



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

DAL “GRANDE PARTITO” AL “PICCOLO”, RISPETTABILE E REGOLATO*

di Fulco Lanchester**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Fenomeno partigiano e partito nell’ambito della politicità. – 2.1. Rispettabilità e affidabilità. – 2.2. Politica, politico, fenomeno partigiano e istituzione partito. – 3. Alcuni dati di fatto. – 4. Dalla fazione al partito. – 5. Il partito nello Stato di massa. – 6. Una costante italiana: il “grande partito”, non rispettabile e sregolato. – 7. Conclusioni.

1. Premessa.

Il partito politico degli ordinamenti di democrazia pluralista è palesemente in difficoltà. E’ stata un’istituzione fondamentale delle società di massa ed oggi le trasformazioni sociali e tecnologiche lo vedono in profonda trasformazione e in severa difficoltà. Si tratta di una istituzione nata all’interno dei parlamenti degli ordinamenti liberali oligarchici circa tre secoli fa; sviluppatasi con l’allargamento del suffragio negli ordinamenti democratici europei attraverso il partito organizzativo di massa; divenuta nel secondo dopoguerra partito pigliatutto; poi partito cartello sulla base del finanziamento pubblico; ed infine partito personale nell’ambito della cosiddetta *democrazia del pubblico*¹.

La vicenda contemporanea del partito viene oggi caratterizzata da una forte sfiducia dell’elettorato nei confronti delle funzioni da esso ricoperte² e dalla contemporanea presenza

* Pubblicazione destinata agli *Studi in onore di Augusto Cerri*.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l’Università di Roma “La Sapienza”.

¹ V. B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1997; per la dinamica della forma partito v., recentemente, D. Della Porta, *I partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2010; O. Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2007; F. Raniolo, *I partiti politici*, Roma, Laterza, 2013; D. Palano, *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013. Per la valutazione della dinamica della dottrina costituzionalistica v. M. Gregorio, *Parte totale: le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013.

² Sulla sfiducia nei confronti dei partiti francesi v. S. Mahe, *L’image catastrophique des partis politiques*, secondo cui per un’indagine IFOP tre quarti degli intervistati possiedono un’immagine negativa dei partiti (http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2014/08/31/l-image-catastrophique-des-partis-politiques_4479460_823448.html). Sulla situazione italiana v. il sondaggio Demos di I. Diamanti del giugno 2014 secondo cui per il 51% degli intervistati la democrazia potrebbe funzionare anche senza partiti (http://www.termometropolitico.it/125406_sondaggio-demos-per-repubblica-ampia-fiducia-in-renzi-per-51-possibile-democrazia-partiti.html).

di *movimenti populistici* e di protesta³, che, pur rifiutando per principio la stessa organizzazione partitica sulla base di premesse *movimentistiche* fondate su valori che respingono la mediazione, esplicano funzioni tipiche ed essenziali del partito, presentando candidati a cariche pubbliche sulla base di programmi relativi alla allocazione autoritativa di valori ed esercitando anche una funzione *tribunizia*⁴.

Premesso questo, è un dato di fatto che i partiti politici siano, in generale, *fortemente indisposti* e risultino – invece – *gravemente ammalati* in ambito italiano, dove sono individuati come corresponsabili di difficoltà sistemiche che durano da più di quaranta anni e che, dopo la cesura del 1993, si sono incrementate nella seconda fase della storia della Costituzione repubblicana. Al capezzale delle formazioni politiche appaiono in molti: alcuni operano anamnesi, effettuano a volte esami obiettivi che permettono di verificare i segni dei disturbi presentati per arrivare – infine – a diagnosi, per indicare prognosi e terapie; altri, invece, sono presenti per piangere o per rallegrarsi.

In queste pagine analizzerò un tema solo apparentemente eterodosso, ossia quello della *rispettabilità* del partito politico, argomento che – come si vedrà – si connette con quelli classici della *accountability* e della *responsiveness*, coinvolgendo anche quello delle condizioni della sua regolazione, anche attraverso un riferimento alle origini della discussione sullo stesso. In realtà mi occuperò, come si vedrà a conclusione del saggio, della persistenza del *partito antisistema* in Italia ossia della stabile presenza di partiti *non rispettabili e non affidabili*, dotati però di forte sostegno da parte di parte dei componenti del *demos politico*.

2. Fenomeno partigiano e partito nell'ambito della politicità.

Qualche anno fa Nancy L. Rosenblum⁵ ha sostenuto – citando lo scienziato della politica Elmer Eric Schattschneider⁶, che “parties are truly *the orphans of political philosophy*”, e si è impegnata a dimostrare le ragioni di un simile fenomeno sulla base dell’*impostazione olistica* sostenuta da molti cultori di questo settore scientifico. A questo aggiungerei anche i presupposti individualistici della riflessione filosofica immanentistica che vedono i due poli dell’individuo, da un lato, e della comunità istituzionale, dall’altro, difficilmente coordinabili se non attraverso l’accettazione di opportune finzioni. Di qui discende la considerazione del partito come associazione di individui che non può fare parte dello Stato apparato, ma solo

³ V. D. Reynié, *Les nouveaux populisme*, Paris, Fayard/Pluriel, 2013 e C. Colliot-Thélène-F. Guénard, *Peuples et populisme*, Paris, Puf, 2014.

⁴ Per la *fonction tribunicienne* v. G. Lavau, *A quoi sert le Parti communiste français?*, Paris, Fayard, 1981, che è stata recentemente riconosciuta, per quanto riguarda il M5S, dallo stesso Grillo. La predetta dinamica strutturale e funzionale del partito, che dovrebbe essere articolata sia per l’ordinamento statunitense in ambito liberale e democratico sia per la vicenda degli ordinamenti autoritari e totalitari, evidenzia – tuttavia – la sua persistente essenzialità per comprendere l’espressione della domanda politica, la riduzione ed articolazione della stessa, la selezione del ceto politico parlamentare e governativo capaci di fornire le opportune risposte politiche ed essere supportate dal consenso. Ovviamente questa immagine sistemica del ruolo del partito politico deve tenere conto della composizione sociale del *demos*, della vicenda storica e istituzionale dei vari contesti e dell’applicazione, per gli ordinamenti liberali e democratici, degli *standards* minimi di democraticità che dal punto di vista giuridico si connettono alle funzioni sia in ambito *intra* che *infra*-partitico.

⁵ N. L. Rosenblum, *On the Side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

⁶ E. E. Schattschneider, *Party Government*, New York, Holt, Rinehart, 1942.

del cosiddetto Stato comunità, rifuggendo da ogni regolazione delle stesse funzioni pubblicistiche esercitate dalle formazioni politiche.

2.1. Rispettabilità e affidabilità.

Ma questo è solo uno dei tanti aspetti del problema, anche se fondamentale per il costituzionalista. In questa sede vorrei affrontare quello strategico, concentrato sul fatto che invece, contro la sempre persistente polemica antipartitica, che “il partito può essere rispettabile”. In una simile prospettiva proprio Harvey C. Mansfield, in un suo seminale volume sulla fondamentale polemica Bolingbroke-Burke sui partiti politici, esordì – negli anni ‘60, affermando che il “*party government*” era oramai possibile perché i partiti, ad un certo punto, erano divenuti *rispettabili*⁷. Essere rispettabile significa essere considerato buono, corretto, accettabile per carattere, comportamento o apparenza. La rispettabilità (*respectability*) si connette con la affidabilità (*reliability*), ovvero con il giudizio relazionale della correttezza di comportamento, che nel campo strettamente politico-costituzionale si connette con l’affidamento di mantenersi all’interno dei limiti che definiscono il *regime* (nell’ambito del quale agiscono i soggetti politicamente rilevanti) e perciò essere anche *accountable* e *responsive*⁸. La *rispettabilità* in questione è giudicata sia dai *partner* interni ed esterni, sia dalla base elettorale in un gioco complesso di interazioni.

Come presupposto di tale solo formalmente singolare affermazione si pone – tuttavia – l’osservazione che *l’attività politica è naturalmente partigiana*, perché in ogni caso consiste nella *disputa sulla concreta allocazione autoritativa dei valori*, ma che tipo e intensità del fenomeno partigiano divergono e richiedono di essere controllati e valutati.

2.2. Politica, politico, fenomeno partigiano e istituzione partito.

La differenza tra “la politica” ed “il politico” (ovvero la politicità) si evidenzia nel fatto che, mentre la prima si riferisce in sostanza ad un tipo di agire relativo ai rapporti di potere, il politico – dal punto di vista analitico – definisce la specificità del rapporto di aggregazione tra individui in merito alla allocazione autoritativa di valori.

La politicità è caratterizzata dall’esigenza di difesa (sicurezza) degli individui, che li spinge all’aggregazione in specifici gruppi, differenziati da altri per la sopravvivenza. Rispetto a questo primo indefettibile fine, il politico è caratterizzato dalla tendenziale utilizzazione della forza (legittima) al fine di distribuire i valori prevalenti nell’ambito storico sociale di riferimento secondo una articolazione specifica. Il livello in cui si esercita il politico è determinato dallo stato di sviluppo e di aggregazione delle singole comunità di individui⁹.

⁷ H. C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: a Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1965 (ora nuova edizione 2012).

⁸ V. sul concetto di regime rinvio a F. Lanchester, *Stato (forme di)* in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 796-814; per la definizione di partito antisistema v. questo G. Sartori, *Party and Parties Systems*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1976.

⁹ Su questo v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

Una comunità diviene politica quando nel suo ambito vi sia la capacità effettiva di distribuire autoritativamente valori sulla base di una omogeneità di interessi, che la differenziano da altri gruppi. La socialità rappresentata dalla comunità implica necessariamente differenziazioni tra i soggetti coinvolti nella comunità ed il mantenimento di un ordine specifico. Sul piano politico moderno e contemporaneo essa si esercita tra comunità di larga aggregazione e con possibilità di conflitto interno controllato al fine di evitare centrifugazioni¹⁰.

Ha ragione, quindi, chi parte nell'esame del fenomeno partigiano anche dal mondo antico¹¹, ma anche chi evidenzia la specificità dell'istituzione partito politico. E', infatti, evidente che in generale tutti gli ordinamenti – anche quelli senza partiti in senso istituzionale – sono caratterizzati da fenomeni di *divisività* più o meno organizzata. In una simile specifica dimensione Mansfield osserva in modo opportuno che “*they may suppress the parties which might dispute the opinions they have established, but they cannot suppress the disputability of their opinions*”¹².

Nel corso dell'analisi lo stesso Mansfield richiama l'uso da parte di Machiavelli del termine *partito* (nei *Discorsi sulla Prima deca de Tito Livio*, cap. XVIII – *Le repubbliche deboli*), evidenziando come prendere partito significhi decidere e quindi l'assunzione di decisioni individuali e collettive che possono essere proceduralizzate o non proceduralizzate. In questa prospettiva ho osservato che le istituzioni di governo degli ordinamenti contemporanei risultano, prevalentemente rappresentative, costituite nella stragrande maggioranza dei casi attraverso deliberazioni collettive di tipo elettivo sulla base di procedure di votazione, che dal punto di vista concettuale impongono una divisione, ovvero un “dipartirsi”. Prendere partito non è, dunque, più solo riferito alla posizione del singolo, ma finisce per connettersi con l'esistenza di vere e proprie istituzioni capaci di convogliare la volontà degli elettori, favorendo la partecipazione degli appartenenti alla parte attiva del *demos*, che possono – in questo modo – partecipare (*pars-capere*, ovvero prendere parte o parteggiare), autodeterminandosi e determinando l'ente collettivo.

3. Alcuni dati di fatto.

Da queste brevissime osservazioni derivano alcuni dati di fatto che enuncio in maniera sintetica.

1. – Il fenomeno partigiano e l'istituzione partito politico negli ordinamenti statuali moderno e contemporanei risultano intimamente collegati con il politico e con la prospettazione di una specifica attività di indirizzo (la politica): l'attività partigiana esiste come elemento naturale della politicità ovvero come disputa sull'allocazione autoritativa dei valori, che si concretizza processualmente in indirizzo politico.

¹⁰ V. riferimento a J. Bryce, *The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions*, in *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1901, p. 255 ss.

¹¹ V. D. Palano, *Partiti*, Bologna, cit. e C. Schmitt, *Un giurista davanti a sé stesso*, intervista a cura di F. Lancheater, in *Quaderni costituzionali*, 1983, n. 1, pp. 5-34 (pubblicato anche in C. Schmitt, *Un giurista davanti a se stesso. Saggi e interviste*, a cura di G. Agamben, Vicenza, Neri Pozza, 2005, pp. 151-183 e in *New Serbian Political Thought*, vol. XII, 2005, n. 1, pp. 19-38).

¹² H. C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: a Study of Burke and Bolingbroke*, cit., p. 1.

2. – I modi in cui l'attività partigiana si esplica risultano connessi con lo sviluppo della società civile dei contesti di riferimento e le fratture che esistono all'interno della stessa.

3. – La vicenda del partito politico come istituzione si connette con quella dello Stato moderno ed in particolare con lo sviluppo delle cosiddette istituzioni rappresentative, prima liberali-oligarchiche, poi di massa (pluralistiche, autoritarie e/o totalitarie). La tradizionale definizione di partito, sulla base delle finalità ideologiche (Burke) che uniscono gli associati nello stesso, appare prevalentemente tarata sulla logica *parlamentare* dello Stato liberale oligarchico e non individua la sua caratteristica essenziale ed esclusiva che, nelle società contemporanee, è quella di presentare candidati a cariche pubbliche e farli eleggere attraverso votazioni elettive, che coinvolgono il *demos politico allargato*¹³.

4. – Nell'area europea dello scorso millennio la grande questione divisiva è stata quella religiosa, per la cui *neutralizzazione* si è sviluppata progressivamente anche l'istituzione statale con la pretesa della concentrazione del potere; nel periodo successivo, anche sulla base delle istituzioni statuali nazionali e dello sviluppo economico, alla modernizzazione della società tradizionale ha corrisposto l'implementazione di fratture sociali che si sono sovrapposte a quelle etnico, linguistiche e religiose.

5. – Dalla ricerca storica si evince che, alla base della legittimazione del partito politico negli ordinamenti che derivano dalle tre *rivoluzioni* (inglese, 1688/89; americana, 1776; francese, 1789), si è posto – dunque – il superamento della concezione divisiva del *grande partito* (considerato come fazione o setta) e la legittimazione del *piccolo partito*, che attraverso i propri eletti può divenire determinante per l'individuazione dell'indirizzo politico (una simile ricostruzione finisce per essere compatibile con la tipologia di Triepel sui rapporti Stato-partiti)¹⁴, ma non incide sulla stabilità del regime in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti perché opera discrezionalmente all'interno e per il perseguimento dei valori e dei principi costituzionali¹⁵;

6 – Il partito di massa, derivante dall'allargamento del suffragio, nasce in alcuni casi dall'estensione dei cosiddetti partiti parlamentari; in altri dalla organizzazione esterna ai parlamenti, con la necessità di *integrare* le eventuali *Weltanschauungen* alternative all'interno degli ordinamenti liberali e democratici, oppure fuoriuscire dalla forma di Stato liberale o liberale democratica.

4. Dalla fazione al partito.

All'origine della legittimazione del partito nelle società contemporanee sta dunque la sua *rispettabilità* ed *affidabilità* rispetto ai principi ed ai valori fondanti del regime. Risulta, quindi,

¹³V. G. Sartori, *Parties and Party Systems*, cit.

¹⁴V. H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, O. Liebmann, 1928.

¹⁵ Per questa impostazione che tenta di giuridicizzare il politico F. Lanchester, *Costantino Napoleone Mortati*, Dizionario Biografico degli italiani, ad vocem, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana G. Treccani, vol. 77, 2012, pp. 245-249.

opportuno approfondire nuovamente le origini di questo tema, per vedere come esso sia ancora presente come base della discussione in materia¹⁶.

“*The greath parties*” nella Inghilterra del ‘600 e poi nella Gran Bretagna della prima metà del ‘700 individuavano la divaricazione religiosa tra le parti di una *comunità politica*, coinvolgendo non soltanto il credo religioso ma anche la persona del monarca e l’assetto complessivo del regime.

La prima rivoluzione inglese del 1648 era stata condotta sulla base di questa grande frattura e il periodo della restaurazione degli Stuart, dopo la fase cromwelliana, non aveva risolto il problema. Gli anni ‘80 del secolo XVII evidenziano la polemicità estrema dei partiti-fazione che- attraverso la sostanziale deposizione del monarca- fondano un nuovo regime nei mesi “torridi” dell’autunno-inverno 1688-89¹⁷. D’altro canto il nuovo sistema partitico rappresentato da *Tories* e *Whigs* si era formato nella polemica sul cosiddetto *Exclusion Bill*, coadiuvato anche dalla contrapposizione tra le personalità di Halifax e di Shaftesbury. Nonostante l’istituzione di una *monarchia* costituzionale in trasformazione e la assunzione del *Bill of Rights* che “*election of members of Parliamentought to be free*”, il partito in Inghilterra non poté essere completamente legittimato fino a che la frattura politica rimase sostanzialmente di tipo religioso e senza che le fazioni contrapposte si fidassero dell’avversario.

Alla radice della *divisività* in materia stava la rottura della *res publica christiana* e la formazione di *sette*, che mantenevano nel tempo un carattere fazionistico. Come osserva Mark Knights “*the bi-polarmentality of Whig and Tory meant that what was right and true for one side was wrong and erroneous for the other*” sulla scorta del pregiudizio religioso¹⁸, che faceva sì che le posizioni assumessero automaticamente rilievo di alternative non *rispettabili*. Proprio per questo nei suoi scritti Henry Saint-John Bolingbroke non legittima i partiti, perché la frattura è ancora concentrata su temi, che hanno riflessi generali ed incisivi (lo stesso David Hume è negativo sul partito, perché non era stato ancora superato il problema della legittimità della dinastia hannoveriana). Entrambi si esprimono prima della sollevazione giacobita in Scozia nel 1745 e della sconfitta del *Young Pretender* nella battaglia di Culloden¹⁹. Essi tengono conto di una realtà che ha visto, a cavallo della pace di Utrecht (1713) che stabilizza l’equilibrio europeo di potenza interstatale e della guerra dei sette anni (1756-1763), le tensioni derivanti dall’Atto di Unione con la Scozia del 1707 e le sollevazioni giacobite del 1715 e del 1719 in progressiva attenuazione.

Come è noto, solo con Burke vi è la legittimazione del partito parlamentare fondato sulla rappresentanza fiduciaria dei migliori (ovvero di chi più sa o possiede senza vincolo di mandato). Il mondo di Burke è oramai quello descritto da William Hogarth²⁰ dove, alle

¹⁶ Per quanto riguarda l’ambito italiano v. ora E. Di Rienzo, *Sguardi sul Settecento: le ragioni della politica tra antico regime e rivoluzione*, Napoli, Guida, 2007, pp. 68 ss.

¹⁷ V. A. Lyon, *Constitutional History of the U.K.*, London, Cavendish, 2003, pp. 248 ss.

¹⁸ V. M. Knights, *Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain Partisanship and Political Culture*, Oxford, U.P., 2006, p. 272.

¹⁹ A Culloden (16 aprile 1746) Charles Edward Stuart (comunemente conosciuto come *The Young Pretender* o come *Bonnie Prince Charlie*), figlio di James Francis Edward Stuart (the *Old Pretender*), venne sconfitto dalle truppe lealiste britanniche, ponendo fine alla sollevazione giacobita del 1745 e alle aspirazioni di restaurazione legittimista degli eredi di Re Giacomo II.

²⁰ William Hogarth (10 November 1697–26 October 1764) è stato celebre pittore ed incisore del ‘700 britannico.

istituzioni autorappresentate dalla classe dirigente (immaginate come poste sulla luna e osservate ironicamente dall'autore nel 1724 per mezzo di un binocolo dalla terra) corrisponde circa trenta anni dopo la descrizione concreta di una società che deve essere guidata nell'ambito del primo *take-off* industriale. Alla cruda narrazione del degrado sociale londinese corrisponde lo straordinario ciclo hogarthiano delle stampe sulla campagna elettorale, in cui la selezione di parte ceto politico risulta operazione complessa, ma oramai posta – almeno parzialmente – su basi elettive corrispondenti ad indirizzi nazionali. E' vero che esiste in materia il *patronage*²¹, di cui è prodotto lo stesso Burke, e che la *bribery* è simile a quella che porterà nel giro di circa ottanta anni al *Great Reform Bill* del 1832, ma oramai – dopo Culloden – è possibile fare riferimento concreto e coerente al “piccolo partito”, superando le citate remore nei confronti del “grande partito” espresse da Bolingbroke. E' facile allora respingere l'aspirazione della Corona verso il *Patriot King*, la cui presenza poteva evitare l'intervento dei partiti, mentre il *Country Party* definisce solo l'ipotesi di emergenza contro un monarca non patriottico, ovvero deciso a rinnegare il suo ruolo costituzionale.

La serie di dipinti e di stampe su *The Humours of an Election* descrive il concreto procedimento elettorale avvenuto nell'Oxfordshire del 1754 e si diparte in quattro scene incisive (*An Election Entertainment*, *Canvassing for Votes*, *The Polling* e – infine – *Chairing the Member*, che evidenzia i festeggiamenti per il candidato vincitore)²². In questo straordinario ciclo hogarthiano si evidenzia la descrizione delle votazioni elettive come procedimento articolato, in cui il fenomeno partigiano nelle sue fasi concrete contrasta – appunto – con l'astrazione simbolica (ma graffiante) della incisione che descrive a metà degli anni '20 *Some of the Principal Inhabitants of the Moon* (ovvero la monarchia, il clero e i giudici).

Il passaggio allegorico dalla descrizione di simboli del potere caricaturalmente fuori dal tempo e nello spazio (e tuttavia frutto di interessi ben individuabili, ma non più sostenibili) alla concretezza della formazione della rappresentanza parlamentare, condita dagli *humours* della osteria e della strada, corrisponde al nuovo che avanza e che poteva sopportare che i “due” candidati avversari – rappresentati in *The Polling* con vestiti di colore differente (che individuano *Whigs* e *Tories*) – si sfidino nella ricerca del voto, seduti uno accanto all'altro in una competizione non più bellica, che possiede appunto i tratti della contrapposizione agonistica per l'acquisizione del consenso popolare.

Come sostenne lo stesso Walther Bagehot circa un secolo dopo Burke, non soltanto “*there never was an election without a party*”, ma soprattutto l'organizzazione partitica parlamentare “*is the vital principle of representative government*”. Una simile organizzazione “*is permanently efficient, because it is not composed of warm partisans. The body is eager, but the atoms are cool. If it were otherwise, parliamentary government would become the worst of governments – a sectarian government*”.²³ In verità Bagehot evidenzia, in modo apparentemente contraddittorio, come la

²¹ Il *patronage*, che ha radici latine nel rapporto tra il *patronus* e il *cliens*, in campo strettamente politico — dal punto di vista storico — si collega con l'appoggio/designazione a cariche pubbliche da parte di una autorità sociale o politica. Sulla sua funzione in Gran Bretagna per la nascita della forma di governo parlamentare v. ampiamente M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento: in tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e l'appartenenza al Parlamento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2371-2414.

²² V. T. Clark, *The Works of William Hogarth*, London, Scholey, 1812, vol. II, pp. 7 ss.

²³ V. W. Bagehot, *The English Constitution*, Boston, Little, Brown, and Co, 1873², p. 124-125.

stessa organizzazione di partito – al fine di rendere coesa la maggioranza parlamentare – “*tends to aggravate party violence and party animosity*”, cosicché “*parliamentary government is, in its essence, a sectarian government, and is possible only when sects are cohesive*”²⁴. Solo se la distanza ideologica e comportamentale dei soggetti concorrenti è veramente *cohesive*, ovvero centripeta, il particolare tipo di *party government* rappresentato dalla forma di governo parlamentare, che – proprio in quegli anni stava trasformandosi in Gran Bretagna in *Governo di Gabinetto* e poi, ai primi del XX secolo, in *Governo del Primo Ministro* – poteva dirsi legittimata.

Attraverso un simile processo si giustifica, insomma, il passaggio – citato da James Bryce nel capitolo dedicato specificamente al partito politico nel volume *Modern democracies* – dalle *bullets* (pallottole) ai *ballots* (voti)²⁵. Anche Bryce, che scrive al termine della prima ondata di democratizzazione conclusasi dopo la prima guerra mondiale, evidenzia non soltanto che i partiti sono “*far older than democracy*” e sono esistiti in tutti gli ordinamenti, al di là delle forme di regime, ma che “*in popular governments, however, parties have a wider extension if not a more strenuous life*”, poiché devono mobilitare ed organizzare gli elettori: “*Ballots having replaced bullets in political strife, every voter is supposed to belong to one of the partisan hosts and to render more or less obedience to its leaders*”.

Qualche anno prima nella sua *Soziologie* anche Georg Simmel aveva teorizzato il passaggio rappresentato da Hogarth e documentato in vario modo da Burke, Bagehot e Bryce, con l’introduzione delle votazioni come lo strumento che legittima la violenza operata dalla prevalenza della maggioranza sulla minoranza che accondiscende²⁶. Il principio secondo cui la maggioranza sottomette la minoranza attraverso il consenso della stessa sulla base della procedura di votazione non costituisce un elemento astratto, ma si basa su precise condizioni storiche, che giustificano, da un lato, l’impossibilità di accettazione dello stesso quando le condizioni di disomogeneità non consentano alcuna soluzione di compromesso; e dall’altro la introduzione di soglie differenti di applicazione del principio di maggioranza.

In questa prospettiva il principio di maggioranza costituisce, dunque, un elemento che caratterizza necessariamente gli ordinamenti pubblicistici rispetto a quello privatistico o internazionalistico²⁷, ma lo stesso risulta essere articolato a seconda degli ambiti di applicazione storicamente individuati²⁸. Tutta la discussione sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi nelle società di massa si fonda, infatti, sulla verifica pratica del contesto cui applicare i risultati della disputa Bagehot-Mill degli anni ‘60 del XIX secolo relativa alle funzioni delle elezioni.

Con l’estensione del suffragio e la penetrazione all’interno del *demos* politico delle fratture della società civile le regole ereditate tralaticciamente per le votazioni elettive del Corpo elettorale dalle votazioni nelle assemblee parlamentari divengono *controverse*.²⁹ La decisa posizione di Bagehot che le elezioni dovessero servire per scegliere un rappresentante all’interno del collegio elettorale, un partito, un programma, una squadra di Governo ed un

²⁴ Ibidem, p. 177.

²⁵ V. J. Bryce, *Modern Democracies*, New York, MacMillan, 1921, p. 111.

²⁶ G. Simmel, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Duncker und Humblot, 1908, pp.142 ss.

²⁷ V. per questo F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione: storia del principio di maggioranza*, Bologna, Il Mulino, 2007.

²⁸ v. per questo E. Ruffini-Avondo, *Il principio maggioritario: profilo storico*, Milano, Adelphi, 1976.

²⁹ Ho affrontato quest’argomento in F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, passim.

leader si fondava sulla sostanziale *rispettabilità* dei partiti inglesi del periodo e sulla fondamentale omogeneità della società britannica. Le posizioni di Mill, dettate dal timore che la massa schiacciasse le minoranze (nel suo caso intellettuali)³⁰, erano invece molto più esportabili nell'Europa continentale dove le fratture etniche, linguistiche, religiose e sociali ponevano problemi di sostenibilità, come dimostra la vicenda storica successiva.

5. Il partito nello Stato di massa.

Il momento in cui Burke e prima ancora Bolingbroke avevano riflettuto sul partito politico era quello in cui il partito da “grande” diventa “piccolo” ossia si laicizza e può agire nell'ambito dell'aula parlamentare ed in contatto con una opinione pubblica sostanzialmente omogenea. Sia per Burke che per Bolingbroke il “grande” partito, incompatibile con l'unità della comunità politica e quindi dello stesso ordinamento istituzionale, è quello fondato su parametri religiosi. D'altro canto la formazione dello Stato moderno è caratterizzata da un lato dalla rottura della *Res publica christiana*, dall'altro dalla necessaria neutralizzazione del conflitto religioso al suo interno. Il che non vuol dire che non vi possa essere una religione di Stato, ma che quel problema costituisce un dato di fatto della unità politica dell'ordinamento che non può essere oggetto di discussione partigiana.

La persistenza della frattura religiosa, e poi l'avvento di quelle etnico-linguistica o di classe all'interno del sociale implicano l'accettazione o il rifiuto di determinati valori e principi sul regime politico definendo il grado di impossibilità o la difficoltà di fare riferimento al *party government*. Quando questa fase viene superata allora il *party government* non è più un pericolo per il regime, ma anzi rientra in un governo equilibrato e razionale che si fonda su partiti parlamentari che si strutturano progressivamente a livello nazionale.

Il partito nello Stato di massa (democratico, autoritario e totalitario) assume – principalmente – una funzione di inquadramento partecipazione e poi eventualmente una funzione di indirizzo democratico e partecipato. Il partito nella Stato di massa può essere evidentemente uno dei tanti, egemone o unico, così come le sue funzioni mutano, non essendo più tendenza parlamentare, ma istituzione sempre più strutturata sia nel Paese che all'interno delle istituzioni.

Il problema rilevato anche da Massimiliano Gregorio³¹ evidenzia che la politica liberale oligarchica di Burke e di Jefferson, ma anche quella prospettata dalla Destra storica italiana (Bonghi e Minghetti) presuppone una concezione del *parlamentarismo* (che coincide con il *party government*) che Carl Schmitt – sulla base di Donoso Cortés – avrebbe definito da *clase discudidora*. Il *party government* nella politica di massa cambia invece profilo. Il partito non è più un'aggregazione di individui che – soprattutto a livello parlamentare – volta a facilitare attraverso il *partiri* (ovvero la divisione) la scelta di politiche che si sostanziano in indirizzi cambia profilo. Esso deve necessariamente *strutturare ampie masse*, facendole partecipare (*pars*

³⁰ V. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico*, cit.

³¹ V. M. Gregorio, *Parte totale: le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, cit.

capere) e formando e selezionando ceti politici adeguati anche in alternativa alla classe dirigente. In questa prospettiva le concezioni *fiduciarie* della rappresentanza (quella burkiana in particolare) vengono messe in crisi e riappare il rischio della estremizzazione.

L'ingresso delle fratture della società civile in politica ripropone il tema del *grande partito* soprattutto sulla base – negli ordinamenti occidentali – della frattura di classe. Il *piccolo partito* parlamentare (tanto ricordato dai nostri Bonghi e Minghetti) trova, dunque, una modifica essenziale quando viene esteso il suffragio, che muta la base a sostegno del sistema rappresentativo. In Gran Bretagna il processo di estensione del *demos politico* avvenne con modalità e tempi che permisero, nonostante la presenza dal 1828 e poi dal 1867 di una sempre maggiore rappresentanza *antisistema* irlandese, il mantenimento delle caratteristiche coesive dell'ordinamento. Una simile situazione venne confermata anche agli inizi del secolo XX dall'ingresso del *Labour Party*, sponsorizzato dalle *Trade Unions*, poco propense ad essere penetrate dall'ideologia marxista. In altri contesti (penso alla Francia della II Repubblica) si produsse il fenomeno descritto in maniera lucida da Schmitt, attento lettore di Bryce e di Lowell, che ne' *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*³², mise in evidenza come negli ordinamenti democratici di massa il club burkiano dell'assemblea parlamentare non poteva che essere superato dalla politica di massa di tipo identitario. Schmitt si identificava in Donoso Cortés che aveva decretato la morte del sistema della *clase discudidora*, ma non teneva abbastanza conto che Cortés tra Isabella e i carlisti legittimisti aveva parteggiato per la prima. Al di là delle posizioni palesemente conservatrici (se non reazionarie) Schmitt, come gran parte della dottrina tedesca del periodo weimariano, paventava l'azione dei partiti politici perché rappresentanti di quella *policrazia* che non soltanto occupava l'amministrazione, ma soprattutto non era riuscita a superare la divisività del *grande partito*.

Il timore dell'inquinamento da parte degli interessi concreti delle istituzioni statali descritto da Gerhard Leibholz nel 1929³³ non richiamava – dunque – solo le posizioni di Triepel nella citata *Rektoratsrede* del 1926, ma proseguiva nello *Stato democratico sociale* il timore che la *Parteienzersplitzerung* (la frammentazione partitica) avrebbe reso impossibile qualsiasi forma di governo parlamentare, ovvero un coerente indirizzo politico appoggiato da una maggioranza partitico-parlamentare. In questa prospettiva si spiega perché lo stesso Costituente weimariano, anche se alla base della decisione costituzionale si era posta la temporanea coalizione *SPD-Zentrum* e liberali progressisti, aveva operato – su suggerimento di Weber e di Preuß – l'introduzione di un *Ersatzkaiser* (il Presidente della Repubblica come sostituto dell'Imperatore), che potesse riequilibrare eventualmente il sistema. In continuità con il periodo imperiale, nella Germania weimariana i partiti *rispettabili* non avevano sufficiente forza e la precaria situazione economica e sociale postbellica acuì la centrifugazione sistemica. In questo contesto in cui le forze *rispettabili* venivano indebolite e si rafforzavano *grandi partiti* alternativi sulle estreme fu, dunque, facile richiedere di ricorrere all'emergenza fondata sui poteri d'eccezione attribuiti al Capo dello Stato dall'art. 48 della Costituzione.

³² V. C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, cit.

³³ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation...*, cit.

La crisi degli ordinamenti costituiti dalla cosiddetta *prima ondata di democratizzazione*³⁴ e che portò Mirkin Guetzévitch e Burdeau a descrivere il rafforzamento degli esecutivi di fronte a parlamenti sempre più deboli se non emarginati ed asserviti, corrisponde ad una tendenza alla rinascita del *grande partito*, fondato su principi escatologici secolarizzati³⁵.

Gerhard Leibholz, in un volume non sufficientemente conosciuto e pubblicato proprio nei primi mesi del 1933³⁶, sottolinea la religiosità secolarizzata delle ideologie totalitarie e la funzione ecclesiale rivestita dal partito che le esprime. Una simile posizione era già stata espressa in maniera esplicita da Sergio Panunzio nel *Sentimento dello Stato*³⁷, in cui il Partito nazionale fascista definiva il cosiddetto *Stato ecclesiastico*. Una simile ricostruzione – al di là delle differenze – può essere proposta per i modelli nazista e leninista che caratterizzano i *totalitarismi* del cosiddetto “secolo breve”. Simili concezioni, in cui il *partito* è *parte totale*, evidenziano altre forme di Stato (non compatibili con quella liberale e democratica) in cui il *grande partito* (nazionale, razziale o dei lavoratori) esclude la possibilità formale di esistenza di altre formazioni o le funzionalizza ai propri scopi, individuando un’*élite* che prospetta la trasformazione totale dell’ordinamento e in cui le parti non possono che essere interne. Il modello di movimento che si fa partito e poi diviene Stato, egemonizzandolo o identificandosi in esso costituisce un ritorno alla divisività estrema, incompatibile con una democrazia liberale, che ha caratterizzato la storia italiana anche recente.

6. Una costante italiana: il “grande partito”, non rispettabile e sregolato.

Un simile *excursus* permette di ritornare al caso italiano. In questa specifica dimensione, il problema italiano, sottolineato a suo tempo da Sartori³⁸ e da Elia³⁹ in maniera differenziata, è sempre stato quello della presenza nel nostro ordinamento del *grande partito* ed in particolare del *partito antisistema*, dove con questo si certifichi l’esistenza di formazioni politico-partitiche la cui attività venga considerata dai partner non consona a sorreggere principi e valori connessi con il regime. La categoria del partito antisistema e quella del *grande partito* non sempre coincidono, ma nella maggior parte dei casi sì.

In questa prospettiva, se vogliamo semplificare, vi sono sempre stati *grandi partiti*, ovvero formazioni basate su parametri inconciliabili con quelle di altri soggetti, sostenitori del regime liberale e liberale-democratico. Le opposizioni non legittimate, quando superano certe dimensioni, divengono un problema politico, che non può essere risolto sul piano penalistico (differenza tra partito anticostituzionale e partito antisistema). Già Lowell, descrivendo la situazione europea ai concittadini statunitensi, osservava che esistevano

³⁴ V. S. Huntington, *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

³⁵ V. F. Lanchester, *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

³⁶ V. G. Leibholz, *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1933 (ora *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 1996).

³⁷ S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, p. 19.

³⁸ V. G. Sartori, *Rivisitando il pluralismo polarizzato*, in *Il caso italiano*, (a cura di) F. Cavazza e S. R. Graubard, Milano, Garzanti, 1974, pp. 196-223.

³⁹ V. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675.

ordinamenti più omogenei di altri. Bryce, in un saggio che sta alla base della stessa categoria delle Costituzioni flessibili e rigide, mette in evidenza come le comunità politiche (e quindi le istituzioni) siano caratterizzate da tendenze centrifughe e centripete, cosicché le costituzioni rigide sono volte a garantire comunità disomogenee. Simili osservazioni che sono state riprese non soltanto da Schmitt o da Mortati, ma che sono alla stessa base delle ricerche di Almond e Verba e degli stessi Daalder e Ljphart, richiamano la necessità di individuare e misurare le fratture religiose, sociali e politiche che caratterizzano i singoli ordinamenti nell'ambito di quelle che Huntington ha definito le ondate di democratizzazione.

Il problema è che il giudizio sulla rispettabilità/affidabilità dei partiti non è più esclusiva dell'elettorato e delle classi dirigenti nazionali, ma anche frutto di una interazione intensa tra i piani internazionali, dell'integrazione sovranazionale e nazionale. In ogni caso il sistema politico costituzionale italiano vigente è nato dall'accettazione di due compromessi. Il primo da parte di quasi tutti partiti del CLN del compromesso istituzionale per il cosiddetto periodo transitorio con la Monarchia rappresentato dal d.lgs.lgt.151/1944; il secondo dal patto costituzionale repubblicano del 1948. Superato lo scoglio della forma istituzionale dello Stato attraverso il referendum del 2 giugno 1946, dopo l'approvazione del testo costituzionale (su cui non aveva inciso drasticamente la rottura dell'unità antifascista nel maggio 1947), la dinamica politico-costituzionale venne caratterizzata da un lato dall'esistenza di partiti dell'*arco costituzionale* e da formazioni escluse da questo; dall'altro da *partiti considerati di Governo* e da altri *non di Governo*. Con questa duplice dizione si certificava nell'ordinamento repubblicano la persistenza di partiti considerati antisistema e anticostituzionali. Partiti antisistema erano quelli che, pur avendo partecipato alla Resistenza ed alla redazione della Costituzione repubblicana, venivano considerati *per ragioni interne ed internazionali non rispettabili e non affidabili*. I partiti anticostituzionali erano quelli di cui alla XII disposizione transitoria e passibili di applicazione della cosiddetta legge Scelba. Tuttavia la cosiddetta *conventio ad excludendum* (formula introdotta da Elia⁴⁰, ma pubblicizzata in vario modo ad es. come fattore K da Ronchey⁴¹) finiva praticamente per riunire tutte le formazioni *non rispettabili*, riducendo i partiti utilizzabili per il gioco parlamentare di Governo a quelle posti attorno pilone democristiano, che nel periodo successivo al 1948 era divenuto nella vulgata popolare da Partito della democrazia cristiana a *partito della democrazia*.

Non si trattava di una novità. Già in periodo statutario la nostra storia costituzionale aveva rilevato simili situazioni. Cavour, subito dopo il colpo di Stato di Luigi Napoleone Bonaparte del dicembre 1851, nei primi mesi del 1852 aveva dovuto fare i conti con uno spettro politico-parlamentare che aveva necessitato il *connubio* Rattazzi per controllare le estreme. La debolezza del panorama di rispettabilità si era acuito dopo l'Unità con la necessità, nell'ambito del disincanto, di ricorrere negli anni '70 del secolo XIX alla tecnica trasformistica. Con l'estensione del suffragio maschile prima nel 1882, poi nel 1912 la frammentazione del sistema partitico aveva superato il livello delle *consorterie regionali* per assumere altre forme. La nascita durante il primo ventennio del nuovo secolo di partiti in

⁴⁰L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit.

⁴¹V. A. Ronchey, *Chi vincerà in Italia: la democrazia bloccata, i comunisti e il fattore K*, Milano, Mondadori, 1982.

vario modo alternativi al regime statutario e quindi *non rispettabili* provocò l'implosione della stessa esperienza liberale e democratica, aperta con il Governo Nitti e la introduzione della cosiddetta *proporzionale*, strumento di garanzia per il vecchio ceto politico liberale. In questa prospettiva il sovrapporsi di crisi economica, crisi sociale e crisi del circuito partitico parlamentare portarono all'avvento del fascismo e, dopo il 1925, alle innovazioni incrementali del Regime che portarono l'assetto statutario, formalmente flessibile, ad essere prima plasticamente deformato, poi snervato ed sostanzialmente spezzato.

Come si è visto, la vicenda politico-costituzionale repubblicana, dopo il tentativo di applicazione del premio di maggioranza nel 1953, molto ha giocato sull'integrazione tra le forze politiche sulla base dell'applicazione del testo costituzionale. Il problema del recupero della *rispettabilità* delle forze partitiche presenti nell'ordinamento è stato comune anche alla Germania federale. Nel 1959 con la rinuncia al marxismo della SPD (Congresso di Bad Godesberg), questa forza politica è divenuta pienamente rispettabile attraverso il bagno della *Große Koalition* del 1966-69, per poi arrivare infine al Cancellierato di Willy Brandt. In Italia, nello stesso periodo fallì invece la scommessa di centro-sinistra, e la *conventio ad excludendum* nei confronti del Pci rimase inalterata, nonostante il Governo delle astensioni del periodo successivo alle elezioni del 1976.

La ragione di una simile differente dinamica non può essere addebitata solo agli interessi dei partiti di governo, ma anche alle incertezze nel cambiamento di ragione sociale da parte del Pci, che sostenne *rispettabilmente* il sistema durante il periodo dell'assalto terrorista, ma obiettivamente rimase in mezzo al guado, mentre i partner, che godevano del plusvalore posizionale della sua esclusione contribuivano all'avvitamento della crisi del Paese.

Il crollo della contrapposizione bipolare a livello internazionale del 1989 si è riversata sui soggetti tradizionali e la crisi di regime del 1993 ne è stata la certificazione. Il bipolarismo centrifugo del post-1993 non ha dunque risolto il problema relazionale della rispettabilità dei contendenti. Essi hanno continuato a non fidarsi gli uni degli altri e nello stesso tempo hanno perso presa nell'elettorato. La crisi economica e quella sociale si sono sovrapposte all'imbalsamento del circuito politico parlamentare. Il commissariamento dello stesso da parte degli organi di controllo interno ed esterno ha evidenziato la persistenza di partiti considerati non rispettabili. Il movimento 5 stelle di Grillo e la Lega di Salvini possono essere definiti a tutto tondo partiti antisistema e quindi essere considerate non rispettabili né affidabili. Proprio per questo esse hanno una funzione polivoca: da un lato evidenziano l'esistenza di un ampio settore dell'elettorato scontento e centrifugo rispetto alle condizioni economiche e sociali e alla capacità delle forze di governo di amministrarle; dall'altro esercitano quella *fonction tribunicienne* di cui si accennava in precedenza, mantenendo nel sistema settori pericolosamente centrifughi dell'elettorato.

La pericolosità della situazione non si situa solo nel fatto che i problemi da risolvere risultano impervi, ma proprio gli elementi fondamentali dello Stato di diritto costituzionale democratico e sociale vengono messi in forse con l'erosione dello Stato sociale, da un lato, e lo svuotamento della democrazia rappresentativa, dall'altro. L'evoluzione sistemica sembra propendere dal punto di vista istituzionale in maggiore velocità e personalizzazione, fino ad arrivare ad un vero e proprio *bipersonalismo imperfetto*, che assume tutte le caratteristiche

negative del passato aggiungendovi la diminuzione della partecipazione e la delegittimazione delle istituzioni rappresentative.

Di qui il rilancio della ipotesi di recuperare il *piccolo partito rispettabile e regolato* nell'ambito delle funzioni pubblicistiche da esso svolte.

7. Conclusioni.

Ricapitoliamo. Il momento in cui Burke afferma la raggiunta legittimità del *party government* era quello in cui il partito da “grande” diventa “piccolo”, ossia si laicizza e può agire nell'ambito dell'aula parlamentare ed in contatto con una opinione pubblica sostanzialmente omogena, ma vigile nel controllare gli attori politici. Per la riflessione britannica della prima metà del XVIII secolo il “grande” partito, incompatibile con l'unità della comunità politica e quindi dello stesso ordinamento istituzionale, era quello fondato su parametri religiosi. Nel XX secolo la religiosità secolarizzata si ripropone con i partiti totalitari o autoritari a tendenza totalitaria che dagli anni Venti caratterizzano la storia europea, con la doppia funzione di operare come organi di inquadramento e trasmissione del consenso. Dopo il 1989 la generalizzazione apparente del modello democratico rafforza la crisi della rappresentanza e del partito politico, che si era venuto trasformando intensamente dagli anni '50 in poi sulla base della deideologizzazione delle società industriali avanzate e che una società liquida fondata su nuovi strumenti di comunicazione non poteva che implementare. Nascono come si diceva i partiti populistici, ma anche quelli che rifiutano la rappresentanza. Ma con delle differenze. Il movimento dei pirati in Germania, ad es., non si contrappone esplicitamente alla democrazia rappresentativa, ma dichiara di volerla migliorare attraverso strumenti di partecipazione diretta alle decisioni. Il M5S cerca invece di negarla *tout court*. Si ripresenta il tema del *grande partito* non rispettabile ed affidabile che indebolisce il sistema, ma si pone anche il fatto che il partito rispettabile deve essere sufficientemente regolato da poter esplicare in un clima di eguaglianza tendenziale delle opportunità le funzioni pubblicistiche che gli sono proprie. E qui si propone ancora una volta il nesso tra costruzione istituzionale equilibrata e individuazione di regole capaci di incidere sulle funzioni pubblicistiche dei partiti, nell'ambito del circuito delle votazioni pubblicistiche. I partiti contemporanei sono istituzioni nate all'interno della società civile dall'autonoma iniziativa dei singoli cittadini, ma quando esercitano funzioni di rilievo pubblicistico possono e devono essere opportunamente regolati. Diritti degli iscritti, selezione delle candidature per le votazioni elettive, spese per la comunicazione, rimborsi per l'attività da essi svolta nella garanzia dell'eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti costituiscono gli elementi fondamentali di una regolazione leggera, ma indispensabile per recuperare credibilità ad una istituzione fondamentale degli ordinamenti democratici.