*)[92].

Un altro elemento caratterizzante è costituito dal ruolo assegnato nel patto di governo al Presidente del Consiglio di «conciliare» i due Vicepresidenti in quanto *leader* dei rispettivi partiti; esso rappresenta una manifesta innovazione nel panorama costituzionale italiano. Ne consegue un'altra considerazione. Il ruolo rivestito dal Presidente del Consiglio è de-quotato, poiché la sua funzione trova dei «limiti» nel patto di governo.

Egli ha rappresentato, a volte, il «portavoce» della volontà dei due Vicepresidenti; altre volte, invece, ha acquisito un ruolo di «mediatore»[93].

Eppure il Capo del governo, ancorché in una cornice di «elasticità funzionale», è comunque responsabile della politica generale del governo e la dirige. Tali aspetti si basano oltre che sul proprio prestigio politico-personale soprattutto su una forte maggioranza parlamentare che lo sostiene. Tali condizioni nel governo Conte I sono state carenti entrambe, dando luogo a qualcosa di inedito nel nostro assetto costituzionale[94].

I Vicepresidenti, titolari anche di ministeri complessi e determinanti nell'azione di governo, hanno relegato la figura del Capo del governo a un mero mediatore con la formazione del Comitato di Conciliazione.

Il Presidente del Consiglio è stato limitato a garantire semplicemente l'attuazione del programma di governo: insomma, un «moderatore» senza effettivi poteri decisionali, soprattutto in relazione a questioni politiche particolarmente delicate[95].

[91] Assemblea Costituente, II Sottocommissione, I Sez., resoconto sommario, 35.

[92] Si pensi all'annuncio del c.d. decreto Salvini sull'immigrazione.

[93] La legge 24 dicembre 1925, n. 2263, riguardo le «attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo ministro, Segretario di Stato», assegnava al Capo del Governo il potere, cfr. G. Rizza, *Il Presidente del Consiglio dei ministri,* Napoli, 1970, 85.

[94] Sulla supremazia di ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, cfr. A. Manzella, *La Presidenza del Consiglio dei ministri e l'art. 95 della Costituzione*, in *osservatoriocostituzionale.it*, 1, 2018, 1 ss..

[95] Ulteriori segni di anomalia possono inoltre essere riscontrati nel rapporto tra il Governo e il Parlamento. Emblematica, è la vicenda dell'approvazione della legge di bilancio 2019,

4. Considerazioni conclusive: quali effetti sull'architettura costituzionale

La figura del Vicepresidente del Consiglio, pur essendo non necessaria, nel governo Conte I ha impresso una direzione della politica generale dell'esecutivo di tipo «direttoriale»[96].

Tale situazione si è caratterizzata per la presenza di anomalie e di precedenti[97], la cui legittimità costituzionale è stata messa in dubbio, come descritto precedentemente. La posizione del Presidente del Consiglio, sulla base di un «contratto di governo» di ambigua qualificazione giuridica, o comunque più vicino a un mero patto di governo, appare modificata da «responsabile» per la direzione della politica generale a semplice «moderatore» tra parti contraenti. In altri termini, il *Premier*, non appare più un *primus inter pares*[98]. Sembra ora ridotto a un portavoce, un enunciatore di decisioni, di cui ha dovuto prendere atto unitamente al Consiglio; al massimo il suo ruolo è stato quello di un mero estensore o revisore materiale delle determinazioni a «fatica» raggiunte dai due Vicepresidenti.

La posizione di questi ultimi è stata preminente nella determinazione dell'indirizzo politico, soprattutto nei settori dell'immigrazione e delle politiche economiche. Parimenti è accaduto con gli altri livelli di g*overnance,* in particolare quello europeo.

Il ruolo del Presidente del Consiglio è stato subalterno rispetto ai due *leader* anche dinanzi alle loro differenti posizioni sul progetto "alta velocità", sul condono fiscale, sul disegno di legge anti-corruzione, in tema di immigrazione[99] e di politica sociale (c.d. reddito di cittadinanza)[100].

Essi, attraverso l'uso dei *social network,* hanno più volte preannunciato i provvedimenti del Governo, limitando di fatto le attribuzioni del Presidente, il quale, anche per la giurisprudenza costituzionale[101], non può essere un «gregario» con un mero ruolo assertivo[102].

che, per la prima volta nella storia della Repubblica, ha superato il vaglio parlamentare senza il rispetto delle procedure previste per la deliberazione in Commissione e in Aula. L'anomalia emerge dall'accelerazione dei lavori imposta alle Camere.

[96] Cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, cit., 175.

[97] V. E. De Marco, *Qualche considerazione sul "Governo del cambiamento". "Terza Repubblica" o ritorno al passato?*, cit. 8 ss..

[98] In Assemblea costituente si dibatté «*che non convenisse stabilire legislativamente tale preminenza*» v. Ministero per la Costituente-Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I, Roma, 1946, 233.

[99] La vicenda riguarda la nave «U. Diciotti» della Guardia Costiera italiana, bloccata nel porto di Catania per oltre 5 giorni, senza che il Governo italiano desse il via libera per lo sbarco di 177 migranti salvati a circa 17 miglia da Lampedusa.

[100] Sulla fruizione di tale «beneficio» il *leader* Di Maio del Movimento 5 Stelle ha fornito assicurazioni a prescindere dalla delibera governativa.

[101] Corte cost. sent. 7-19 ottobre 2009, n. 262.

[102] Cfr. l'intervento di S. Staiano in *Il forum, La intricata vicenda della formazione del*

Cosicché il Vicepresidente, alla luce del concreto *modus operandi* dei due *leader*, ha finito col costituire una «figura ibrida», poiché sembra come «*qualcosa di meno di un vero e proprio Presidente del Consiglio ma qualcosa di più di un semplice ministro*»[103], creando in tal modo un'«alterazione» della dinamica governativa[104], con l'indebolimento in presenza dell'esecutivo nella sua interezza.

Eppure il Vicepresidente dovrebbe essere a «supporto» sia del Presidente e sia dei singoli ministri, «rafforzando» il loro ruolo politico-istituzionale[105].

In conclusione, l'esperienza dell'esecutivo Conte I ha «ridimensionato» la figura del Presidente del Consiglio, anche in ragione, probabilmente, della nuova legge elettorale prevalentemente proporzionale[106].

Sarà interessante verificare se vi sarà uno sviluppo di queste tendenze in atto, oppure, risulteranno irrilevanti per le prossime esperienze governative[107].

Governo Conte, in *Rivista Gruppo di Pisa on line*, 50-51.

[103] A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, cit., 175.

[104] Discute di «*un'alterazione del bipolarismo strutturale del Consiglio*», A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, cit., 175.

[105] Cfr. S. D'Albergo, *Temi di riforma della P.A.: un ruolo nuovo della Presidenza del Consiglio*, in *Il comune democratico*, 9, 1976, 19.

[106] Per un'analisi degli effetti che la legge elettorale ha prodotto cfr. L. Trucco, *Rosatellum-bis e la forma di governo "Leadercratica" sul far nascere della XVII Legislatura*, in *costituzionalismo.it,* 3, 2018, 77 ss..

[107] Sul tema v. B. Caravita, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale* in *osservatoriocostituzionale.it*, 5, 2019, 5 ss..

LE CONVENZIONI COSTITUZIONALI: REGOLE DELLA POLITICA IN VIA DI ESTINZIONE?*

di Antonio Ruggeri

Sommario: 1. Le convenzioni come regole, in quanto tali tendenti a convertirsi in regolarità, connotate da media osservanza. – 2. L'indebita confusione, di cui si ha non infrequente riscontro, tra il singolo fatto o comportamento e la regola che lo concerne e governa, e il riconoscimento della natura delle regole stesse demandato a consuetudini culturali diffuse e radicate nel corpo sociale e tra gli operatori istituzionali. – 3. L'abbandono di buona parte delle vecchie regolarità, non accompagnato tuttavia dall'affermazione di nuove, in un contesto sfavorevole alla loro venuta alla luce. – 4. Una questione di cruciale rilievo: la crisi delle regole della politica fatalmente contagia la Costituzione, pregiudicandone gravemente l'integra trasmissione nel tempo e il fisiologico svolgimento delle relazioni istituzionali. – 5. Vicende istituzionali in ambito interno e relazioni interordinamentali: in ispecie, il carattere "composito" della forma di governo e, più ancora, il carattere "intercostituzionale" della Costituzione, e i riflessi conseguenti al venir meno delle regolarità, con ciò che esse rappresentano per un lineare svolgimento delle dinamiche istituzionali.

1. Le convenzioni come regole, in quanto tali tendenti a convertirsi in regolarità, connotate da media osservanza

Da cosa nasce il pessimismo evocato dal titolo che ho ritenuto di dare alla succinta riflessione che mi accingo a svolgere? Debbo, preliminarmente, confessare un certo disagio ed anche – a dirla tutta – lo sconforto che avverto nell'accostarmi alla congiuntura presente e tentare di darne, nello spazio ristretto di cui ora dispongo, una sia pur approssimativa rappresentazione. Il presente è sempre (e proprio perché tale) connotato da un moto incessante; nel momento stesso in cui si tenta di fermarlo e fissarlo sulla carta, non c'è ormai più: è sempre stato così e così sarà, perché questo è – come si sa – il tratto distintivo della dimensione temporale nel suo inarrestabile divenire. Nel mondo fisico, il tempo scorre sempre agli stessi ritmi; nel mondo delle umane vicende (e, segnatamente, con riguardo a quelle di rilievo politico-i-

*Lo scritto, che mantiene il tono colloquiale dell'intervento svolto oralmente, è aggiornato alla data del Convegno.

stituzionale), di contro, possono aversi sia rallentamenti che brusche accelerazioni dello svolgersi del tempo, ovverosia, in buona sostanza, delle vicende stesse nel tempo.

Questa conclusione risulta oggi particolarmente avvalorata dal carattere confuso ed appannato delle esperienze della congiuntura in corso, attraversate ed a fondo segnate da vistose contraddizioni, incerte e sofferte nei loro più salienti sviluppi e – più ancora – nelle prospettive anche a breve termine.

Se poi a ciò si aggiunge il dato, ormai acclarato, per cui solo dopo che le esperienze stesse saranno pervenute alla loro compiuta maturazione e fatte quindi oggetto di esame *ex post* (e col dovuto distacco) potrà aversene l'adeguata descrizione e valutazione, se ne ha la facile conclusione secondo cui parlare dell'oggi mentre è ancora in svolgimento è, con ogni probabilità, improduttivo, per non dire metodicamente sbagliato. E, tuttavia, coloro che hanno organizzato il nostro incontro ci sollecitano a fare il punto non tanto su ciò che è stato ancora fino ad un recente passato ma proprio (e specificamente) su ciò che è nel suo stesso *fieri* e si proietta verso il futuro che è ormai alle porte.

Non mi sottrarrò a questa indicazione o, diciamo pure, a questa sfida, pur consapevole dei limiti di rendimento ai quali va incontro al piano teorico-ricostruttivo l'operazione che mi accingo a compiere.

Muovo nella mia riflessione da una premessa che considero ormai acquisita, vale a dire dall'appartenenza delle convenzioni costituzionali al *genus* delle regole della politica (o, più largamente, della politica e delle istituzioni) e, ad esser più precisi, delle fonti idonee a produrle.

Ora, tratto identificante delle regole, di *ogni* regola (anche non giuridica, quali sono quelle del costume) è quello della loro ripetibilità temporale, secondo la magistrale indicazione di una non dimenticata dottrina (V. Crisafulli) nei riguardi della quale mi sento particolarmente debitore, quanto meno della loro astratta attitudine o vocazione a farsi rivedere nel tempo, testimoniata da comportamenti essi pure ripetitivi e, perciò, suscettibili di farsi attrarre dalle regole stesse e da esse qualificarsi.

Ovviamente, non è esclusa in partenza la eventualità che i comportamenti non abbiano poi a ripetersi e che, pertanto, le regole che li riguardano restino spente o, meglio, quiescenti, pronte ad ogni buon conto a risvegliarsi e farsi valere alla bisogna.

Applicato alle convenzioni, questo schema mostra come non sempre una regola si converta e risolva in una *regolarità* e che possa anzi essere in modo scoperto contraddetta per il caso che, tornando a verificarsi il comportamento, non sia più fatta valere. Il che, poi, a conti fatti, sta a significare che, assumendosi il criterio della effettività quale punto obbligato di riferimento al fine del riconoscimento e della qualificazione delle regole, queste ultime possano solo *ex post*, riguardate con senso storico-politico, ricevere conferma della loro esistenza e, *per ciò stesso*, della loro natura (appunto, quali regole in senso proprio).

D'altro canto, anche per le regole della politica vale ciò che comunemente si considera essere proprio delle regole giuridiche, la loro esistenza e consistenza risultando avvalorata dalla media osservanza che ne danno i loro naturali destinatari. Una conclusione, questa, che, a mia opinione, vale – perlomeno, in via di principio – anche per le regole consuetudinarie, e segnatamente per quelle di rilevanza costituzionale, delle quali do qui per dimostrata, contrariamente all'avviso di un'accreditata dottrina (R. Bin), la teorica esistenza. Regole, queste ultime, per le quali, per vero, la necessità della ripetizione temporale del comportamento è da considerare, a mio parere (e, nuovamente, contro l'avviso di molti studiosi: ancora da ultimo, G.U. Rescigno), particolarmente stringente, se si conviene che le deviazioni dalle stesse, al fine di non portare alla confutazione della loro esistenza, devono risultare assai circoscritte, praticamente eccezionali. Insomma (e in breve), la media osservanza non si fa apprezzare – diciamo così – con metodo matematico ma è diversa in relazione alla natura delle regole, richiedendosi proprio per quelle non scritte (comprese, dunque, le consuetudinarie) una elevata adesione e, perciò, un severo riscontro della loro esistenza.

Di qui, una prima conclusione che, a mio modo di vedere, è da tenere teoricamente ferma ed alla quale assegno uno speciale rilievo, che poi altro non è se non l'avvertenza a non confondere il singolo ed isolato comportamento con l'avvento di una nuova regola, tutta invece da dimostrare: rischio, questo, al quale proprio nella congiuntura in atto si può andare facilmente incontro.

2. L'indebita confusione, di cui si ha non infrequente riscontro, tra il singolo fatto o comportamento e la regola che lo concerne e governa, e il riconoscimento della natura delle regole stesse demandato a consuetudini culturali diffuse e radicate nel corpo sociale e tra gli operatori istituzionali

Venendo all'oggi, la circostanza per cui si è in presenza di inusuali esperienze di ordine politico-istituzionale non deve indurre a trarne l'affrettata conclusione, che potrebbe dimostrarsi infondata, secondo cui esse sarebbero portatrici di nuove regole coniate per l'occasione, alle quali dunque pari pari ci si atterrà anche in casi futuri identicamente (o, quanto meno, analogamente) connotati.

Altro è, insomma, un "*fatto*", altra cosa una *regola*, nella sua rigorosa e propria accezione e vocazione a risolversi in una *regolarità* (per la illustrazione delle dinamiche alle quali queste ultime danno luogo rimando qui, per brevità, a precedenti miei studi, tra i quali uno apparso su *Pol. dir.* 1/2000 ed un altro pubblicato dalla Editoriale Scientifica nel 2012).

Accenno, poi, solo di passaggio, non disponendo ora dello spazio richiesto per trattarne con il dovuto approfondimento, alla circostanza per cui vi

sono regolarità della politica che conservano intatti i loro originari tratti distintivi, la loro identità appunto di convenzioni, e regolarità che vanno incontro ad un'autentica novazione della fonte, trasfigurandosi e convertendosi in vere e proprie consuetudini. Il fattore temporale – tengo a precisare – non è al riguardo decisivo, pur giocando un ruolo di cui occorre comunque tenere conto: non è sufficiente, cioè, la *diuturnitas* nell'adozione di un certo comportamento perché siffatta conversione automaticamente si abbia. Si danno infatti convenzioni assai risalenti, che tali restano pur sempre, e convenzioni che dopo non molto tempo si risolvono in consuetudini. Decisivo, invece, è il mutamento di carattere, da regole originariamente *autonome* in regole *eteronome*, come tali portatrici appunto del marchio della giuridicità, mutamento testimoniato dalla *opinio* e bisognoso perciò, al fine di averne riscontro, di complesse ed approfondite indagini sulle dinamiche sociali ed istituzionali (non è, infatti, sufficiente circoscrivere l'esame al solo piano degli operatori, puntando l'attenzione sulle loro più diffuse e salde credenze, ma occorre anche verificare quale seguito sia dato ai loro atti o comportamenti dalla comunità governata, tentando di stabilire se in essa quelle credenze riescano ad affermarsi ed a radicarsi).

La differenza di natura, ad ogni buon conto, si coglie ed apprezza – secondo la più avvertita ricostruzione teorica – al piano delle garanzie, laddove le une regole (le convenzionali) risultano sorrette da meccanismi sanzionatori di natura esclusivamente politica, diversamente dalle altre che possono invece essere fatte valere davanti ai giudici (per ciò che a noi maggiormente importa, davanti al giudice costituzionale).

Altro discorso poi, al quale tuttavia non posso ora riservare neppure un cenno, è quello della efficacia dei meccanismi in parola. A dar credito alla giurisprudenza costituzionale (un accurato esame della quale, seppur *temporis ratione* non aggiornato, è nell'ampio studio illustrato da P. Carnevale al Conv. AIC di Catanzaro del 2014), i casi in cui si è fatto luogo al riconoscimento di vere e proprie consuetudini costituzionali sono – come si sa – assai contenuti e, più ancora, poi, lo sono quelli in cui se ne è effettivamente ristabilito il rispetto (lo stesso Carnevale ha fatto opportunamente notare che "l'affermarsi di una consuetudine costituzionale si presenta come un evento esigente e, quindi, come un'eventualità, se non remota, quantomeno singolare e circondata da una qualche aura di straordinarietà"). Di contro, i casi di reazioni (e sanzioni), poste in essere alla luce del sole ovvero per via sotterranea, a comportamenti trasgressivi di regole convenzionali sono di sicuro assai più numerosi, così come particolarmente incisive si sono rivelate molte volte le reazioni stesse.

Ancora una volta, il riferimento al canone di effettività induce a risultati che obbligano ad una seria e disincantata riflessione, con specifico riferimento alla capacità di tenuta delle regole costituzionali, alla loro "vera" forza normativa (ma, di ciò, in altri luoghi).

Si dà, poi, una questione ad oggi incertamente risolta in prospettiva teorica e più ancora complicata (anzi, diciamo pure, terribilmente complicata) nella pratica, con riguardo ai criteri o indici esteriori con riferimento ai quali possa darsi la qualificazione delle regolarità, assegnandole a questa o quella categoria.

Credo che, al tirar delle somme, il riconoscimento, pur laddove operato dal giudice, non possa che far capo a delle autentiche *consuetudini culturali* invalse nel corpo sociale e tra i protagonisti della vita istituzionale.

Si faccia caso alla differenza rispetto a ciò che si ha con riferimento agli atti di normazione (ed agli atti giuridici in genere). Il riconoscimento della natura di questi ultimi, pur se alle volte assai disagevole, dispone comunque di dati esteriori immediatamente visibili (in ispecie, la forma degli atti, intesa in larga accezione, comprensiva del procedimento che sta a base della loro venuta alla luce; è, poi, vero che i tratti formali possono talora dimostrarsi non risolutivi, ma si pongono pur sempre quale significativo punto di riferimento). Di contro, l'osservazione e qualificazione di un fatto (e, dunque, anche di un fatto di normazione) ha pur sempre luogo su un terreno scivoloso ed impervio, tanto più (ed è proprio ciò che si ha nel tempo presente) laddove l'esperienza si presenti complessivamente appannata e confusa, assai varia e continuamente cangiante. Ed allora il richiamo alla *communis opinio* (sempre che, appunto, si abbia…) presenta, se non altro, il vantaggio di non esporre colui che vi fa luogo alla censura – alle volte, per vero, strumentale – della opportunistica o autoritaria qualificazione.

Detto altrimenti: *il fondamento di una regolarità è pur sempre in una "metanorma" consuetudinaria*, seppur apprezzabile esclusivamente o precipuamente al piano culturale, restando nondimeno assai disagevole – come si diceva – stabilire a far data da quale momento ed in forza di quali fattori abbia eventualmente preso forma quella conversione della convenzione in consuetudine, di cui un momento fa si diceva.

3. L'abbandono di buona parte delle vecchie regolarità, non accompagnato tuttavia dall'affermazione di nuove, in un contesto sfavorevole alla loro venuta alla luce

Vengo, dunque, al cuore della questione evocata dal titolo posto in testa a questa mia riflessione.

Le regole della politica, al pari peraltro di ogni altra regola, sono come le piante: perché vedano la luce occorre che vi sia il seme, un terreno fertile idoneo a consentirne la maturazione, chi vi presti la cura dovuta, la fortuna di condizioni climatiche non avverse. Fuor di metafora, occorre che vi sia un sistema di partiti dal quale le regole in parola traggono origine ed al quale riflessivamente si applicano, un "sistema" nella sua propria e rigorosa accezione, evocando il termine, a un tempo, l'idea di ciò che è, sia pure tendenzialmente, stabile e connotato da armonia e coerenza tra gli elementi che lo compongono.

Ed occorrono poi operatori politici (o, più largamente, politico-istituzionali) che sappiano accudire e far crescere rigogliose e forti le piante, attrezzati culturalmente allo scopo; ed occorre, infine, anche un pizzico di fortuna o, se si vuole altrimenti dire, un contesto connotato da una sia pur relativa quiete, non segnato cioè da soffocanti emergenze, sì da favorire l'attecchimento di nuove regole non di corto respiro.

Di tutto ciò, per diffuso e radicato sentire, nella presente congiuntura temo che non si abbia traccia alcuna o, quanto meno, che se ne abbia una assai sbiadita, a conti fatti indecifrabile nella sua stessa essenza e consistenza. Quella di oggi è, infatti, una stagione politica (o, più largamente, politico-sociale) segnata da forti contraddizioni e tensioni che si risolvono in comportamenti oscillanti e discontinui, non di rado improvvisati, caratterizzati dal risoluto abbandono o dal vero e proprio ostentato rigetto di buona parte delle vecchie e consolidate regolarità, tuttavia non rimpiazzate da nuove, provviste della necessaria chiarezza e stabilità (perlomeno, ad oggi non possiamo dire se siano davvero tali o lo diverranno; discorre al riguardo G. Grasso, nella sua documentata relazione al nostro incontro di oggi, di un "primo sviluppo embrionale" delle nuove convenzioni).

Sia chiaro. Alcune regolarità sono state conservate e promettono di essere trasmesse integre anche per l'avvenire ma – si faccia caso – con ogni probabilità perché considerate meramente rituali o, come che sia, provviste ancora di una qualche utilità (penso, ad es., all'incarico di formare il Governo o alla pratica delle consultazioni che ne precedono il conferimento, pur nei tratti oscillanti esibiti nel corso del tempo). Altre regolarità, poi, sono state – come si sa – da tempo fatte oggetto di profonda (e, in qualche caso, radicale) trasformazione, quale quella che sta a base della scelta dei Presidenti di assemblea parlamentare, dei Presidenti delle commissioni c.d. di "garanzia" (termine che, proprio nella presente congiuntura, meriterebbe un supplemento di riflessione), delle scelte dei giudici costituzionali di estrazione parlamentare, e via dicendo (su tutto ciò, rimando nuovamente alla puntuale ricostruzione operata da G. Grasso).

Confesso, poi, di guardare con forte preoccupazione al modo con cui potrebbe aver luogo tra non molto la scelta del futuro Presidente della Repubblica (e so di non essere il solo ad essere preda di questo inquietante pensiero), una scelta a riguardo della quale nulla tuttavia possiamo oggi dire essendoci totalmente sconosciuto il contesto politico in cui maturerà, quali cioè saranno i prossimi sviluppi dei rapporti tra le forze politiche, specie qualora la scelta stessa dovesse cadere dopo la eventuale, prossima tornata elettorale (sulla cui data nulla ad oggi si sa).

Insomma (e in breve), pur col costo di una eccessiva semplificazione del quadro, sono largamente venute meno le vecchie regole, sostituite da *comportamenti* (non già o non ancora da nuove *regole*) affermatisi nello spazio lasciato vuoto dalle prime.

Volendo fare un seppur forzato accostamento con altro ordine di esperienze e di problemi, la situazione odierna richiama alla mente ciò che si ha al momento

in cui si assiste all'abbattimento del vecchio ordine costituzionale senza che si sia ancora posto mano alla edificazione del nuovo, in linea di discontinuità (nei valori fondamentali, prima ancora che nelle regole che vi danno voce) rispetto al primo.

Forse, si è ancora in una fase temporalmente anteriore, nel momento cioè in cui è in corso la lotta tra le forze politiche espressive del vecchio mondo costituzionale e le nuove che tentano di travolgerle, senza che sia ancora chiaro quale piega potranno prendere gli eventi, se cioè porteranno alla restaurazione del vecchio regime ovvero all'avvento del nuovo.

La discontinuità (qui – perlomeno al momento – solo politica, non pure costituzionale) è, nondimeno, resa palese dalla eccentrica e forzata coalizione giallo-verde formatasi a seguito delle elezioni dello scorso anno; in particolare, è resa palese da due dati che richiedono di essere congiuntamente osservati.

In primo luogo, rileva la strutturale incompatibilità di orientamento politico delle due forze di maggioranza, una incompatibilità dichiarata dalle stesse, che evoca alla mente la condizione di due coniugi separati in casa, obbligati cioè dal bisogno a stare sotto lo stesso tetto, esclusivamente per il fatto che non possono appunto fare altrimenti, non disponendo di mezzi di sussistenza sufficienti a restituire a ciascuno di essi autonome e dignitose condizioni di vita e di azione.

In secondo luogo, è da tenere presente la vocazione populista comune ad entrambe le forze di maggioranza, portatrici di un modello di pseudo-democrazia diretta (ma, a conti fatti, di un modello di gestione oclocratica della cosa pubblica).

Ora, la politica d'ispirazione (o, come ha detto S. Staiano nella sua introduzione ai nostri lavori, di "mentalità") populista è segnata da molta improvvisazione e – se posso esser franco – anche da uno sconfortante dilettantismo, che poi naturalmente si risolve in pratiche politiche rispondenti a congiunturali convenienze, senza che peraltro si abbia – a quanto pare – la consapevolezza degli effetti disgreganti nei riguardi del tessuto sociale suscettibili di conseguire alle decisioni di governo man mano adottate.

Una politica, insomma, non regolante né regolata.

Quale spazio mai potrà, dunque, aversi su un terreno siffatto per l'avvento di nuove convenzioni e, più ancora, consuetudini di rilievo costituzionale?

4. Una questione di cruciale rilievo: *la crisi delle regole della politica fatalmente contagia la Costituzione*, pregiudicandone gravemente l'integra trasmissione nel tempo e il fisiologico svolgimento delle relazioni istituzionali

V'è un punto che mi sta molto a cuore mettere a fuoco, sul quale perciò invito a fermare nel massimo grado l'attenzione; ed è che la crisi delle regole della politica contagia fatalmente la Costituzione, ridonda e si risolve cioè in crisi di quest'ultima.

Ne è evidente la ragione.

La Costituzione dispone infatti di una struttura a maglie larghe (e anzi, in più punti della sua trama, larghissime) ed esibisce al proprio interno lacune di costruzione – come sono usualmente chiamate, sulla scia della indicazione teorica di un'accreditata dottrina (Z. Ziembinski) – particolarmente vistose e rilevanti.

Non posso ora riprendere la vessata e risalente questione teorica in merito alla sussistenza delle lacune ordinamentali in genere e costituzionali in ispecie (un tema, questo, che ho fatto oggetto di uno studio apparso sulla *Riv. AIC*, 2/2016, ai cui esiti ricostruttivi faccio ora, per rapidità, rimando).

Ancora una volta, muovo dunque da un assunto che do per acquisito, senza enunciare neppure in modo apodittico le ragioni che, a mia opinione, depongono per il carattere *naturalmente* e *necessariamente* lacunoso della Costituzione, essendo appunto nella natura e struttura di quest'ultima far rinvio ad altre regole – per ciò che è qui di specifico interesse, a regole della politica (specie a quelle maggiormente marcate e stabili) – al fine della sua incessante integrazione e rigenerazione semantica.

D'altronde, è proprio così che si coglie ed apprezza il *quid proprium* della Costituzione, il suo *essere* cioè nel suo *divenire* o – com'è stato detto da un'avveduta dottrina – il suo essere, più (e prima ancora) che un *atto*, un *processo* (part. A. Spadaro), segnato da un "moto" incessante (M. Luciani).

Insomma, priva del supporto e del servizio offertile dalle regolarità della politica, la Costituzione non potrebbe trasmettersi integra nel tempo, rinnovandosi senza sosta ma restando ad ogni buon conto fedele a se stessa, alle ragioni assiologicamente pregnanti che ne hanno giustificato la venuta alla luce e ne accompagnano l'incessante, seppur non di rado sofferto, cammino.

Le regolarità della politica s'immettono nel "contenitore" costituzionale, nei singoli enunciati e in tutti assieme, nel loro fare "sistema" appunto, riplasmando la sostanza normativa degli enunciati stessi ed anzi contribuendo alla messa a punto delle norme, le quali non sono – come talora semplicisticamente si afferma – il prodotto della interpretazione dei *soli* enunciati o, diciamo pure, della nuda lettera con cui essi si esprimono, bensì il prodotto della osservazione di un *mix* risultante dagli enunciati stessi e dalle regolarità che ad essi si saldano o che in essi s'immettono, concorrendo a darvi forma e sostanza allo stesso tempo.

Senza le regolarità della politica, le regole costituzionali crollano miseramente al suolo, esattamente come un sacco vuoto o svuotato del suo contenuto o, quanto meno, del contenuto necessario a tenerlo in piedi.

In realtà, il rapporto tra le une e le altre regole è complesso ed anche non poco sofferto, comunque arduo da decifrare e rappresentare.

Vi sono infatti – è fuor di dubbio – i casi di reciproca irriducibilità ad unità ed armonia: casi di disallineamento e talora di vero e proprio insanabile contrasto.

Non dispongo ora dello spazio che sarebbe necessario ad un approfondimento dell'esame a riguardo di questo punto. Mi limito solo ad osservare che non soltanto alcune convenzioni possono essere *contra Constitutionem* ma (e ciò è ancora più grave e gravido di implicazioni) che possono esserlo anche talune consuetudini.

Faccio qui solo un esempio per ciascun caso, al fine di dare un minimo di concretezza al discorso che vado facendo; e, dunque, si pensi, quanto alle prime, alla promulgazione di leggi accompagnate da motivazione… *contraria*, come ho ritenuto altrove di chiamarle (delle quali si è, ancora di recente, avuta testimonianza con riferimento alla nuova disciplina della legittima difesa), e, quanto alle seconde, alla innaturale conversione, ormai talmente radicata da potersi giudicare a ragion veduta incrollabile ed irreversibile, di una norma di valore, qual è quella di cui all'art. 11 cost., in norma sulla produzione giuridica. Come si sa, si è infatti offerta generosa "copertura" ad atti ordinari di normazione – le leggi di esecuzione dei trattati "comunitari" – da cui sono discese (e discendono) rilevanti limitazioni della sovranità e, di riflesso, agli atti (ieri comunitari ed oggi) eurounitari che le concretano al momento del loro ingresso in ambito interno, con gli effetti "paracostituzionali" o costituzionali *tout court* che in esso spiegano. Allo stesso tempo, si è introdotto – in deroga al chiaro disposto di cui all'art. 134 cost. – un anomalo meccanismo di sindacato diffuso di costituzionalità per mano dei giudici comuni in sede di risoluzione delle antinomie tra le norme interne e norme sovranazionali *self executing*. Ed è interessante notare, sia pure di sfuggita, come la deroga in parola vada ora incontro (dopo le sentt. nn. 269 del 2017 e 20 del 2019) ad una ulteriore deroga che, a conti fatti, ripristina il vigore della regola del sindacato accentrato, con specifico riferimento ai casi di antinomie riguardanti norme relative ai diritti fondamentali, siano o no autoapplicative. Un sindacato che però si pone – a me pare – in frontale contrasto con il disposto dell'art. 11, nella parte in cui dà "copertura" alla norma del trattato che prescrive l'immediata applicazione delle norme eurounitarie che presentino siffatta attitudine. Ed è allora interessante notare se sul punto di diritto inaugurato dalla sent. 269, sopra cit., si siglerà una convenzione o, addirittura, una consuetudine ad esso conforme ed idonea a consentirne il radicamento tanto nell'ambito interno quanto a quello delle relazioni interordinamentali: una consuetudine – è appena il caso di notare di passaggio – contraria, per la ricostruzione che qui nuovamente se ne dà, persino rispetto ad un principio fondamentale, così come dalla stessa giurisprudenza inteso e fatto valere; e però, proprio perché consuetudine di produzione giurisprudenziale, non potrà essere "derubricata" a prassi, così come invece usualmente si ha – secondo la nota tesi di P. Carnevale – con riguardo a consuetudini *contra Constitutionem*.

Naturalmente, tutto ciò è da considerare valevole alla sola condizione che si abbia riscontro della sostanziale acquiescenza sul nuovo orientamento manifestato dalla Consulta da parte dei giudici comuni e della Corte di giustizia. Ancora fino a poco tempo addietro abbiamo assistito a decise contestazio-

ni dello stesso (verrebbe di dire: a vere e proprie manifestazioni del diritto di resistenza) da parte sia dei giudici nazionali (in specie della Cassazione) che della Corte dell'Unione. Merita però di essere segnalato un significativo temperamento dell'originaria posizione assunta dal nostro giudice costituzionale, specie ad opera della sent. n. 63 del 2019, con la quale, ulteriormente svolgendo una indicazione già data nella sent. n. 20, si riconosce il titolo del giudice nazionale di stabilire, in caso di doppia pregiudizialità (costituzionale ed eurounitaria), se rivolgersi dapprima alla Consulta ovvero alla Corte di giustizia. Ed è chiaro che, una volta imboccata la via che porta a Lussemburgo, alla pronunzia della Corte sovranazionale che dovesse rilevare l'incompatibilità tra norma interna e norma dell'Unione potrebbe (e dovrebbe) conseguire l'immediata applicazione di quest'ultima.

Sta di fatto che a giudizio della Consulta nulla osta a che la stessa sia comunque investita della cognizione di questioni originate da antinomie tra le norme suddette, pur laddove quelle sovranazionali presentino l'attitudine alla immediata applicazione; ed anzi la Consulta stessa non nasconde la propria preferenza ad attrarre a sé la cognizione dei casi in parola.

Non posso ora intrattenermi oltre sul punto, peraltro già fatto oggetto di esame in altre occasioni, né dispongo di altro spazio per dire dei casi di conflitto tra le regole costituzionali e le regolarità della politica (anche quelle che hanno origine ovvero godono di avallo da parte degli organi supremi di garanzia, come negli esempi appena fatti). Ad avere sicura conferma della loro esistenza è, ad ogni buon conto, sufficiente il richiamo agli studi sulle modifiche tacite della Costituzione, i cui esiti ricostruttivi sono stati, ancora di recente, aggiornati e rivisti (particolarmente, in un documentato saggio di M.P. Iadicicco e, se si vuole, anche in uno mio, entrambi apparsi negli atti del Convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Catanzaro nel giugno 2018 e dedicato al tema della revisione della Costituzione).

Mi preme tuttavia mettere in chiaro che, per un fisiologico svolgimento della vita delle istituzioni e la fedele trasmissione nel tempo della Costituzione, i casi di contrasto non possono sovrastare quelli di mutuo alimento e sostegno che le regole della politica e le regole costituzionali possono (e *devono*) reciprocamente darsi.

Di contro, se una delle due gambe su cui si regge il sistema non è più in grado di assolvere al compito suo proprio, viene fatalmente meno anche l'altra: *simul stabunt vel simul cadent*.

Perciò, se il respiro delle pratiche politiche si fa corto ed affannoso, rivelando la strutturale incapacità delle stesse di dar voce a delle regole (in senso proprio), parimenti affannoso, asmatico, si fa il respiro della Costituzione.

Ecco perché – come dicevo poc'anzi – nella crisi delle convenzioni, nella presente congiuntura politico-istituzionale, vedo i segni inquietanti di una incombente crisi della Costituzione e dello Stato costituzionale. Non si tratta – sia chiaro – di un preoccupato giudizio che esprimo in relazione ai conno-

tati sostanziali dell'attività di governo delle forze di maggioranza, in merito ai quali nulla qui posso ed intendo dire. La preoccupazione – come si è venuti dicendo – nasce e si alimenta dal vuoto delle regole che stanno (o, meglio, *dovrebbero* stare) a base dell'attività stessa.

5. Vicende istituzionali in ambito interno e relazioni interordinamentali: in ispecie, il carattere "composito" della forma di governo e, più ancora, il carattere "intercostituzionale" della Costituzione, e i riflessi conseguenti al venir meno delle regolarità, con ciò che esse rappresentano per un lineare svolgimento delle dinamiche istituzionali

Chiudo con una succinta riflessione a riguardo dei riflessi dello stato di cose ora sommariamente descritto al piano delle relazioni in ambito sovranazionale.

Ho molto apprezzato il riferimento fatto da N. Lupo nella sua densa riflessione sulle relazioni presentate nel corso della prima sessione dei nostri lavori al versante dei rapporti interordinamentali (ai quali, peraltro, aveva già in altri luoghi prestato attenzione), opportunamente mettendo in rilievo l'incidenza che le vicende maturate in seno alla Unione europea sono in grado di esercitare su quelle che prendono forma in ambito interno. Se ne hanno plurime testimonianze, tra le quali uno speciale rilievo è da assegnare alla circostanza per cui molti Governi dell'eurozona (tra i quali, come si sa, il nostro) sono stati costretti a gettare la spugna nel momento in cui la crisi economica ha raggiunto il suo acme ed a cedere il posto ad altri, quale da noi quello Monti. Almeno in parte (e riguardando a queste vicende da una certa prospettiva), è vero anche l'inverso, le più salienti esperienze che vengono a formazione in seno agli Stati avendo la loro immediata ricaduta tanto nei rapporti tra gli Stati che compongono l'Unione quanto in quelli intercorrenti tra quest'ultima e i primi.

Non occorre insistere sul punto, inconfutabile e peraltro avvalorato da esplicite indicazioni del trattato di Lisbona. Basti solo tenere a mente che nessuno Stato può entrare a far parte dell'Unione né restarvi laddove dovesse registrarsi una involuzione autoritaria in ambito interno, con il conseguente venir meno di quei valori comuni ai quali il trattato stesso fa opportunamente richiamo.

Desidero, invece, fermare, con la necessaria speditezza propria di questa riflessione, l'attenzione su un dato, al quale peraltro ho molte volte fatto richiamo nel corso dei miei studi relativi ai rapporti interordinamentali, con specifico riferimento alla salvaguardia offerta ai diritti fondamentali grazie al sinergico apporto venuto dalle Corti europee e da quelle nazionali. E il dato è quello per cui siamo – a me pare – in presenza di un *sistema di sistemi*, tendenzialmente seppur non ancora compiutamente integrati; e la base

su cui esso poggia e, sia pure in modo non lineare e sofferto si porta avanti, è data da una proprietà che connota la Costituzione, per effetto della quale quest'ultima si presenta – piace a me dire – come "*intercostituzionale*", grazie alla attitudine posseduta di aprirsi alla Comunità internazionale ed al diritto sovranazionale, attingendo *ab extra* i materiali (normativi e giurisprudenziali) idonei ad alimentarla e rigenerarla semanticamente senza sosta, sì da poter offrire ai diritti in essa riconosciuti una tutela ancora più avanzata e solida di quella che con le sue sole forze sarebbe in grado di dare.

Quello dell'apertura in parola – è appena il caso qui di rammentare – è un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, comunemente imputato agli artt. 10 e 11 ma, a mio modo di vedere, ancora di più riportabile agli artt. 2 e 3 della Carta, se si conviene a riguardo del fatto che i disposti dapprima richiamati presentano carattere strumentale rispetto a quelli espressivi della *coppia assiologica fondamentale* – come ho ritenuto altrove di chiamarla – di libertà ed eguaglianza. In breve, è l'intero fascio dei principi fondamentali, visti nel loro fare "sistema", a rendere nitida e chiara l'immagine di una Costituzione che non si chiude insensatamente, in modo autoreferenziale, in se stessa ma, all'inverso, si apre a quanto è in grado di servirla al meglio proprio nei suoi enunciati maggiormente identificanti e qualificanti.

L'apertura poi – mi limito ora a richiamare un esito teorico-ricostruttivo altrove raggiunto – non è incondizionata ma non è neppure, come invece molti pensano, condizionata alla osservanza di *ogni* principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale (all'osservanza, cioè, dei c.d. "controlimiti"). Si dà un autentico "metaprincipio" che sta a base delle relazioni interordinamentali e ne governa le più salienti movenze e manifestazioni; ed è quello della ricerca della massima tutela possibile dei diritti (e, in genere, degli interessi costituzionalmente protetti), alle condizioni oggettive di contesto e in relazione ai singoli casi della vita, ferma ovviamente l'avvertenza che, al mutare del contesto stesso e in casi diversamente connotati, il punto di sintesi risultante dai bilanciamenti degli interessi in gioco (e delle norme che vi danno "copertura") potrà essere altrove e diversamente fissato.

Il principio di apertura in parola, governato dal "metaprincipio" suddetto, sta poi a base altresì del diritto dell'Unione, come pure del sistema-CEDU, laddove peraltro è espressamente enunciato. E non è inopportuno qui rammentare che l'indicazione al riguardo data dall'art. 53 della Carta di Nizza-Strasburgo trova già una particolarmente significativa anticipazione nell'art. 4.2 del trattato, con il riferimento in esso fatto all'obbligo per l'Unione di prestare osservanza ai principi di struttura degli ordinamenti nazionali (si badi: di ciascuno Stato e non soltanto dei principi in cui tutti si riconoscono, alle loro "tradizioni costituzionali comuni", come sono usualmente chiamate).

Insomma (e per chiudere questi succinti richiami) dell'*identità costituzionale dello Stato* è parte integrante il principio di apertura verso l'alto e

verso l'altro, sia pure condizionata nel senso sopra detto, come pure della *identità costituzionale dell'Unione* è parte integrante l'apertura nei riguardi degli Stati, dei loro principi di struttura appunto. Ciascuna identità rispetta l'altra, ed anzi siffatto rispetto è ciò che, per la sua parte, compone e connota l'identità stessa.

Ora, questo schema non vale soltanto con riferimento ai diritti fondamentali, anche se sul terreno su cui maturano le più salienti esperienze di questi ultimi esso ha la sua più espressiva affermazione e conferma. Vale anche (e non può non valere) altresì sul versante della organizzazione e, segnatamente, per ciò che attiene alle dinamiche della forma di governo. N. Lupo ha egregiamente rappresentato le ragioni che stanno a sostegno di quest'affermazione, evidenziando il carattere "composito" della forma di governo dello Stato e rilevando come il suo buon funzionamento sia essenziale altresì per il buon funzionamento della forma di governo dell'Unione, così come – è opportuno aggiungere – quest'ultimo non è senza conseguenze per il primo.

V'è però di più. Se teniamo a mente l'efficacissima e ad oggi attuale definizione di Costituzione che ci è stata data in consegna dai rivoluzionari francesi, mirabilmente scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione del 1789, nessuna delle due gambe su cui un'esperienza costituzionale di tradizioni liberali si regge e si porta avanti – il riconoscimento dei diritti fondamentali e la separazione dei poteri – può da sola portare il peso dell'edificio costituzionale. Ed allora se si riscontrano carenze gravi nella organizzazione, tali da non consentire il fisiologico svolgimento delle relazioni interistituzionali, giocoforza ne risentono i diritti, al punto di poter subire gravi compressioni e persino di non riuscire più a farsi sostanzialmente valere.

Tutto si tiene, dunque: diritti e organi, sia di governo che di garanzia, per il modo con cui sono appagati gli uni e funzionano gli altri in seno ad un ordinamento dato (dell'Unione ovvero dello Stato) come pure al piano delle relazioni interordinamentali.

Se, dunque, da un canto, l'avvento di nuove regole convenzionali in ambito sovranazionale può, per la sua parte, dare la spinta all'affermazione di nuove regole in ambito interno, è però anche vero, da un altro canto, l'inverso, vale a dire che l'esaurimento di regole in seno agli Stati può negativamente riflettersi a carico delle dinamiche istituzionali a livello sovranazionale. Insomma, il rischio è che non abbiano a formarsi delle autentiche *regolarità*, espressive di sistemi politico-istituzionali dotati di una sia pur relativa stabilità e, a loro volta, idonee a concorrere all'ulteriore ridefinizione e stabilizzazione dei sistemi stessi, ma che una cappa soffocante si distenda ed avvolga l'ordine interno come pure quello sovranazionale, alimentando pratiche di governo congiunturali, connotate da comportamenti improvvisati, discontinui, inidonei a comporsi in "indirizzi", nella ristretta e rigorosa accezione del termine.

La crisi delle regolarità, d'altronde, fa tutt'uno con quella della direzione politica, per un verso, e, per un altro verso, con l'altra relativa alle attività

degli organi di garanzia (non per mero accidente, obbligati a continue sovraesposizioni del loro ruolo e deviazioni dall'alveo entro il quale dovrebbe fisiologicamente esercitarsi il *munus* loro affidato).

È, dunque, da temere che il cattivo rendimento delle istituzioni e il sostanziale svuotamento della Costituzione, per il venir meno di antiche regolarità e il mancato avvento di nuove, possa far suonare le campane a morto per lo Stato costituzionale, a meno che quella in atto non si dimostri essere – la speranza è questa – una congiuntura particolarmente sofferta, decisamente negativa, solo di passaggio, una sorta di parentesi, di momentanea sospensione di proprietà essenziali dello Stato costituzionale, in attesa che torni la quiete e con essa una sia pur relativa stabilità e chiarezza di regole e di regolarità. Purtroppo, siamo ancora nel *tunnel* e non sappiamo se e quando potremo uscirne e tornare a vedere la luce.

RELAZIONE CONCLUSIVA

PARTITI POLITICI, INFORMAZIONE E DISINTERMEDIAZIONE DEI PROCESSI DI FORMAZIONE DEL CONSENSO NELLA PROBLEMATICA PROSPETTIVA DELLA "DEMOCRAZIA DELLA COMUNICAZIONE"

di Anna Papa

Sommario: 1. Partiti e informazione tra metodo democratico e formazione democratica del consenso. – 2. Partiti politici e sistema dei media quali elementi fondamentali di un sistema democratico. – 3. Segue: il ruolo dei mass media. – 4. La tutela del diritto dei cittadini ad essere informati. – 5. L'asimmetria normativa nel sistema della comunicazione politica. – 6. L'incerto futuro dell'intermediazione informativa in Rete.

1. Partiti e informazione tra metodo democratico e formazione democratica del consenso

La Costituzione italiana affida, come è noto, alle formazioni intermedie un ruolo centrale nello sviluppo della personalità dei singoli individui ma anche nella valorizzazione del pluralismo sociale, politico e culturale presente nella società. In particolare, ai partiti politici chiede non solo di selezionare e formare il ceto politico ma anche, anzi soprattutto, di essere la sede della maturazione di idee, opinioni, programmi, necessari per consentire ai cittadini una consapevole partecipazione alla determinazione della politica nazionale (ma anche regionale, locale e, a livello sovranazionale, europea).

Nello svolgimento di tale duplice ruolo, il dettato costituzionale non pone vincoli se non quello fondamentale del "metodo democratico" che attiene a tutti gli aspetti della vita dei partiti, riguardando quindi non solo il momento della competizione elettorale, ma anche della presenza attiva nel processo di formazione dell'opinione pubblica mediante il confronto di idee e opinioni all'interno dei partiti e tra i partiti. Per questo motivo si è sempre discusso dell'esigenza, che sino ad oggi non ha tuttavia trovato concretizzazione, di definire con regola generale cosa si debba intendere per democrazia interna ai partiti[1]; e sempre per lo stesso motivo, aspetto che particolarmente

[1] Su questi aspetti, oltre ai saggi presenti nel presente volume, cfr. F. Scuto, *La demo-*

rileva nel presente lavoro, si è sempre disciplinata la comunicazione politica e, più in generale, si sono poste regole a tutela della par condicio nell'accesso all'informazione da parte dei diversi soggetti politici.

Esiste quindi, anzi è sempre esistito, un rapporto stretto e biunivoco tra partiti e informazione e non stupisce che nel tempo entrambi abbiano subito profondi cambiamenti, in parte frutto di una reciproca influenza.

Anche sulla scia di queste sollecitazioni, come è avvenuto per la televisione negli anni '90, dinanzi alla crescente rilevanza assunta dal *web* nelle dinamiche della formazione dell'opinione pubblica si è rinnovata negli ultimi anni la riflessione non solo politica ma anche scientifica sul tema, partendo dalla considerazione che quanto più le società occidentali si caratterizzano per essere basate sull'informazione e la comunicazione, tanto più anche la forma democratica e l'opinione pubblica, che esse esprimono, tendono a presentare le medesime caratteristiche. Ne consegue che ogni Stato democratico presenta caratteristiche peculiari di opinione pubblica e formazione del consenso, mentre permane comune e incontroversa l'esigenza che la decisione popolare – nella forma delle elezioni, del referendum o delle sempre più numerose esperienze partecipative e deliberative[2] – rappresenti il precipitato di volontà formatesi in modo "politico", e quindi consapevole, in una delle tante ἀγοραί (politiche, di comunità, televisiva, virtuale) nelle quali si sviluppa il dibattito nelle odierne società occidentali[3]. Anzi, può dirsi che quanto più si progetti che la manifestazione della volontà popolare venga chiamata a produrre esiti deliberativi e non solo meramente elettivi, tanto più assume rilevanza non solo la "presenza" di una opinione pubblica formatasi in modo libero e plurale, ma anche la "qualità" di quest'ultima[4], divenendo quindi

crazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione, Torino, 2017, e all'ampia bibliografia in esso contenuta.

[2] Su questi aspetti cfr., tra gli altri, U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2/2008; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, 271.

[3] Come sottolineato da P. Bilancia, *Crisi della democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in "Federalismi.it, 2/2017, 2, "appare evidente che la democrazia in Rete esiga qualcosa di più. Per assumere una posizione è fondamentale partecipare al dibattito, esprimere le proprie idee, criticare le altrui posizioni, proporre emendamenti: un processo "deliberativo", infatti, necessita di un incontro tra argomentazioni che giustifichino una decisione finale. Per valutare le ragioni della accettazione e del rifiuto della proposta in condizioni di parità (*isegoria*) e pervenire ad una deliberazione è necessario seguire un percorso logico che porti alla condivisione o meno di un obiettivo. Ciò presume una fase di ascolto, di valutazione e di critica: i presupposti per tale procedimento devono pertanto essere la massima inclusività e la parità delle parti in dibattito. Un percorso orizzontale, come quello che si svolge in qualsiasi agorà, e non guidato dal vertice".

[4] Pur con la consapevolezza dei rischi di una netta schematizzazione, appare possibile affermare che in una democrazia basata solo sui meccanismi della rappresentanza politica l'opinione pubblica venga presa in considerazione essenzialmente nel momento in cui essa

necessario che essa si formi a valle dell'"acquisizione di un sapere e di una competenza sull'oggetto della decisione da adottare" e che queste ultime (sapere e competenza) si siano formate su contenuti plurali, attendibili e, nella misura massima possibile, imparziali.

L'esperienza degli ultimi anni sembra invece evidenziare la tendenza all'elusione di questi principi, mediante processi di disintermediazione, nel rapporto tra comunicatori ma anche tra elettori e leader di partito, nei quali viene meno, sempre più di frequente, sia il contraddittorio, sia la verifica delle affermazioni date per vere, sia ancora, anzi soprattutto, la contestualizzazione dei fatti e delle opinioni[5]. Il tutto in un contesto, da taluno definito di *e-democracy*, privo di sostanziali regole in grado di garantire la tutela dei diritti individuali (dal diritto ad essere informati all'autodeterminazione informativa, dalla tutela della riservatezza alla libertà di espressione) ma soprattutto potenzialmente in grado di produrre una rilevante distorsione dei processi di formazione dell'opinione e del consenso[6]. Da qui l'esigenza di

si forma, al fine di garantire che ciò avvenga in modo libero e plurale. Il contenuto di tale opinione, o la sua "qualità", appaiono invece "in linea di massima" secondari, partendo dal presupposto che il meccanismo decisionale rappresentativo sia in grado di produrre in ogni caso una decisione democraticamente accettabile. In altri termini e per certi aspetti *paradossalmente*, un sistema decisionale di tipo rappresentativo appare in grado di funzionare – seppure per brevi periodi e fintanto che reggono altri canali di formazione del consenso, come quello partitico – anche se la qualità dell'opinione è negativa, perché con il voto i cittadini non sono chiamati a deliberare su specifiche questioni, ma a scegliere chi è chiamato a operare le scelte e a deliberare. La prospettiva muta nel momento in cui alla democrazia rappresentativa si affiancano – non volendo al momento prendere in considerazione ipotesi di sostituzione totale del modello rappresentativo, che pure oggi vengono teorizzate – forme di democrazia partecipativa e deliberativa. In questi casi, e in generale ogni qualvolta il volere dei rappresentati è chiamato a sostituire il decidere dei rappresentanti, diviene importante anche, e a questo punto soprattutto, il contenuto dell'opinione, la sua qualità intesa come "acquisizione di un sapere e di una competenza al riguardo", che rappresenta l'unica garanzia dell'adozione di una scelta consapevole.

[5] Come è stato sottolineato, "la ricerca spasmodica da parte degli esponenti politici di ogni colore (ma soprattutto di alcuni) di un contatto diretto con la massa informe dei cybernauti fa sì che proprio il *web* si ponga quale luogo elettivo nel quale vengono a maturazione o, come che sia, sono sollecitate a formarsi le decisioni di maggior rilievo, con riflessi immediati a carico dei diritti fondamentali e per l'intero spettro dei beni della vita costituzionalmente protetti". Così A. Ruggeri, *"Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*, in *Consultaonline*, 2/2018.

[6] Come è stato sottolineato, per consentire l'affermazione di una reale *e-democracy* appare fondamentale sfuggire all'idea che il suo punto di approdo sia la democrazia diretta, intesa come espressione del voto in ogni momento e in ogni luogo. In altri termini, è necessario "andar oltre l'identificazione della democrazia elettronica con una logica di tipo referendario e analizzare le molteplici dimensioni del problema che riguardano gli effetti delle tecnologie dell'informazione sulle libertà individuali e collettive; i rapporti tra amministrazione pubblica e amministrati; le forme dell'organizzazione collettiva dei cittadini; le modalità di parteci-

una breve riflessione su partiti politici, informazione, disintermediazione, anche alla luce della normativa esistente ma soprattutto di quegli aspetti che meriterebbero una disciplina al momento inesistente.

2. Partiti politici e sistema dei media quali elementi fondamentali di un sistema democratico

Come appena ricordato, in democrazia il tema della formazione dell'opinione pubblica, sia nelle fasi che precedono l'espressione della volontà popolare sia durante lo svolgimento della "legislatura", si presenta, come è noto, di particolare rilevanza, stante la sua centralità nella legittimazione di un sistema che è, per definizione, basato sulla volontà popolare. Come sottolineato anche dalla Corte costituzionale negli anni '90, "i principi fondanti del nostro Stato esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale"[7].

Sono molti i modi medianti i quali i cittadini possono formarsi una opinione. I più importanti, partiti e mass media, sono stati individuati dallo stesso Costituente, che li ha previsti e disciplinati in due articoli cardine della Carta costituzionale[8], e si presentano fortemente correlati nelle loro dinamiche e nei loro rapporti[9].

pazione dei cittadini alle diverse procedure di decisione pubblica; i tipi di consultazione dei cittadini; i caratteri e la struttura del voto". Così S. Rodotà, *Tecnopolitica*, Bari, 2004, 46. Vi è peraltro chi ritiene necessario attribuire alla *e-democracy* solo un ruolo marginale nel processo decisionale democratico, dal momento che la stessa "– in contrasto con il senso letterale del lemma, evocativo della possibilità di tornare, grazie alla potenza delle tecnologie, ai fasti presunti di una democrazia antica immaginata più che ricostruita nella sua realtà storica – (…) è intrinsecamente non democratica, poiché parcellizza le decisioni e oscura il quadro delle compatibilità in vista di fini generali in cui esse si collocano, cioè elude il nodo della complessità, che, nelle democrazie contemporanee, deve essere districato in collegi ristretti legittimati a farlo, attraverso procedure deliberative non così lineari". Così S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017. Su questi aspetti si consenta anche il rinvio a A. Papa *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006.

[7] Corte costituzionale, sentenze n. 112 del 1993 e n. 155 del 2002.

[8] Come è noto la Costituzione italiana è stata la prima, nel secondo dopoguerra ad inserire nel proprio dettato una disposizione riguardante i partiti politici (art. 49) e un lungo articolo di disciplina e tutela della libertà di espressione (art. 21).

[9] Si tratta di strumenti della democrazia molto diversi tra loro ma fortemente interconnessi, come dimostra il grande interesse dei primi a poter essere presenti e a controllare i secondi. Non solo, riprendendo una analisi sociologica in materia, può sottolinearsi come l'accentuarsi della crisi dei partiti abbia prodotto l'incremento dell'utilizzo di nuovi strumenti di formazione politica: la televisione prima e poi la Rete. Inoltre, la crisi partitica degli anni '80 ha coinciso

I primi, i partiti e i movimenti politici, rappresentano, come è noto, nel disegno costituzionale i soggetti associativi mediante i quali i cittadini concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49).

La loro centralità nel sistema politico-istituzionale dell'Italia repubblicana, la loro evoluzione nel tempo e l'incidenza nelle dinamiche delle forme di governo contemporanee costituiscono temi centrali del dibattito politico e scientifico sin dai lavori dell'Assemblea costituente[10]. Molteplici furono, come ampiamente indagato in dottrina, i fattori che determinarono l'assunzione di un loro ruolo primario nella configurazione del rapporto tra cittadini ed esercizio del potere: il ruolo svolto nella transizione post-bellica, il suffragio universale e quindi l'esigenza di una selezione dei rappresentanti che potesse far emergere in modo plurale ma non casuale la volontà popolare, l'esigenza di una partecipazione popolare non limitata al momento elettorale ma continuativa. Come viene sovente sottolineato, ai partiti politici venne, e viene, chiesto di svolgere, con metodo democratico, il ruolo di cerniera tra i cittadini e le istituzioni con la conseguenza che la loro perenne "crisi", o sarebbe più corretto dire il loro perpetuo divenire, finiscono con l'influire sulla rappresentanza, sulla forma di governo e più in generale sulla democraticità del sistema.

L'esigenza di svolgere il proprio ruolo nel circuito rappresentativo ha portato, peraltro, i partiti a modificare più volte nel tempo non solo la propria dimensione organizzativa, agevolati dal riconoscimento del loro essere "associazioni", ma soprattutto il modo di interpretare il proprio ruolo, con la conseguenza che, come autorevolmente sottolineato, "il quadro si presenta estremamente fluido e soggetto a continuo rifacimento, nel mentre gli elementi che lo compongono non appaiono nitidamente definiti bensì opachi e attraversati da un moto incessante, sicché l'immagine che se ne ha, a seguito di uno sforzo considerevole di rappresentazione, appare essere quella di una foto "mossa", in seno alla quale non si riconoscono, ovvero si riconoscono a

in modo non casuale con l'affermarsi di una nuova strategia comunicativa di tipo politico: quella emozionale, rientrante in una logica di marketing politico, che facendo leva su elementi estranei alla logica del dibattito mira a soddisfare l'esigenza dell'elettore, il quale ha un tempo limitato da dedicare alla formazione della propria idea, di poter fruire di scorciatoie politiche, ossia di fonti semplificate capaci di agevolare la sua scelta di voto, elettorale o non elettorale. Sul punto cfr. A. Pirozzoli, *La comunicazione politica*, in M. Ainis (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Torino, 2005, 384.

[10] Tra i primi commenti all'art. 49 Cost. cfr. P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; A. Predieri, *I partiti politici*, in *Commentario breve della Costituzione italiana*, Firenze, 1950; C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952; V. Crisafulli, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico sui partiti*, in *Studi politici*, 1960; C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Raccolta di Scritti*, Milano, 1972; C. Rossano, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972.

fatica e comunque solo in parte, i lineamenti dei soggetti ritratti né si capisce cosa stiano facendo e dove stiano andando"[11].

Non è possibile soffermarsi in questa sede sull'evoluzione del ruolo dei partiti nelle moderne democrazie occidentali, e in quella italiana in particolare, sulle loro ricorrenti crisi e sui riflessi della loro azione sul sistema istituzionale nel suo complesso[12]. È tuttavia incontestabile la loro immutata centralità nei processi decisionali, con la conseguenza che le forme pluridirezionali di incontro e dibattito che ruotano attorno ad essi rappresentano ancora una importante sede di elaborazione dei contenuti che, anche grazie ai mass media, vengono diffusi, divenendo oggetto di dibattito nelle altre agorà.

3. Segue: il ruolo dei mass media

Per quanto concerne i mass media, essi trovano, come è noto, rilievo costituzionale nell'art. 21 Cost., laddove la libera manifestazione del pensiero viene tutelata nella sua esteriorizzazione mediante "la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione" (1 co.) con la conseguenza di poter ravvisare in questo articolo, non a caso qualificato dalla Corte costituzionale in una delle sue prime sentenze quale "pietra angolare dell'ordine democratico"[13], il fondamento della garanzia non solo di qualunque forma espressiva idonea a manifestare il pensiero individuale, ma anche, appunto, di ogni mass media – quale quello allora già presente, la *stampa*, oppure prossimo a divenire, la *televisione*, o destinato ad affermarsi diversi decenni più tardi, la *Rete internet* – idoneo a porsi come strumento di formazione di una opinione pubblica informata e consapevole.

Non a caso, peraltro, il primo intervento in materia di informazione del periodo repubblicano fu posto in essere dalla stessa Assemblea Costituente che nel gennaio del 1948 approvò una nuova legge sulla stampa, tuttora vigente, al fine di garantire che i giornali, quotidiani e periodici, potessero svolgere il proprio ruolo nel dibattito politico in vista delle imminenti elezioni politiche senza essere assoggettati ad autorizzazioni o censure ma nel contempo assumendosi la responsabilità di quanto pubblicato[14]. La televisione ha invece conosciuto nel tempo una intensa azione regolatoria, anche

[11] Così A. Ruggeri, "*Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*, cit.

[12] Per un'analisi di questi aspetti, e per l'importante bibliografia prodotta sul tema, si rinvia ai contributi presenti in questo volume.

[13] Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 1969.

[14] Si pensi alla disciplina, contenuta nella legge 47/1948 in materia di responsabilità penale dell'autore di un articolo ingiustificatamente (quindi privo dei caratteri della veridicità, contenenza e pertinenza) lesivo di un diritto altrui; alla responsabilità del direttore del giornale per omesso controllo; all'obbligo di rettifica o, ancora, all'obbligo di registrazione del quotidiano o periodico.

sulla scia della giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare, a partire dagli anni '90 questo mass media è stato oggetto di tre successive leggi di sistema[15] e di numerosi interventi in materia di comunicazione politica, sui quali ci si soffermerà *infra*, che hanno provato a disciplinare la presenza dei partiti politici e dei loro leader nelle trasmissioni televisive, anche di intrattenimento, e a garantire la par condicio, al fine di tutelare il diritto all'informazione dei cittadini-telespettatori. L'informazione in Rete si presenta, invece, ancora oggi priva di regolamentazione, eccezion fatta per la stampa online registrata che soprattutto la giurisprudenza ha equiparato alla stampa cartacea. La restante, imponente, circolazione di informazioni e opinioni sul *web* non è, invece, soggetta alla normativa in materia di informazione e a quella sulla comunicazione politica, ma soprattutto, come già ricordato, elude il principio del confronto e del dibattito tra opinioni e idee che rappresenta una fondamentale declinazione dei processi democratici di formazione dell'opinione pubblica.

4. La tutela del diritto dei cittadini ad essere informati

Nel dettato costituzionale italiano, la libertà di espressione mira principalmente a tutelare l'aspetto personalistico dell'esercizio di questo diritto, al fine di consentire a ogni individuo di comunicare coi propri simili, di discutere con loro, sostenendo le proprie idee in uno "spontaneo e fecondo contraddittorio" tra opinioni diverse[16]. Al tempo stesso, dal dettato costitu-

[15] La bibliografia in materia di evoluzione del sistema radiotelevisivo italiano è quanto mai ampia, a testimonianza delle criticità presenti nel sistema, sostanzialmente sin dalle sue origini. Per un'analisi dei profili di criticità della disciplina nell'ottica della garanzia del pluralismo cfr. M. Manetti, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, 2012; A. Ciancio (a cura di), *Il pluralismo alla prova dei nuovi mezzi di comunicazione*, Torino, 2012. Si consenta altresì il rinvio a A. Papa, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2018.

[16] Tale impostazione privilegia l'elemento personalistico della libertà di manifestazione del pensiero, in linea con quanto sancito nell'art. 2 Cost. che, nello statuire l'inviolabilità dei diritti costituzionali, non fa alcuna menzione all'interesse dell'ordinamento o della comunità quali elementi idonei a condizionarli. In questa prospettiva il rapporto, che si viene a determinare nell'esercizio della libertà di espressione, è bilaterale, svolgendosi tra il singolo individuo e i pubblici poteri, con il primo titolare di un diritto costituzionalmente garantito a poter manifestare i propri convincimenti e con gli altri chiamati a limitarne l'esercizio, con fonte primaria, solo nei casi in cui sia rinvenibile un contrastante interesse la cui tutela possa giustificare la compressione di un diritto fondamentale. Così C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 9, il quale sottolinea che il riconoscimento della libertà di manifestazione del pensiero mira a riconoscere al singolo tale diritto, "indipendentemente dai vantaggi o dagli svantaggi che possono derivarne allo Stato, indipendentemente dalle qualifiche che il singolo possa avere in alcuna comunità e dalle funzioni connesse a tali qualifiche: si vuole dire che esso è garantito perché l'uomo possa unirsi

zionale emerge, seppure in modo più sfumato, la valorizzazione della dimensione partecipativa del diritto di manifestazione del pensiero[17], volta a porre le condizioni per una sua più ampia possibile diffusione e per la garanzia del suo carattere pluralistico, a tutela di tutti i soggetti coinvolti nel circuito comunicativo. In altri termini, può ricavarsi dal dettato costituzionale la convinzione che l'interesse generale sia meglio realizzato consentendo a tutte le espressioni, per quanto diverse, minoritarie ed isolate, di acquisire uno spazio di visibilità nella "sfera pubblica", intesa come ambito relazionale nel quale la palese e dinamica circolazione delle idee consente la formazione dell'opinione pubblica, soprattutto su questioni oggetto di dibattito politico nelle sedi rappresentative ma più in generale su tutti i temi che suscitano interesse nella comunità.

Questo secondo angolo visuale, complementare al primo, trasforma la manifestazione del pensiero in un processo nel quale assume rilevanza non solo colui che si esprime per informare (in senso lato), ma anche – e anzi soprattutto – il destinatario della diffusione della notizia o dell'opinione, con la conseguente configurazione di un "diritto ad essere informati" quale situazione giuridica soggettiva piena[18]. Ciò comporta la necessità di garantire il pluralismo, anche nella forma della pari opportunità di accesso ai mezzi

all'altro uomo nel pensiero ed eventualmente insieme operare"; su analoghe posizioni, P. Barile, La *libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975 11; P. Grossi, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, 55.

[17] Secondo P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, 2013, 23 ss., l'elemento partecipativo nella disciplina costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero emerge sotto almeno tre profili: in primo luogo nella tutela di una duplice libertà, quella dei contenuti dei messaggi e quello dei mezzi per la diffusione degli stessi; in secondo luogo nella distinzione tra corrispondenza e manifestazione del pensiero, nella quale è implicito il riconoscimento della peculiarità della seconda proprio in quanto destinata ad un pubblico indifferenziato, che non può esserne solo soggetto passivo; infine nel fondamentale nesso istituito tra tutela dei diritti e partecipazione politica e sociale, che trova proprio in relazione alla manifestazione del pensiero una delle sue più significative espressioni. Medesimo orientamento si rinviene in A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 276 ss., pur nella convinzione che "il sistema delle libertà delle democrazie pluraliste si presenta come sistema complesso anche sotto il profilo del contenuto materiale. Poiché oggetto delle norme sui diritti di libertà sono materie tipizzate (fattispecie), avviene sovente che la determinazione del significato normativo in relazione ad una concreta situazione possa e debba avvenire attraverso la combinazione di più norme (ad esempio gli artt. 21, 41 e 43 Cost., in relazione alle imprese giornalistiche o a quelle radiotelevisive). Si produce così un intreccio materiale che dà luogo ad una corrispondente ristrutturazione dei valori di riferimento secondo un ordine ulteriore rispetto a quello espresso nelle singole norme, che prende variamente forma a seconda di come viene apprezzata l'effettiva interferenza delle materie".

[18] Come è stato sottolineato, «*liberty of expression benefits more than the speaker. The hearer and reader suffer a violation of their spiritual liberty if they are denied access to the ideas of others*». Cfr. A. Cox, *Freedom of expression*, Cambridge-London, 1981, 1.

di informazione, e l'attendibilità del pensiero (che in quanto espresso per informare assume la connotazione del sapere e della competenza) che viene diffuso.

Tale impostazione ha consentito al giudice delle leggi di riconoscere valore costituzionale anche al "diritto ad essere informati" come profilo passivo riferito a tutti i cittadini in quanto componenti di quella opinione pubblica su cui si fonda la democrazia. Come si legge in molteplici sentenze, il "diritto all'informazione" rappresenta il profilo implicito della libertà di espressione quando quest'ultima si ponga l'obiettivo di contribuire alla formazione dell'opinione pubblica, con la conseguenza che il destinatario deve essere messo in condizione di poter comprendere e di poter fare affidamento sulla natura obiettiva (nella misura massima possibile) del messaggio che sta ricevendo[19].

La seconda conseguenza per la Corte è il riconoscimento nel "diritto all'informazione" di una situazione giuridica soggettiva non solo "individuale", ma anche "strumentalmente orientata" al buon funzionamento della vita democratica, con la conseguente riconduzione di tutti i mezzi di comunicazione di massa nell'alveo dei "servizi pubblici o comunque di pubblico interesse", in quanto destinati a soddisfare un "interesse generale"[20].

In questo duplice contesto interpretativo si inseriscono le ulteriori sentenze della Corte in tema di informazione e comunicazione politica, nelle quali essa pone come imperativo costituzionale che il diritto di informazione venga "qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti - sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata"[21]. In particolare, in una sentenza del

[19] Cfr., tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 112/93 e, in precedenza, nn. 122/70; 105/72; 1/81; 194/87. La Corte correla quindi in modo stringente la possibilità per il cittadino di informarsi e la partecipazione "consapevole" alla formazione della volontà generale. Appare infatti evidente che la Corte voglia sottolineare l'esigenza di offrire all'elettore la possibilità che egli possa formarsi una opinione prima del voto, se vuole, fermo restando che la partecipazione del cittadino alla formazione della volontà popolare mediante il voto è, in un sistema istituzionale basato sul suffragio universale, un diritto assoluto, non limitabile sul piano generale, con la conseguenza che chiunque può votare senza prima formarsi una opinione e senza doverne dare giuridicamente conto ad alcuno.

[20] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 1993.

[21] Il tema, posto nella sentenza citata alla nota precedente, è stato ripreso anche nella sentenza n. 69 del 2009, nella quale la Corte ha sottolineato che l'imparzialità e l'obiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e dagli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obiettivi.

2002, la Corte ha sottolineato che "il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare (…) tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli della pari visibilità dei partiti, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui *sempre* (e quindi anche al di fuori dei periodi di competizione elettorale) si fonda il sistema democratico"[22], giungendo alla conclusione che la prospettiva della necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica costituisce il metro di valutazione delle regole in materia di "comunicazione politica", quest'ultima intesa come momento di scambio e confronto su contenuti di interesse pubblico, prodotti dal sistema dei media, dal sistema politico e dal cittadino elettore.

4. Il ruolo della Rete nella formazione dell'opinione pubblica

Come anticipato *supra* e come è noto, il sistema dell'informazione e della comunicazione ha conosciuto negli ultimi decenni un rilevante processo di cambiamento, prodotto dall'ingresso di un nuovo media, la Rete internet o, più precisamente, di quella parte di essa definita *web* che sta evidenziando la capacità di offrire sempre nuove forme di interrelazione tra utenti.

È opinione ormai condivisa che l'affermarsi e diffondersi dell'utilizzo del *web* abbia rivitalizzato, seppure in modo virtuale, la comunicazione e l'informazione bi/pluridirezionale che la stampa, ma soprattutto la televisione, entrambi mass media di natura unidirezionale, avevano marginalizzato. Vi è stato quindi un recupero, almeno potenziale, della centralità della manifestazione del pensiero nella sfera pubblica come libertà individuale attiva, con la conseguente valorizzazione del contributo di ciascun individuo al dibattito. Inoltre, l'ampliamento dei soggetti che manifestano il pensiero e degli spazi (siti, *social network*, *forum*, *blog*) in cui essi possono farlo ha certamente contribuito ad allargare il novero dei temi dibattuti, non circoscrivendolo solo a quelli politici e/o di più stretta attualità, bensì ricomprendendo tutti quelli sui quali una società pluralista sia in grado o voglia manifestare interesse[23]. Può, anzi, affermarsi che un risultato cer-

[22] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2002. Posto quindi l'obiettivo, ossia la realizzazione di una democrazia critica, basata sulla partecipazione attiva e consapevole del popolo alle scelte politiche, la Corte individua tre requisiti necessari: il pluralismo interno ed esterno del sistema dei media, una sostanziale parità di *chances* nell'accesso e una informazione corretta ed imparziale. Si tratta – come l'esperienza degli ultimi decenni ha evidenziato – di tre elementi fondamentali per un corretto rapporto tra informazione e opinione pubblica.

[23] La crescente presenza di soggetti che utilizzano Internet come mezzo e luogo di espressione del proprio pensiero è la risultante di una serie di elementi, primo fra tutti la consapevolezza dello spazio di libertà che esso consente. A ciò si associa certamente anche la componente economica, derivante dai ridotti costi per la creazione di un sito Internet o per la presenza in social *network*, *forum* o *mailing list* (in questi ultimi casi solo il costo della connessione). Vi è

to, attribuibile ad Internet, sia proprio la promozione del dibattito anche sui temi che, per le ragioni più diverse, non riescono ad essere al centro dell'attenzione dei *mass media* tradizionali[24]. In questo senso può affermarsi che la Rete consenta una parziale "riallocazione" nella sfera pubblica del processo di formazione della pubblica opinione. Infatti, a differenza dei *media* tradizionali, che tendono ad amplificare opinioni già formatisi altrove, il pluralismo delle posizioni rinvenibili in Internet rappresenta uno strumento importante per consentire agli utenti di accedere e condividere opinioni, anche contrastanti, sulle più diverse questioni[25].

Sensibile è anche l'influenza che Internet presenta sulla *ratio* stessa della libertà di espressione. A prima lettura l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero in Internet pare consentire un ampio contraddittorio dal momento che molte persone esprimono opinioni e altrettante le ricevono; anzi talune forme di comunicazione in Internet sono organizzate in modo da consentire di replicare immediatamente a qualsiasi opinione letta, al fine di esprimere condivisione o dissenso, facendo venire meno la disuguaglianza, spesso ricordata, tra il ristretto numero di persone che si esprimono e i tanti individui che ascoltano.

Tuttavia, una più attenta analisi degli attuali processi comunicativi in Rete fa emergere chiaramente come questo mass media sia ormai sensibilmente diverso dall'idea (e dagli ideali) di utilizzo dei suoi primi utenti. La grande quantità di informazioni presenti in Internet rende questo spazio una ragnatela (senza ragno) nella quale tuttavia assumono grande rilevanza alcuni meccanismi che consentono la ricerca dei contenuti e i soggetti (i motori di ricerca) che la rendono possibile. Del pari la comunicazione si concentra sempre più in piattaforme (ad esempio i *social network* ma anche quelle che presentano finalità più dichiaratamente politiche), i cui gestori, nel definire le regole di utilizzo e nell'implementarle, sono anche in grado di influire sui

poi un aspetto ulteriore, che è quello della semplificazione dell'organizzazione necessaria per poter attivare e gestire uno "spazio" in Internet. Infatti, per la maggior parte delle attività comunicative che si svolgono in Rete non sono previsti i vincoli tipici di attività imprenditoriali o quelli propri dell'informazione (registrazione, direttore responsabile, redazione composta da giornalisti iscritti all'albo), presenti invece per gli altri mezzi di comunicazione. La diffusione del pensiero in Internet presenta inoltre caratteristiche in grado di soddisfare importanti esigenze proprie della società contemporanea: solo per citarne alcune, ci si può riferire alla diffusione planetaria, alla rapidità e alla grande quantità di informazioni in essa presenti. Su questi aspetti si consenta il rinvio a A. Papa, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009.

[24] Come è stato sottolineato, la Rete rende possibile "processi di inclusione in una sfera pubblica rinnovata e diversa da quella che conoscevamo. Siamo di fronte ad un duplice farsi: dei soggetti che partecipano a questa sfera pubblica e della nuova sfera pubblica in sé". Così S. Rodotà, *Tecnopolitica*, cit., X.

[25] Cfr. F. Donati, *Democrazia, pluralismo delle fonti di informazione e rivoluzione digitale*, in *Federalismi.it*, 20 novembre 2013.

meccanismi e sui risultati della stessa. È poi nel tempo mutato anche il sistema di relazioni nella sfera pubblica del *web*. L'esperienza più recente sembra far emergere che chi ricerca contenuti in Rete non sempre desidera formarsi un'opinione, attingendo da una pluralità di fonti, ma sovente, anzi spesso, è alla ricerca di contenuti che confermino le proprie personali convinzioni o, ancora, in casi più limitati, vuole solo contestare coloro che esprimono una idea diversa dalla propria (in taluni casi con veri e propri caratteri di *hate speech*).

In particolare, due elementi problematici inducono, in questo momento (altri, è ragionevole pensarlo, emergeranno già nel prossimo futuro) ad una riflessione critica sulla scelta, che al momento sembra prevalere, di non introdurre alcuna regolamentazione dell'informazione e comunicazione in Rete.

Il primo riguarda la correttezza dei contenuti informativi diffusi in Rete, intesa quale veridicità degli stessi. Appare oggi non agevole – salvo limitarsi ad utilizzare solo giornali on line registrati o dedicare particolare attenzione ai siti dai quali si attingono le notizie – distinguere ciò che in Rete è informazione da ciò che potrebbe essere definita "esteriorizzazione di una idea personale assunta a fatto". Infatti, è sempre più frequente leggere in Rete articoli redatti apparentemente secondo i canoni del diritto di cronaca (descrizione di un fatto, attualità di quest'ultimo, continenza del linguaggio) che tuttavia descrivono accadimenti inesistenti o che si dimostrano – ad una lettura più attenta – palesemente falsi, ledendo così il fondamentale elemento della veridicità della notizia. Si è in presenza, in altri termini, di *fake news*, nel linguaggio oggi corrente. Se considerate singolarmente, ciascuna di queste esternazioni potrebbe essere fatta rientrare nel novero "dell'espressione della creatività del pensiero individuale", ma in realtà è ormai opinione condivisa che esse si inseriscono in un fenomeno più complesso e articolato, che è quello della post-verità, o dei fatti alternativi, come qualcuno li definisce, basato su notizie prive di fondamento, immesse "consapevolmente" in Rete in modo da essere velocemente e rapidamente condivise con la finalità di creare un dibattito, che si sviluppa partendo da un oggetto che formalmente si presenta come una *notizia* e viene quindi percepita dai più come attendibile, perché ritenuta – a torto – assoggettata, al pari di quanto accade per la notizia pubblicata su un giornale cartaceo o diffusa dal telegiornale, a precise regole giuridiche di veridicità e pertinenza[26]. Il risultato è il diffondersi in Rete di

[26] Viene peraltro utilizzato uno strumento già noto e diffuso, ossia il dibattito, tipico fino a tempi recenti, dei *talk show* televisivi nei quali, partendo appunto da una notizia, ci si pone l'obiettivo di un approfondimento, stimolato da un giornalista e posto in essere da ospiti (di regola politici). Come l'esperienza nel tempo ha evidenziato, questi programmi televisivi di approfondimento si trasformano in vere e proprie arene nelle quali il punto di partenza, il fatto, viene ben presto accantonato per far posto ad un incontro dialettico, sovente acceso, tra opinioni fortemente differenti, che tali sono destinate a rimanere.

dibattiti, talvolta molto aspri, che prendono spunto da notizie false o che forniscono occasione per confronti sovente lesivi della dignità delle persone, anche assenti, che ne formano oggetto. Ciò accentua fenomeni, come ad esempio la formazione in Rete di *echo-chambers*, nelle quali l'opinione contraria è destinata ad essere fortemente criticata, o all'inserimento, in comunità di dibattito, di utenti che hanno la sola finalità di aggredire verbalmente coloro che stanno condividendo una opinione o analizzando un fatto.

Un secondo aspetto, anch'esso di particolare rilevanza nel rapporto tra la Rete e la formazione dell'opinione pubblica, riguarda la concreta possibilità di *profilare* gli utenti, anche grazie ai big data[27]. Infatti, l'acquisizione e la rapida elaborazione di informazioni talvolta provenienti da banche dati diverse consente di definire un profilo alquanto attendibile di ciascun utente[28]. Infatti, l'incrocio tra i moltissimi dati presenti nelle banche dati e sul *web* consente di ricavare un profilo (commerciale, politico, religioso, etc.) che va al di là della singola esteriorizzazione che ciascun individuo fornisce di sé in Rete, fornendo un quadro attendibile non solo delle propensioni di acquisto di una persona ma anche del suo modo di pensare, della sua sensibilità su alcune questioni, delle sue aspettative. Appare evidente che questa attività si presenta particolarmente invasiva della *privacy* e, soprattutto qualora interessi dati "sensibili", qualificati come tali anche dal legislatore non solo italiano, presenti il rischio della lesione non solo della tutela della riservatezza ma anche di quel diritto "al silenzio" che autorevole dottrina riteneva violato da "schedature" poste in essere a vario titolo[29]. In particolare, per la parte che qui rileva, la profilazione per finalità politiche, resa possibile dalla raccolta e rielaborazione di dati immessi dallo stesso utente ma in contesti e momenti

[27] Come è noto il termine "big data" è relativamente recente e con esso ci si riferisce generalmente a un elevato numero di dati detenuti da imprese, governi e altre organizzazioni, la cui elaborazione e analisi non può essere effettuata da semplici *software* ma da complessi algoritmi, anche in considerazione del fatto che la loro elaborazione non avviene su un *database* statico bensì in continua evoluzione al fine di rispondere ad esigenze di elaborazione molto tempestive e costantemente aggiornate.

[28] La profilazione commerciale rappresenta ormai un elemento della circolazione dei dati in Rete che viene percepito in modo sempre meno problematico da parte dei singoli utenti e che invece presenta indubbi riflessi negativi sulla tutela dei dati personali, al punto che l'Unione europea ha affrontato la questione in un suo recente regolamento in materia (Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE), entrato in vigore negli Stati membri nel maggio 2018.

[29] Così P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 26, il quale auspicava l'introduzione di un esplicito divieto di schedatura dei cittadini, dal momento che quest'ultima provoca una indiretta pressione suscettibile di limitare di fatto la libertà di manifestazione del pensiero.

diversi, è suscettibile di ledere il diritto dell'individuo sia a non essere oggetto di una attività indiretta di propaganda e influenza delle proprie future scelte elettorali, sia a poter ricevere informazioni plurali, dal momento che l'applicazione dei big data all'attività di profilazione consente di far pervenire all'utente, attraverso le piattaforme *social*, solo le notizie che si ritiene egli voglia ricevere, confermandolo quindi sempre più nelle sue convinzioni e riducendo la possibilità che egli possa formarsi una diversa opinione sulla base di contenuti plurali[30].

5. L'asimmetria normativa nel sistema della comunicazione politica

L'altro segmento dell'informazione che assume rilevanza nella formazione dell'opinione pubblica e sul quale i processi di disintermediazione stanno incidendo in modo rilevante è, come ricordato prima, la comunicazione politica. Essa, a differenza dell'attività giornalistica in senso stretto, persegue l'obiettivo di portare a conoscenza dei cittadini sia l'attività politico-istituzionale sia i programmi, i punti di vista e le differenze tra i diversi soggetti presenti sulla scena politica. Si tratta di un settore particolarmente sensibile ai cambiamenti del sistema politico e anche per questo si è evoluto nel tempo per forme, luoghi e modalità di esplicazione. Si pensi ad esempio al ruolo, ampiamente indagato in dottrina, in questo campo della televisione e alla frequente difficoltà di distinguere tra programmi di intrattenimento, di informazione e comunicazione politica.

In un sistema democratico la presenza di spazi dedicati alla comunicazione politica, e alla parità di accesso agli stessi, si presenta di particolare rilevanza. In Italia, tuttavia, solo in tempi relativamente recenti si è avvertita l'esigenza di disciplinarne il contesto di riferimento e il funzionamento[31]. Infatti, fatte salve le disposizioni contenute in atti normativi degli anni '50 e '70, solo negli anni '90 si è giunti all'approvazione della legge di disciplina della comunicazione politica nel periodo che precede le consultazioni elettorali (escludendo solo quelle referendarie, poi inserite nella legge successiva) con riferimento, tra l'altro, all'accesso ai mezzi di informazione, al regime economico-finanziario delle campagne elettorali, ai sondaggi, ai divieti di co-

[30] La problematica e per molti versi opaca utilizzazione per finalità politiche dei dati personali raccolti in Rete è emersa nel noto caso Cambridge Analytica. Per una attenta analisi cfr. D. Messina, *La protezione dei dati personali alla luce della vicenda "Cambridge Analytica*, in *Federalismi.it*, 20/2018.

[31] Come è stato sottolineato, per lungo tempo in Italia l'attenzione per il processo di formazione della volontà dei cittadini era limitato al periodo elettorale, che veniva considerato "una sorta di spazio partitico esclusivo, impermeabile a qualsiasi intrusione da parte del potere legislativo, esecutivo e giudiziario". Così G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, Milano, 2009, 278.

municazione istituzionale e pubblica[32]. Tale legge ha rappresentato, come è noto, il primo tentativo posto in essere dal legislatore di dare un contenuto ai concetti di "propaganda", "informazione" e "pubblicità" elettorale. Tale sforzo è stato poi ripetuto e perfezionato con la legge del 2000 (anche nota come legge sulla *par condicio*)[33], di disciplina della comunicazione politica e dell'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie. Per la parte che qui rileva, gli aspetti essenziali di tale normativa possono individuarsi da un lato nell'introduzione della gratuità dell'accesso a predefiniti spazi di propaganda e pubblicità elettorale messi a disposizione dalle emittenti pubbliche e private nazionali e, dall'altro, nella disciplina dell'uso dei media per finalità di comunicazione politica, che viene estesa a tutta la legislatura e non più alle sole campagne elettorali, riconoscendo così la necessità di disciplinare i luoghi della formazione dell'opinione pubblica anche nei periodi non-elettorali.

La legge non ha però risolto alcune criticità già evidenziatesi in seguito all'introduzione della legge del 1993, dal momento che essa ad esempio non fornisce alcuna indicazione né sui soggetti legittimati ad accedere agli spazi televisivi, attribuendo così ampia discrezionalità alle emittenti, né sui criteri di ripartizione degli spazi stessi, compito quest'ultimo che è affidato alla Commissione parlamentare di vigilanza per quanto riguarda la RAI e all'AGCom per le emittenti private[34]. Inoltre, la legge non affronta la que-

[32] L. 10 dicembre 1993, n. 515 (*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e il Senato della Repubblica*).

[33] L. 22 febbraio 2000, n. 28 (*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*) e successive modificazioni e integrazioni.

[34] Come sottolineato nel testo, la normativa vigente attribuisce a soggetti diversi la definizione dei criteri per l'emittente pubblica e per quelle private. Il controllo del rispetto degli stessi è invece attribuito in modo univoco all'AGCom. Al riguardo, rileva sottolineare che l'attività sanzionatoria svolta dall'Autorità si caratterizza principalmente per un carattere meramente ripristinatorio. L'erogazione di eventuali sanzioni pecuniarie è prevista solamente nel caso di inosservanza di un ordine precedentemente impartito dall'Autorità ovvero di una diffida a cessare un comportamento illegittimo. Più in dettaglio, in caso di mancato rispetto delle norme relative alla comunicazione politica e ai messaggi autogestiti l'Autorità a seconda della tipologia e della gravità della violazione: può ordinare alle emittenti radiotelevisive la trasmissione di programmi di comunicazione politica con prevalente partecipazione dei soggetti politici che siano stati direttamente danneggiati dalle violazioni; può ordinare all'emittente interessata, oltre all'immediata sospensione delle trasmissioni programmate, la messa a disposizione di spazi, a titolo gratuito, per la trasmissione di messaggi politici autogestiti in favore dei soggetti danneggiati o illegittimamente esclusi, in modo da ripristinare l'equilibrio tra le forze politiche, ovvero, se del caso, il ripristino dell'equilibrio tra gli spazi destinati ai messaggi e quelli destinati alla comunicazione politica gratuita. In caso di violazione delle norme relative ai programmi di informazione, è previsto l'obbligo per l'emittente interessata di trasmettere servizi di informazione elettorale con prevalente partecipazione dei soggetti politici

stione, che pure era stata più volte evidenziata in dottrina, della disciplina delle trasmissioni a carattere informativo ed in particolare della definizione di elementi utili a differenziarle da quelle proprie della comunicazione politica[35]. Indicazioni in tal senso non sono contenute neppure nel *Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici* del 2005 che si limita a stabilire che deve essere garantito "l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità stabilite dalla legge" (art. 7)[36]. Come è stato sottolineato, l'assenza di indicazioni da

che siano stati direttamente danneggiati dalla violazione. In caso di mancato rispetto, invece, del periodo di silenzio elettorale l'emittente o l'editore interessato sono obbligati a dichiarare tale circostanza sul mezzo di comunicazione che ha diffuso il sondaggio con il medesimo rilievo, per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali, con cui i sondaggi stessi sono stati pubblicizzati. Inoltre, l'AGCom può ordinare la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa e, ove necessario, di rettifiche. È prevista infine la possibilità per l'Autorità di adottare ulteriori provvedimenti d'urgenza nel caso in cui risulti necessario ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica.

[35] Come è stato sottolineato, nelle trasmissioni informative in senso lato si pone sempre l'esigenza di mantenere un necessario distacco e un equilibrio rispetto all'attualità politica. Ciò è però particolarmente difficile in quei programmi per i quali non è sempre agevole tracciare una "valida demarcazione tra informazione e comunicazione politica". Cfr. G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, Torino, 2014, 102. Volendo provare ad operare comunque una distinzione tra queste due tipologie, può ritenersi che nei programmi di informazione (es. telegiornali, notiziari), le emittenti radiofoniche e televisive locali, fatta salva la libertà di commento e di critica, in chiara distinzione tra informazione ed opinione, devono sempre garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità. In periodo elettorale è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni o preferenze di voto. I programmi di comunicazione politica sono, invece, le trasmissioni in cui assume carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche attraverso tipologie di programmazione che consentano un confronto dialettico tra più opinioni anche in seguito a più passaggi. In periodo elettorale deve essere consentita una effettiva parità di condizioni tra i soggetti politici competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione. Una tipologia per i quali questa distinzione appare di particolare complessità è data dai programmi di approfondimento informativo che per loro natura dovrebbero partire da un fatto da analizzare, al fine di consentire allo spettatore di formarsi una opinione. In quest'ottica l'approfondimento informativo si avvicina indiscutibilmente alla comunicazione politica, dove esistono tante "verità" quanti sono i soggetti politici partecipanti, con un frequente ridimensionamento della figura del giornalista conduttore che declina dal ruolo di guida del telespettatore alla comprensione delle questioni attraverso il dibattito a mero moderatore e garante della esposizione di opinioni altrui, che è in realtà proprio il ruolo del conduttore di un programma di comunicazione politica.

[36] D. lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*). L'art. 7, in parte citato nel testo, è dedicato ai principi generali in materia di informazione e pone quali principi dell'informazione televisiva la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni; la trasmissione quoti-

parte del legislatore, che al contrario ha disciplinato con evidente tensione i programmi di intrattenimento[37], ha fatto ricadere sui soggetti che debbono definire i criteri (RAI ed AGCom) e sul controllore (la stessa AGCom) il compito di differenziarli[38].

Infine, ma non di secondaria importanza nell'ottica del disallineamento sottolineato nella parte iniziale del presente lavoro, nessuna disposizione in materia di comunicazione politica riguarda la Rete, nonostante al momento dell'approvazione della legge (e delle sue modifiche) essa fosse ormai una realtà nota e in avanzato stadio di consolidamento anche come mass media. Ne deriva che la propaganda che essa veicola è esclusa da ogni forma di regolamentazione, sia sul piano delle garanzie del contraddittorio (che si ritengono forse superate dall'indubbio pluralismo esterno che Internet consente), sia su aspetti solo apparentemente secondari, quali il silenzio elettorale – in Rete praticamente inesistente – o il divieto di pubblicare sondaggi o orientamenti di voto nei quindici giorni che precedono la giornata elettorale e fino alla chiusura delle operazioni di voto[39], anch'esso frequentemente violato sul *web*.

diana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire contenuti in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri; (…); l'assoluto divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni (2 co.).

[37] Sul punto cfr. R. Bianco, *Diritto delle comunicazioni di massa*, Roma-Bari, 2007, 132; G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, cit. 295.

[38] Come è stato sottolineato, con riferimento alle tornate elettorali successive all'entrata in vigore della legge 28/2000, l'AGCom ha, con proprie delibere, "esteso alle imprese private di radiodiffusione obblighi di imparzialità normalmente imposti alla sola concessionaria pubblica, valevoli anche al di fuori del periodo di campagna elettorale formale". Tra queste, l'obbligo per tutte le trasmissioni di informazione e di approfondimento di "rispettare i principi di completezza e correttezza dell'informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento" (Del. 22/06/CSP). O, ancora, l'obbligo per tutte le emittenti, pubbliche e private, di garantire nei programmi di informazione "uno spazio adeguato a tutte le iniziative ed eventi di importanza nazionale che rivestano carattere di rilievo per la vita socio-politica del paese, quali momenti collettivi di partecipazione democratica e di formazione dell'opinione pubblica, nel rispetto dei principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione" (Del. 167/07/CSP).

[39] Come, previsto nel Regolamento AGCom "in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa" (Allegato A alla delibera n. 256/10/CSP del 9 dicembre 2010) si ha inosservanza del divieto citato nel testo "quando vengono riportate nel circuito dell'informazione radiotelevisiva, delle edizioni cartacee od elettroniche di quotidiani o periodici, o della diffusione di notizie mediante agenzia, dichiarazioni concernenti i risultati di sondaggi politici ed elettorali rilasciate da esponenti politici o da qualunque altro soggetto in qualsiasi sede, a meno che i sondaggi cui tali dichiarazioni si riferiscono non siano già stati resi pubblici, secondo le forme stabilite dagli articoli 4 e 5, nel periodo precedente" i quindici giorni dalle elezioni.

6. L'incerto futuro dell'intermediazione informativa in Rete

Come appena sottolineato, l'attuale fase del rapporto tra comunicazione e politica si presenta caratterizzato da un sostanziale disallineamento tra la crescente rilevanza che il *web* sta assumendo nei processi di formazione dell'opinione pubblica e la percezione che il legislatore sembra avere del fenomeno stesso.

Il numero complessivo di persone che accede alla rete per informarsi è in costante crescita e sono sempre più numerosi i "luoghi" (profili social, blog, forum) nei quali si svolge la comunicazione politica, spesso ripresa nei contenuti anche dagli altri media (si pensi ai *twitter* di esponenti politici o ai *post* su *blog* o *social network*)[40]. Del pari sempre più politici utilizzano il *web* e soprattutto i social network per comunicare con i cittadini in modo diretto, senza l'intermediazione (e il "controllo") dell'informazione professionale.

Eppure, sebbene questi processi costituiscano un rischio per la stessa rappresentanza politica, il legislatore non sembra interessato ad aprire un confronto e una riflessione su come riequilibrare il sistema delle responsabilità della libera informazione e di come disciplinare la comunicazione politica nei tre mass media oggi esistenti. Si tratta di un disinteresse di non facile interpretazione, che rischia di alterare un rapporto – quello tra informazione e politica – che è invece fondamentale in un sistema democratico, essendo la prima chiamata a svolgere il ruolo di *watchdog* dei governanti (latamente intesi).

A garantire la democraticità del sistema dell'informazione nel suo complesso hanno sempre concorso il sistema delle responsabilità di giornalisti ed editori e la loro pluralità. Oggi che grazie alla Rete la comunicazione conosce un pluralismo dai contorni prima inimmaginabili, l'asimmetria nel sistema delle responsabilità rischia tuttavia di vanificare tale pluralismo dei mass media e nei mass media. Per questo è compito del legislatore definire il ruolo prossimo futuro della Rete nelle dinamiche della formazione dell'opinione pubblica, partendo dalla consapevolezza che una democrazia "continua"[41],

[40] Come rilevato dall'AGCom nella sua relazione su *Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale*, del 2016 con dati relativi al 2015, il mezzo ancora oggi più utilizzato dagli utenti è la televisione ma l'utilizzo del *web* è passato dal 38% del 2010 al 54% del 2015, superando i quotidiani cartacei che hanno visto negli ultimi anni una progressiva diminuzione dei propri lettori.

[41] La definizione è di Stefano Rodotà, secondo il quale tale forma di democrazia sta sostituendo quella intermittente, tipica dei sistemi rappresentativi di tipo partitico. Nella democrazia continua, invece, gli individui hanno, tra l'altro, accesso ad una grande quantità di informazioni, crescono le occasioni di intervento diretto dei cittadini e gli strumenti di dialogo e pressione degli elettori sugli eletti, cresce la rilevanza dei sondaggi. Nulla fa tuttavia presagire che questa forma di democrazia sia più solida di quelle che l'hanno preceduta e non a caso l'autore conclude affermando che "la continuità della democrazia esige altrettanta continuità

che voglia ampliare gli spazi attribuiti alla diretta decisione popolare, non possa fare a meno di ragionare sulla formazione del consenso anche nello spazio virtuale, definendo regole a presidio della libertà e trasparenza di tale processo.

I tempi appaiono quindi maturi per un intervento normativo utile a garantire anche in Rete il pluralismo interno in quei blog e forum che presentino una periodicità costante, l'obbligo di pubblicazione delle fonti di finanziamento, anche pubblicitarie, l'ampliamento delle tipologie di siti ai quali si applica l'istituto della rettifica nella forma ora operante per i giornali *on line*, ossia come obbligo di aggiornamento della notizia anche se archiviata, al fine di ridurre gli spazi delle *fake news* deliberate. Né appare ragionevole, come sta avvenendo ora, che ad intervenire su questi aspetti siano i gestori delle piattaforme, in base alla propria personale visione della libertà in Rete.

Spetta quindi al legislatore, e alle forze politiche che lo animano, riflettere su quale debba essere il futuro prossimo dell'informazione in Italia e quale il modello di pluralismo (*nei* media e *dei* media) al quale tendere, acquisendo consapevolezza del mutamento (irreversibile) del quadro di riferimento e, nel contempo, dell'immutato fondamentale ruolo che tutti i media svolgono nel processo di selezione dei contenuti, nell'esercizio del diritto di cronaca e critica, nella circolazione delle idee e quindi nella formazione dell'opinione pubblica.

delle garanzie che l'accompagnano". Cfr. S. Rodotà, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in D. De Kerckhove – A. Tursi (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, 2006, 149 ss.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Paolo Bonetti, associato confermato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Giacomo Canale, dottorando di ricerca in *Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale e diritto comparato*, Università degli Studi di Pisa

Enrico Cuccodoro, associato confermato di Diritto costituzionale, Università del Salento

Luigi D'Andrea, ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina

Matilde Filippi, dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Roma Tre

Giorgio Grasso, associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi dell'Insubria

Tatiana Guarnier, associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Camerino

Agatino Giuseppe Lanzafame, assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Catania

Nicola Lupo, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università LUISS "Guido Carli" di Roma

Alfonso Maresca, dottore di ricerca in *Tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza delle corti costituzionali e delle corti europee*, Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Anna Papa, ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Irene Pellizzone, associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano "La Statale"

Nicola Pignatelli, associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Eleonora Rinaldi, associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"

Umberto Ronga, ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

Antonio Ruggeri, emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina

Antonio Saitta, ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina

Sandro Staiano, ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

Finito di stampare nel mese di maggio 2020
presso Vulcanica Srl, Nola (Na)