



LA “TARDIVA” ATTUAZIONE LEGISLATIVA DELL’ART. 49 COST. NELL’ECLISSI DELLA FUNZIONE DI RAPPRESENTANZA DEI PARTITI POLITICI

di Mario Gorlani *

SOMMARIO: 1. La “parabola” dei partiti politici nello Stato costituzionale: da elementi essenziali della rappresentanza a soggetto in crisi. – 2. Verso una disciplina giuridica dei partiti politici. Luci ed ombre delle proposte di legge Guerini e Sposetti. – 3. La crisi della funzione costituzionale dei partiti politici: crisi di legalità o crisi di legittimazione?

1. La “parabola” dei partiti politici nello Stato costituzionale: da elementi essenziali della rappresentanza a soggetto in crisi

Nella storia degli ordinamenti statuali contemporanei la posizione costituzionale dei partiti politici disegna una “parabola”, che li ha visti, dapprima, fronteggiare la diffidenza - se non l’ostilità – delle istituzioni nei loro confronti ¹; in seguito, con l’avvento della democrazia di massa conseguente all’introduzione del suffragio universale, divenire uno strumento essenziale di integrazione del corpo elettorale nelle istituzioni e assurgere così ad “effettivi detentori del potere politico nella vita dello Stato” ²; per poi andare incontro, negli ultimi decenni, ad una crisi di legittimazione e di capacità di mobilitazione che ne ha messo seriamente in discussione il ruolo di ingranaggi necessari e quasi esclusivi della funzione di rappresentanza ³.

All’apice di questa parabola, che coincide con il secondo “dopoguerra”, tra democrazia rappresentativa e partiti politici si è instaurato un rapporto di necessaria presupposizione, tale per cui la prima non poteva funzionare correttamente – o, addirittura, non poteva neppure essere immaginata - senza i secondi ⁴.

* Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l’Università degli Studi di Brescia.

¹ Per un’analisi dei diversi approcci dello Stato moderno e contemporaneo nei confronti dei partiti politici si veda H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930², pp. 12 ss.

² Cfr. P. Ridola, *Partiti politici (voce)*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 66.

³ Una sintesi efficace di tale “percorso” si legge in A. Barbera, *Costituzione della Repubblica*, voce, in *Annali Enc. Dir.*, VIII, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 295 ss.

⁴ Su questo si veda G. Leibholz, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989.

Ai partiti è toccato di dare ordine alla magmaticità, eterogeneità e contraddittorietà delle opinioni e delle inclinazioni politiche individuali, organizzando le aspirazioni delle diverse classi sociali e convogliandole all'interno delle istituzioni, mediante la definizione di un'ideologia di riferimento, l'elaborazione di un programma politico-legislativo, la selezione di una classe dirigente. L'estensione del suffragio all'intera popolazione ha reso indispensabile tali funzioni, non essendo praticabili nelle società contemporanee né forme di democrazia diretta né, in alternativa, forme di democrazia "polverizzata" e frammentaria, nella quale ciascun elettore potesse liberamente esprimere la propria idea politica o proporsi come rappresentante di altri elettori, al di fuori di un'organizzazione di partito ⁵. Tale funzione è stata agevolata da una divisione della società in classi con rivendicazioni e interessi affini, così che è risultato naturale immaginare di "costruire" la competizione politica come un confronto vivace e dialettico tra partiti dotati di eguali chances, ciascuno esprimente una diversa proposta politica e un diverso modello di società.

Il processo di integrazione tra partiti politici e istituzioni si è spinto al punto che l'assetto dei partiti, i loro rapporti e il grado di reciproca legittimazione, le modalità del loro agire, sono divenuti, negli anni, una chiave privilegiata di descrizione delle forme di governo e, più in generale, della qualità della democrazia rappresentativa da essi incarnata ⁶.

Se i lavori dell'Assemblea costituente e i primi due decenni di esperienza repubblicana hanno segnato l'apice del ruolo dei partiti nel nostro ordinamento costituzionale, dall'inizio degli anni '60 essi hanno cominciato a misurarsi con due critiche di segno opposto, ma convergenti in una più generale polemica "antipartitica" ⁷.

Da un lato, è divenuta sempre più insistente la critica contro la "partitocrazia", ovvero il predominio dei partiti in ogni settore della vita pubblica, la loro sempre crescente ingerenza sul funzionamento del governo e dell'amministrazione, l'alterazione del corretto rapporto tra gli organi costituzionali, ridotti a sedi di registrazione delle decisioni prese dai partiti stessi ⁸.

Dall'altro lato, con l'irrigidimento e la burocratizzazione degli apparati di partito, si è scoraggiata una motivata partecipazione della società civile alla vita delle istituzioni, tradendo la vocazione dell'art. 49 Cost. a favore di una concentrazione della decisione politica in strutture oligarchiche e autoreferenziali.

Con la crisi dei primi anni '90 la parabola è sembrata sul punto di compiersi definitivamente. Spazzati via i partiti del cosiddetto "arco costituzionale", si sono affermate

⁵ Cfr. E. Rossi e L. Gori, in *Prefazione* al volume *Partiti politici e democrazia*, Pisa, ed. Plus, 2011, definiscono lo "Stato dei partiti alla stregua di un surrogato della democrazia diretta ovvero quale forma razionalizzata di «democrazia plebiscitaria». La realizzazione di siffatta prospettiva è soggetta a diverse condizioni: tra esse, la capacità dei partiti di essere – insieme «tra i cittadini e dentro le istituzioni», in una posizione che richiede loro di assumere un ruolo di intermediazione tra Stato-comunità e Stato-apparato, sull'incerta linea di confine che separa la forma di governo dalla forma di Stato".

⁶ Secondo la nota elaborazione di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc.dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 638 e di M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1971, p. 431, secondo cui "chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione costituzionale dei partiti politici, ha un'idea sbagliata dei sistemi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei".

⁷ Cfr. G. Maranini, *Il tiranno senza volto*, Milano, Bompiani, 1963.

⁸ Cfr. P. Ridola, *Op. ult. cit.*, pp. 78-79.

nuove formazioni politiche eterogenee rispetto a quelle tradizionali ⁹, tanto che quasi nessuno, sintomaticamente, con la sola eccezione del Partito Democratico, conserva nel nome la denominazione di “partito”.

Le nuove formazioni politiche hanno numeri di iscritti – e ancor più di militanti che frequentano le sezioni (laddove esistono) ¹⁰ - drasticamente ridotti; ricorrono a modalità di comunicazione e di definizione della linea politica e della scelta dei candidati ¹¹ radicalmente diverse dal passato, sempre più basate sulla personalizzazione della leadership o su modalità affidate al web e ai *social network*; sono contrassegnate da una marcata de-ideologizzazione e da un’indistinzione programmatica, che coincide con la loro istituzionalizzazione e che li induce alla lotta politica per il potere, unico, a ben vedere, motivo ispiratore della loro azione ¹², più che ad un confronto-competizione per l’affermazione di progetti, proposte, se non di ideologie ¹³. Come è stato osservato, “il tradizionale partito di massa, ovvero la più grande innovazione politico-organizzativa della politica del Novecento, sopravvive nella mente e nel cuore di alcuni come modello ideale, ma è oggi morto e sepolto, poiché siamo entrati in una fase storica che non ha nulla a che vedere con quella che ne aveva consentito la nascita, lo sviluppo e l’affermazione” ¹⁴.

La questione non riguarda solo il numero di aderenti, sebbene il dato quantitativo non possa non incidere sulla funzione di rappresentanza che i partiti svolgono nel sistema costituzionale.

La questione attiene soprattutto al fatto che partiti così strutturati sono diventati strettamente “ancillari” del leader che di volta in volta scelgono: anche a causa delle trasformazioni istituzionali ed elettorali degli ultimi anni - caratterizzate dall’introduzione di forme ad elezione diretta del vertice dell’esecutivo (per il livello regionale e locale) e da una marcata personalizzazione della competizione elettorale anche a livello nazionale – i partiti hanno tramutato la missione costituzionale di aggregare i cittadini per “concorrere alla determinazione della politica nazionale” quasi esclusivamente nello sforzo di scegliere i candidati alle varie cariche istituzionali dotati di maggiore capacità comunicativa; demandando poi al leader - e, comunque, agli eletti - la definizione della linea politica, affidata così alla sua intuizione più che ad un dibattito interno.

A questo quadro di marginalizzazione dei partiti politici si aggiungono, poi, vicende evidenziate dalla cronaca, che raccontano di malversazioni, utilizzo improprio di denaro

⁹ Cfr. M. Calise, *Dopo la partitocrazia*, Torino, Einaudi, 1994. Per una ricostruzione storica delle vicende dei partiti politici nell’Italia repubblicana possono consultarsi il classico volume di P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, il Mulino, 1997, e i due volumi di M. Cermel, *La democrazia nei partiti*, Padova, Cedam, 2003.

¹⁰ I dati sul numero degli iscritti ai partiti politici sono pubblicati dall’Istituto Cattaneo, consultabili su www.cattaneo.org.

¹¹ Cfr. G. Sartori, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Bari, Laterza, 2007.

¹² Secondo G. Guarino, *La classe politica come istituzione*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà (Studi in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, pp. 357 ss., si è prodotta una omologazione che rende giustificato parlare di “classe politica”, diventata essa stessa un’istituzione.

¹³ Nel suo saggio C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949, p. 3, sottolinea che uno dei tratti essenziali che distingue il partito politico da altre formazioni è “il perseguimento di principi programmatici di politica generale, che li differenzia dalle fazioni, o da raggruppamenti diretti a sostenere determinate persone”.

¹⁴ Cfr. P. Ignazi, *Forza senza legittimità: il vicolo cieco dei partiti*, Bari, Laterza, 2012.

pubblico, potentati locali che operano in modo spregiudicato senza alcun controllo democratico, prima che giudiziario.

La crisi dei partiti alla luce del paradigma costituzionale va dunque considerata non solo come un problema di legalità e di controlli delle risorse a disposizione dei partiti, ma in una prospettiva centrata soprattutto sul fatto che il partito conserva un ruolo essenziale nell'ingranaggio elettorale e nel funzionamento delle istituzioni, avendo perso però, da un lato, la capacità di mobilitazione e di inclusione effettiva dei cittadini nei suoi processi interni e, dall'altro lato, la forza effettiva di indirizzare le decisioni politiche in un contesto sempre più globalizzato e condizionato da fattori esterni e non controllabili ¹⁵.

Sono, d'altro canto, venute meno le tradizionali *cleavages* che avevano consentito ai diversi partiti di definire una precisa ideologia capace di parlare soprattutto all'una o all'altra classe sociale. Oggi, ai tradizionali temi della diseguaglianza economica e della redistribuzione del reddito e delle opportunità sociali – che storicamente hanno segnato la linea di demarcazione tra le forze politiche - si sono affiancati nuove suggestioni – legate alle questioni etiche, ai rapporti internazionali, a temi come l'ordine pubblico, la sicurezza, l'immigrazione - che interessano trasversalmente le forze politiche e impediscono l'elaborazione di ideologie compiute e coerenti; così che, una volta di più, finisce per assumere un ruolo determinante la personalità del leader, il suo carisma, la sua capacità di adattarsi alle molteplici suggestioni quotidiane, più che una visione organica della società e delle sue possibili trasformazioni.

2. Verso una ulteriore disciplina giuridica dei partiti politici: luci ed ombre delle proposte di legge Guerini e Sposetti

Pur riconoscendo l'essenzialità del ruolo dei partiti nel meccanismo della rappresentanza politica e nel funzionamento delle istituzioni, ogni ordinamento ha assunto, nei loro confronti, un approccio diverso: la Costituzione della IV Repubblica francese e la Costituzione di Weimar hanno ignorato il fenomeno (pur senza negarlo), mentre l'art. 21 della Grundgesetz lo ha regolamentato come fattore essenziale di integrazione costituzionale.

Com'è noto, l'Italia, con l'art. 49 Cost., ha optato per una "soluzione intermedia": menziona la funzione costituzionale dei partiti politici, ma la colloca nel titolo IV della I parte della Costituzione, dedicato ai "rapporti politici", anziché nella II parte dedicata all'"Ordinamento della Repubblica", mettendo così in luce la natura ambivalente del partito e la sua appartenenza più alla sfera della società che a quella dei poteri costituzionali.

L'art. 49 Cost. ha lasciato aperta, peraltro, la possibilità di una loro eventuale regolamentazione giuridica: il riferimento al "metodo democratico" – su cui si è discusso a lungo se si riferisse solo all'attività "esterna", anziché all'organizzazione "interna" - consente,

¹⁵ C. Galli, *Il disagio della democrazia*, Torino, Einaudi, 2011, p. 39, sottolinea che "l'odierna esasperazione antipartitica – che dà spazio al populismo o all'antipolitica – si spiega non solo col loro declino di fatto ma anche con la percezione oscura, frustrante e non concettualizzata, dei limiti che il loro agire necessariamente incontra, e che nelle condizioni attuali sono più evidenti che mai". Cfr. anche S. Lieto, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2012.

senza imporlo, di introdurre una disciplina positiva della vita interna del partito, volta ad assicurarne appunto il carattere democratico, la correttezza delle procedure, il controllo dell'utilizzo delle risorse raccolte. Per decenni, però, è prevalsa una qualche diffidenza verso “forme di regolamentazione legislativa dei partiti”¹⁶, motivata, per un verso, dalla preoccupazione che esse potessero risolversi in uno strumento di oppressione delle opposizioni ¹⁷ e, per altro verso, dalla scelta di accentuarne la prospettiva privatistica e perciò spontanea e libera nelle forme del suo agire e della sua organizzazione ¹⁸.

Di una disciplina legislativa dei partiti politici si è tornati a parlare in tempi recenti ¹⁹, giungendo anche all'approvazione di leggi ²⁰ che, nel ridefinire (fino a cancellarlo) le modalità del finanziamento pubblico, hanno colto l'occasione per abbozzare una disciplina organica dell'organizzazione interna in senso democratico, fino a questo momento ignorata dal legislatore e affidata a dinamiche prettamente privatistiche e associative. La normativa italiana si inserisce in una tendenza più ampia, comune alla stessa Unione europea ²¹, che ritiene ormai superate le antiche riserve sulla regolamentazione giuridica della vita interna dei partiti e che dà prevalente rilievo ad esigenze di trasparenza e di controllo, onde contrastare le spinte delegittimanti prodotte da gestioni accentrate ed oligarchiche se non da episodi di vere e proprie malversazioni e distrazioni di risorse ²².

In particolare, il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 convertito con modificazioni nella legge n. 13 del 2014, si basa sul presupposto che, se si vuole accedere a forme di contribuzione volontaria o a forme di contribuzione indiretta, il partito politico deve darsi un ordinamento interno trasparente: la scelta di un ordinamento interno “democratico” – assicurato da uno statuto che abbia i contenuti minimi fissati dall'art. 2 del d.l. 149 del 2013 – diventa quindi una condizione e non un obbligo, per il partito che voglia beneficiare di

¹⁶ Cfr. P. Ridola, *Op. ult. cit.*, p. 79.

¹⁷ Cfr. C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 243.

¹⁸ Come osserva K. Hesse, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, a cura di G. Grasso, Seregno, Herrenhaus 2012, p. 18, “i partiti politici ubbidiscono anche, se non addirittura in modo predominante, a leggi diverse da quelle del diritto. In particolare è il potere autolegittimante della politica che si fa valere in questo ambito”.

¹⁹ Cfr. A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2011. E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2011, ricorda che “se fino a qualche anno fa prevalenti erano le ragioni di prudenza che miravano a ritenere non opportuno un intervento legislativo in siffatta materia, un recente convegno dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti ha fatto registrare un mutamento generalizzato di clima: quasi unanime è stata la richiesta di una disciplina legislativa sui partiti, e sostanziale condivisione è registrabile anche sui contenuti di essa”.

²⁰ Mi riferisco, in particolare, alla legge 6 luglio 2012, n. 96, intitolata “Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”; e al successivo decreto-legge n. 149 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 13 del 2014, intitolato “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”.

²¹ L'Unione Europea ha disciplinato l'organizzazione dei partiti politici europei con il Regolamento UE 1141 del 2014, raccogliendo la sollecitazione dell'art. 191 del Trattato Ce e dell'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione: cfr., in tema, G. Rizzoni, *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento*, in *www.archivio.rivistaaic.it*. Cfr. anche G. Grasso, G. Tiberi, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in *Il finanziamento dei partiti politici*, a cura di F. Biondi, G. Tarli Barbieri, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

²² Come ricorda S. Merlini, *I partiti politici ed il metodo democratico*, relazione tenuta al Convegno AIC di Alessandria nel 2008, consultabile in *www.archivio.rivistaaic.it*, p. 26 del *paper*, “nelle ultime legislature si sono moltiplicate le proposte di legge provenienti da parlamentari singoli o associati che hanno cercato di dare una risposta ad una pressione dell'opinione pubblica che si manifesta sempre più critica nei confronti dell'attuale democrazia dei partiti”.

forme di contribuzione diretta o indiretta. La conformità dello statuto alle regole di legge è verificata da un'apposita "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici", composta da cinque componenti, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti. Tutti i componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. Conformemente alla prospettiva comunitaria, la verifica del carattere "democratico" degli statuti è quindi affidata ad un organismo indipendente, nell'intento di sottrarre al controllo politico l'attribuzione della personalità giuridica. L'art. 9 dello stesso d.l. 149, inoltre, penalizza con una riduzione della contribuzione indiretta le forze politiche che non assicurino una presenza in lista dei due generi per almeno il 40% ciascuno.

Nonostante il poco tempo trascorso dall'entrata in vigore delle recenti novità normative, sono state depositate nei due rami del Parlamento nuove proposte di legge che, pur con non trascurabili differenze, tendono ad obiettivi più ambiziosi.

La proposta di legge Guerini (AC 3147), infatti, rende obbligatoria l'acquisizione della personalità giuridica quale condizione per l'accesso ai benefici del decreto-legge 149 del 2013 (detrazioni per le erogazioni liberali e destinazione del 2 per mille Irpef) e – vera novità della proposta - per la presentazione di liste di candidati per l'elezione alla Camera dei deputati.

Anche la proposta di legge Sposetti (AS 1852) rende automatica l'acquisizione della personalità giuridica a seguito dell'iscrizione nel registro nazionale dei partiti politici di cui all'art. 4 del d.l. 149 del 2013. Essa, però, obbliga i partiti a ricorrere alle elezioni primarie – sia pure lasciando a ciascun partito la determinazione delle modalità di svolgimento – per la scelta delle candidature per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, del Parlamento nazionale, dei Consigli regionali nonché per la carica di Presidente della Giunta regionale, pena la riduzione fino al 50% della contribuzione volontaria del 2 per mille e la sua devoluzione agli altri partiti che invece celebrino le primarie. La proposta, infine, esonera i partiti, riconosciuti e costituiti in gruppi parlamentari o aventi almeno un rappresentante presso il Parlamento europeo o presso un Consiglio regionale, dalla raccolta di firme per la presentazione delle liste di candidati in occasione delle consultazioni elettorali.

Come si vede, le due proposte di legge si propongono di regolare in termini giuridici sempre più stringenti la democraticità e la trasparenza della vita interna dei partiti. Le soluzioni non sono però coincidenti. La proposta Sposetti, infatti, ribadisce il carattere premiale dell'acquisizione della personalità giuridica, della registrazione e del ricorso alle primarie, sanzionandone la mancanza soltanto con una riduzione della contribuzione finanziaria.

La proposta Guerini va ben oltre, rendendo obbligatorio l'acquisto della personalità giuridica anche per la partecipazione alla competizione elettorale; con il rischio di "burocratizzare" ulteriormente le possibilità di accesso alla competizione elettorale, già oggi abbastanza complesse dal punto di vista formale per le forze politiche non dotate di apparati strutturati; in un periodo in cui la dinamica dei processi politici è talmente veloce da imporre per la presentazione delle liste elettorali tempi davvero ristretti.

Ma la vera questione di fondo della proposta Guerini è un'altra: ha ancora senso riservare in via esclusiva ai partiti la funzione di rappresentanza dei cittadini in seno alle istituzioni, quando la legittimazione politica segue vie diverse, difficilmente riconducibili ai paradigmi tradizionali ²³? Ha ancora senso dare ai partiti l'esclusiva della competizione elettorale, se quasi ogni giorno si annuncia la discesa in campo di imprenditori o manager o giornalisti o magistrati "di successo", sospinti solo dalla propria notorietà e, non secondariamente, dalle disponibilità economiche che riescono a raccogliere; se la pubblica opinione sulle tematiche politiche si forma nei social network; se i partiti non elaborano più programmi di politica nazionale, ma solo liste di candidati più o meno competitivi?

3. La crisi della funzione costituzionale dei partiti politici: crisi di legalità o crisi di legittimazione?

Se, dunque, la crisi dei partiti politici va declinata non solo come crisi di legalità interna, ma, più in generale, come crisi di legittimazione, intesa come ridotta capacità di coinvolgimento dei cittadini e di determinazione dell'indirizzo politico nazionale ²⁴, è lecito dubitare della necessità/opportunità di una regolamentazione legislativa della vita interna dei partiti che vada oltre la normativa vigente, secondo quanto ipotizzano le due proposte di legge esaminate ²⁵.

Sicuramente procedure interne più democratiche e trasparenti potrebbero aiutarli a superare, almeno in parte, il discredito accumulato in questi anni; ma, sotto questo punto di vista, la disciplina vigente pare già più che idonea allo scopo. D'altro canto, per quel che si è detto, un'accentuata istituzionalizzazione dei partiti – mediante la formalizzazione delle procedure interne - rischia di indebolire ulteriormente quel tratto di spontanee aggregazioni tra cittadini accomunati da una visione comune della società che ne rappresenta, da sempre, la principale peculiarità all'interno dell'ordinamento costituzionale.

Discutere, oggi, di come regolare giuridicamente la vita interna di partiti ormai ampiamente "disertati" dai loro protagonisti (i cittadini) è, a dir poco, tardivo e fuori tempo massimo. L'art. 49 Cost. pone un ben più stringente interrogativo: il recupero del ruolo originario del partito quale strumento a disposizione dei cittadini per l'elaborazione della politica nazionale e per la trasformazione di una "democrazia di investitura" - come quella basata sui soli meccanismi elettorali - in una democrazia "continua" e "partecipe" nell'arco dell'intera legislatura ²⁶; e, quindi, di legittimazione delle stesse istituzioni rappresentative. Sotto altro

²³ L. Carlassare, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in www.constituzionalismo.it, 2008, dubita che "la Costituzione pensasse ai partiti come protagonisti esclusivi della politica: attori principali, di certo, non esclusivi".

²⁴ P. Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 49, analizza il fenomeno dei "movimenti", e ne individua la ragion d'essere nella "incapacità (ed anche il disinteresse!), rispetto al passato, di partiti politici e istituzioni rappresentative nazionali e dell'U.E. nel ridurre le diseguaglianze sociali e nel prospettare un diverso modello di sviluppo, contrapponendosi in modo efficace agli effetti della globalizzazione neoliberista, che è considerata da chi protesta la sua principale causa".

²⁵ Tutti i partiti politici, peraltro, si sono dotati di uno statuto che ricalca, sostanzialmente, il contenuto dell'art. 3 del d.l. 149 del 2013. Gli statuti sono consultabili sul sito internet di ciascuna forza politica.

²⁶ C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1953, pp. 10-11, muoveva dalla constatazione che "in un regime 'meramente' rappresentativo nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per

aspetto, ci si deve chiedere se tale ruolo possa ancora essere rivendicato esclusivamente dai partiti o debba essere condiviso anche con strumenti e canali alternativi, che la società contemporanea ha ampiamente sperimentato e che l'ordinamento giuridico dovrebbe perciò assecondare, più che scoraggiare con discipline giuridiche limitative.

Tali domande intersecano il dibattito sulla legge elettorale, da tempo al centro dello scontro politico e oggetto di continue modifiche, sfociate da ultimo nell'approvazione della legge 6 maggio 2015, n. 52 (il c.d. *Italicum*). Da anni, infatti, il dibattito politico – ma anche scientifico – nel nostro Paese non ha esitato ad attribuire alla pessima qualità delle leggi elettorali (il cosiddetto *Porcellum*: legge 270 del 2005; ma anche le manipolazioni a cui si è prestato il *Mattarellum*: leggi 276 e 277 del 1993) lo scadimento della funzione di rappresentanza esercitata dai partiti politici, descritti come oligarchie di “nominati” autoreferenziali e chiuse ad un autentico confronto e scambio con la società che dovrebbero rappresentare.

Si è cioè teorizzato un opinabile rovesciamento del rapporto di causa ed effetto, secondo cui sarebbero state le leggi elettorali ad accentuare la decadenza dei partiti, e non invece la degenerazione dei partiti a compromettere il funzionamento delle leggi elettorali (e, di conseguenza, della forma di governo). Mentre l'esperienza comparata insegna che, in un sistema dei partiti ben strutturato e funzionante, qualunque legge elettorale – purché rispettosa di requisiti minimi di razionalità e di coerenza con gli obiettivi che si propone – è in grado di produrre il risultato sperato di assicurare stabilità delle maggioranze di governo e adeguata rappresentatività delle assemblee legislative.

Se è vero questo assunto, il tema della riqualificazione delle forme e degli strumenti di partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale assurge a snodo decisivo e preliminare di qualunque progetto di riforma costituzionale o elettorale.

È un tema che ci porterebbe lontano e che non può essere affrontato nel breve spazio di questo intervento. Ma non si può non riconoscere anche in questa sede il carattere per certi versi paradossale di questo dibattito: da un lato, è in atto nel nostro ordinamento una tendenza alla semplificazione del processo democratico a favore di una leaderizzazione della decisione politica e di una sua maggiore efficienza; mentre non ci si avvede, dall'altro lato, che questo processo rende inesorabilmente deboli, fino al loro esautoramento, i partiti politici e la loro funzione costituzionale²⁷. Spostando consapevolmente verso il vertice dell'esecutivo, eletto direttamente dai cittadini attraverso meccanismi istituzionali o attraverso investiture primarie o altrimenti plebiscitarie, il cuore della decisione politica, e assecondando l'idea che gli organi che si possono confrontare con il vertice dell'esecutivo, dentro le istituzioni (Parlamento, Consigli regionali, Consigli comunali dentro le istituzioni) e al di fuori di esse (sezioni e organismi di partito), non devono “disturbare il manovratore”,

lunghe anni e ... liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei loro rappresentanti”. Infatti, “il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere ... E che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)”.

²⁷ L. Carlassare, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, cit., ricorda che “l'art. 49 ben esprime il carattere strumentale dei partiti: il soggetto della proposizione sono i cittadini che «hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»; e che “già per questo (e non solo per un'interpretazione del «metodo democratico») i partiti-vertice dovrebbero essere esclusi: non adempiendo allo scopo per il quale sono stati previsti, allo stesso modo dei partiti personali”.

perché spetta a quest'ultimo il compito e la responsabilità di captare gli umori della sua comunità di riferimento, si imbecca più o meno consapevolmente la strada - probabilmente inevitabile per un lato, irreversibile per altro lato - che porta allo svuotamento della funzione costituzionale dei partiti, sostituiti da surrogati più o meno improvvisati, ma comunque lontani dal modello immaginato dai Costituenti.

Si vuol dire, in altre parole, che la prima medicina per curare il “grande malato” (il sistema dei partiti) e restituirgli l'essenziale ruolo a cui è chiamato nell'ordinamento costituzionale va cercata nel ritorno ad una architettura istituzionale che, pur con le necessarie razionalizzazioni, attribuisca agli organi più direttamente rappresentativi del corpo elettorale la responsabilità della decisione politica. Soltanto così, a mio parere, si può pensare di rimotivare i cittadini ad una presenza attiva all'interno di formazioni politiche a cui venga riconosciuta l'effettiva capacità di incidere sulle scelte delle istituzioni. Diversamente, sarà difficile fermare il “piano inclinato” verso forme di democrazia plebiscitaria.