



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA:
“PARTITI POLITICI E DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO”
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “FEDERICO II” DI NAPOLI
14-15 GIUGNO 2019

**PARTITI POLITICI E DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO.
I PARTITI POLITICI***

ANTONIO SAIITA **

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 democratica 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.

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore Ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Messina.

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 Satjano), esistono ancora e, ancor più che negli anni del proporzionale, monopolizzano perlomeno la vita parlamentare, chiamati come sono da leggi elettorali improvide 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 partito sia retta da regole democratiche, queste sono informate al principio di legalità 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 segnato 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 definizioni 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, proposta che in sé potrebbe essere anche condivisa, 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 essenziali 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 sanzionando 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 delle 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 colloco 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 oligarchie dei partiti per affidarle direttamente ai simpatizzanti e agli elettori del partito. 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 il sistema 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 dibattiti 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 indubbe potenzialità delle consultazioni 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 definitiva 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 sé 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 costituzionalmente 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 sicuramente 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 definitive, 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 riguardante i partiti, dal momento che quello comune modellato sulle associazioni non appare confacente alle esigenze (anche quanto a celerità delle decisioni da assumere) proprie dei partiti. 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 democratica 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 oramai 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 varieguate 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".