



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. 303\*

Dalla ricostruzione del tema della democrazia interna dei partiti operata dall'Autore emerge con chiarezza non soltanto il collegamento con la contingente crisi della rappresentanza – sintetizzabile nella deficitaria capacità del partito politico di fungere da aggregatore e cinghia di trasmissione delle istanze provenienti dalla società civile – ma anche come la questione investa *tout court* la tensione più o meno democratica di un ordinamento complessivamente considerato.

Differenti e confliggenti idee strutturali rispetto alla concezione di fondo del partito politico, manifestatesi in Assemblea Costituente, sono sfociate nell'insoddisfante compromesso giuridico dell'art. 49 Cost., per il quale il metodo democratico è legato al diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici per concorrere alla determinazione della politica nazionale. Il timore che una previsione costituzionale più articolata e dettagliata potesse fungere da strumento in grado di colpire un partito politico di minoranza, sino alla possibilità dello scioglimento, ha di fatto cristallizzato lo scenario compreso fra il secondo dopoguerra – si pensi alla fase di vigenza della *conventio ad excludendum* – e la crisi di regime degli anni '90 del XX secolo. Nell'intervallo cronologico apprezzato, la giurisprudenza, in assenza di alcun intervento legislativo in tema di democrazia interna dei partiti, ha prediletto un approccio votato al *self-restraint*, che, pur non escludendo *a priori* la possibilità teorica di adottare in futuro una legge sui partiti sulla quale ricalibrare il proprio giudizio, ha dovuto fotografare i modesti margini di valutazione offerti dall'art. 49 Cost.

Tuttavia, a ben vedere, il circuito costituzionale in tema di democrazia interna dei partiti politici transita anche attraverso altre previsioni di rango supremo (su tutti, gli artt. 2, 3 e 18 Cost.), profilando una pluralità di prospettive da cui osservarne il concreto sviluppo. L'Autore può così illuminare il tema della democrazia dei partiti politici non esclusivamente sotto il profilo “esterno”, ma anche sotto quello “interno”, delineandoli

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

mediante l'analisi dell'intreccio fra l'organizzazione propria dei diversi partiti politici (statuti, regolamenti, decentramento, procedure disciplinari, selezione delle *leadership* e delle candidature) e l'evoluzione della normativa di riferimento, anche regionale, approvata fra il 2012 ed il 2014.

Analisi che non prescinde da una finestra comparatista, che individua nei sistemi francese e tedesco i due poli di un *continuum*, relativamente alla rigidità ed al livello di dettaglio della legislazione nazionale sul tema. Il modello francese pone l'accento sulla libertà di azione dei partiti, sulla scorta dell'art. 4 della Costituzione del 1958. Gli unici vincoli espliciti sono i "principi della sovranità nazionale e della democrazia", rafforzando l'archetipo di un sistema restio ad affidare alla legge la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti. Di contro la concezione tedesca, coerentemente con la visione di una democrazia dotata di strumenti di difesa, mette in campo una imponente e particolareggiata disciplina dei partiti politici, che in effetti irregimenta l'autonomia statutaria del partito politico per metterla al servizio dei valori fondanti l'ordinamento, meritevoli di essere protetti ed anzi fattivamente alimentati.

Sebbene la posizione costituzionale italiana si possa inquadrare a metà strada tra le concezioni francese e tedesca, tuttavia l'Autore, in tema di democrazia interna dei partiti politici, non solo ne qualifica l'evoluzione come "molto deludente", ma la incornicia nella categoria della transizione. La peculiarità italiana è rappresentata senz'altro dal tentativo di agire sulle organizzazioni partitiche attraverso il grimaldello della legislazione elettorale in senso stretto, ma non sempre il *modus procedendi* è apparso privo di contraddizioni, anche rilevanti. Dopo la ricomposizione partitica successiva agli anni '90, permangono sensibilità ed opinioni assai distanti, fra le forze in campo, sulla autorappresentazione dei partiti politici; circostanza che evidentemente frustra i legittimi auspici di una ampia condivisione circa il modello da implementare nell'attuale sistema.

I passi in avanti compiuti, in effetti, non paiono sufficienti. La legge n.13 del 2014 presenta, al Capo II, un formale richiamo all'aspetto della "Democrazia interna, trasparenza e controlli". Ma l'atto, così come concepito, predispone un meccanismo di premialità finanziaria, agganciato all'avvenuta abolizione del finanziamento pubblico diretto, che prevede la tassativa iscrizione del partito in un apposito Registro, mediante trasmissione di copia dello statuto. Nondimeno le indicazioni sul contenuto degli statuti (art. 3) si limitano al contenuto essenziale ed obbligatorio, e tacciono sulla disciplina di democrazia interna e sulle relative procedure, rimandando *in toto* alle scelte che i partiti intendono liberamente compiere. Dalla soggezione dimostrata dalla norma nei confronti della tradizionale libertà organizzativa del partito politico scaturisce una debole incisività reale sul versante delle procedure, rimaste saldamente in mano agli *interna corporis* dei settori dirigenziali, che consentono di replicare – pur con alcune sfumature interpartitiche – le

medesime dinamiche verticistiche che l'atto intendeva erodere. Risulta pertanto confermata in Italia una tendenza *top-down* nella concretizzazione delle principali scelte che un partito politico è chiamato a compiere – specie in considerazione di un controllo commissariale relegato ad un'attività formale – quantunque a fronte del consolidamento di alcuni profili innovativi tesi a colmare il *deficit* di partecipazione.

Il volume, con ricchezza di approfondimenti dottrinari ed un interessantissimo parco di note, mette ampiamente in luce come l'adozione del meccanismo delle primarie, o lo sfruttamento delle piattaforme informatiche per stimolare e livellare la partecipazione, coprano solo parzialmente il *gap* democratico – sottolineato ad esempio dalla vertiginosa picchiata dei numeri assoluti degli iscritti ai partiti – evidenziando come di fianco alla crisi della rappresentanza sussista la “crisi del rappresentato”, figlia di un panorama partitico non del tutto in grado di assolvere compiutamente la propria missione costituzionale.

Il volume scorre su di un duplice binario metodologico, che se da un lato si giova del criterio temporale per ricostruire il lungo dibattito dottrinario in tema di democrazia interna dei partiti politici, dall'altro va concretamente a fondo nell'analisi dell'organizzazione interna più recente dei partiti politici italiani contemporanei, alla luce dell'adeguamento di questi ultimi alle novità introdotte dalle leggi approvate nel 2012 e nel 2014. È altresì analizzato il contenuto di un'ulteriore evoluzione legislativa del giugno 2016 approvata alla Camera ma il cui esame in Senato non si è concluso prima della fine della legislatura, a testimonianza di un sostanziale perdurante disaccordo parlamentare sulla disciplina legislativa in tema di democrazia interna dei partiti.

Emerge allora perfettamente a proposito il parallelismo proposto dall'Autore, nel capitolo IV, con l'evoluzione della normativa dell'UE sui partiti europei. Sede “per eccellenza” del *deficit* democratico, il teatro partitico europeo coagula associazioni di associazioni, con caratteristiche di dipendenza dai partiti nazionali. Tale specificità, in linea con la complessità istituzionale intrinseca dell'Unione – peraltro al centro di un aspro dibattito riformatore – spiega il basso livello di strutturazione del partito politico europeo, che si trova inoltre a fronteggiare l'anomala posizione del Parlamento europeo fra le istituzioni dell'Unione, dove il processo elezioni-maggioranza parlamentare-governo non è paragonabile al livello nazionale. L'assenza di una legge elettorale valida per tutti gli Stati membri contribuisce a rafforzare la percezione prettamente nazionale del dibattito politico europeo in campagna elettorale, sensazione solo in parte mitigata dall'indicazione, da parte dei partiti politici europei, del proprio candidato alla carica di Presidente dalla Commissione in occasione delle elezioni del 2014. Il Trattato di Lisbona, stimolando il dialogo fra la Commissione europea ed i parlamenti nazionali e coinvolgendo questi ultimi nel controllo di sussidiarietà, ha inteso europeizzare i partiti politici nazionali, ambendo, per la proprietà estensiva, a rafforzare gli omologhi europei. Ciononostante, il perdurante

basso coefficiente di strutturazione dei partiti politici europei ha imposto limiti non secondari agli sviluppi legislativi in tema di democrazia interna, ricalcando le tempistiche e le leve finanziarie attivate in contemporanea dalla legislazione nazionale italiana.

Nonostante tutto, anche alla luce delle più recenti evoluzioni, il partito politico si conferma una struttura imprescindibile e costantemente protagonista della vita democratica. Uno dei lampanti meriti da ascrivere al volume è infatti di aver restituito un affresco critico della situazione partitica italiana contemporanea, affrontando nel dettaglio la disciplina organizzativa di tutti gli attori politicamente rilevanti, anche extraparlamentari. L'Autore delinea organicamente le attitudini più recenti dei partiti politici italiani attraverso la chiave interpretativa della rispettiva qualità della democrazia interna, e l'analisi comparativa degli assetti dei partiti protagonisti della XVII legislatura (2013-2018) è certamente una novità preziosa, soprattutto rileggendola alla luce della ormai compiuta istituzionalizzazione di organizzazioni elettorali la cui retorica fondante si caratterizzava nel rifiuto della forma partito tradizionale. Sotto questo profilo il contributo, parallelamente ad una valutazione di insufficienza della normativa nazionale relativa alla democrazia interna, dimostra come i partiti non siano "tutti uguali", enfatizzando sensibilità e reazioni diversificate alla universalmente riconosciuta necessità di democratizzare e rendere più trasparenti i meccanismi decisionali dei partiti politici. Tuttavia l'avvertenza dell'Autore è che protrarre ulteriormente l'assenza di una più evoluta disciplina pubblicistica sui partiti rischia di esporre il giudice o al totale *refrain* a pronunciarsi in materia oppure, inversamente, all'eccesso di interventismo in un ambito poco delimitato dalla legge. Se appare inconfutabile che l'ordinamento italiano abbia vissuto fasi di corto circuito fra i poteri dello Stato, culminati in una dialettica di mutua delegittimazione, allora una più effettiva applicazione dell'art. 49 Cost. può restituire autentica linfa, *bottom-up*, al processo ascensionale di aggregazione della domanda ed elaborazione delle politiche pubbliche.

È evidente infatti che il partito politico è soltanto una delle organizzazioni dove deve compiersi il "pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", ma non può sfuggire all'osservatore la responsabilità di sottolineare come la ricerca di una più autentica democrazia interna del partito politico, finalmente al di fuori del "giardino segreto della politica", sia eminentemente collegata alle sorti della democrazia rappresentativa.

Il potenziamento del partito politico, chiamato a riappropriarsi della propria legittimità genuinamente democratica, non si traduce infatti, nella lettura fornita dall'Autore, in ulteriore occupazione degli spazi statuali, reiterando un sostanziale soffocamento del pluralismo e del dibattito interni. Al contrario, la finalità del volume, conseguente alla rassegna dell'organizzazione interna dei partiti politici sin qui svolta, è di invocare

L'introduzione di accorgimenti legislativi che possano incentivare e rendere preferibili procedure maggiormente inclini alla partecipazione democratica. Sostiene pertanto l'Autore che "in quest'ottica, l'approvazione di una legge sui partiti equilibrata ma anche rigorosa può quindi essere considerata come una forma di tutela della democrazia rappresentativa". La conclusione dell'Autore è che "appare opportuno e forse persino necessario [...] riconoscere una nuova centralità all'art. 49 Cost.", resistendo alla impostazione plebiscitaria che, appellandosi alla funzione salvifica della volontà popolare, apre la strada a scenari orientati al superamento della rappresentanza politica.