



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

PIERDOMENICO LOGROSCINO

**COMPLESSITÀ DEL GOVERNARE, QUALITÀ DEI POLITICI E
RUOLO DEI PARTITI. NOTE IN TEMPO DI PANDEMIA**

3 MAGGIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Pierdomenico Logroscino
Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti.
Note in tempo di pandemia* **

ABSTRACT: *The complexity of the art government is made more evident than ever by the pandemic. Even in politics, technique is indispensable. The responsibility for selecting high quality politicians lies with the parties, but experience shows that they don't do it. Wrong choices – not measured in terms of skills and competences in government – are among the main causes of the political system's delegitimization. A law on parties could be one of the right ways to respond.*

SOMMARIO: 1. Complessità e governo democratico tra esigenze e demagogia. – 2. Il politico come tecnico della decisione e del consenso: una lezione di Guarino sempre attuale. – 3. “*The right man in the right place at the right time*”: una necessità anche (anzi prima) per i ruoli politici. Su un compito costituzionale negletto dei partiti. – 4. I partiti tra delegittimazione (grave, risalente, progressiva) e persistenza (ma non senza limiti) del potere. – 5. Una legge-quadro *sui* (e *per* i) partiti: riaprire il flusso con la società, riqualificare la classe politica, rilanciare la democrazia e il Paese.

1. *Complessità e governo democratico tra esigenze e demagogia*

La pandemia ha acceso un riflettore nuovo e assai potente sul tema classico, anzi si direbbe perenne, dell'*arte* del governare. Tema che in generale mostra problematicità inedita nello Stato costituzionale di diritto contemporaneo¹, in ragione: delle dimensioni (in senso spaziale, ma soprattutto demografico) generalmente ampie; dell'ontologica complessità sociopolitica dell'ordine pluriclasse²; del carattere tecnologico che continua a crescere insieme alla progressiva tecnologizzazione della società dovuta al geometrico avanzamento delle scienze e delle loro applicazioni; dell'interconnessione *di fatto* (per l'accelerazione, la semplificazione, la moltiplicazione delle relazioni umane e degli impatti antropici) e conseguentemente, ma anche correlatamente, *di diritto*³.

Ciascuno di questi aspetti e il loro prodotto costituiscono ragioni di una complessità che appare *qualitativamente* nuova. Ciascuno e, di più, tutti insieme pongono a chi è chiamato a governare problemi tanto gravi da risultare in buona parte irrisolvibili; nel tempo breve per certo⁴. Ma poiché la politica è in questi anni sempre più declinata sul “presentismo”, rilevante finisce per essere (quasi) solo ciò che è nel breve; mentre di ciò che potrebbe essere e persino di ciò che (assai probabilmente) sarà si infiorano i discorsi alla bisogna, senza però farsene vera preoccupazione⁵. Del resto, quello che accadrà nel futuro di *tempo intermedio* non ha certo effetto sul consenso che

* *Contributo scientifico sottoposto a referaggio.*

** Lo studio riprende e sviluppa, con originali svolgimenti, alcune delle riflessioni che l'autore ha proposto in P. LOGROSCINO, M. SALERNO, *Il metodo democratico nei partiti e la centralità “in ombra” dell'output legitimacy*, in [DPCE on line](#), 1-2021.

¹ Tale espressione mette in evidenza i caratteri strutturali e istituzionali più che quelli ideologici della forma di Stato che si è consolidata a partire dal secondo dopoguerra nella grande maggioranza degli ordinamenti europei; R. TONIATTI, *Il principio non-maggioritario quale garanzia della forma di Stato costituzionale di diritto in Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4-2020, 1155 ss.

² Per utilizzare la notissima e assai fortunata formula elaborata da M.S. GIANNINI sin dagli anni '60, progressivamente affinata e definitivamente messa a punto in *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986.

³ Sul tema certamente S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, 2009, sulla cui scorta L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, il Mulino, 2018, ma v. anche E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Bologna, il Mulino, 2020.

⁴ A. RUGGERI, [Mutamenti di contesto politico-istituzionale, progresso scientifico e tecnologico, teoria della Costituzione \(con specifico riguardo al punto di vista della Consulta\)](#), in questa [Rivista](#), 2020/I, 137 ss.

⁵ In tema, di recente, G. GEMMA, *Antipartitismo e qualità della politica*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Torino, Giappichelli, 2019, spec. § 4.

garantisce il potere nel *tempo breve* della politica-tattica (l'unico rilevante per quella che si usa dire *politique politicienne*).

In questa prospettiva si spiega perché solo nelle fasi in cui complessità *straordinarie*⁶ richiedono di essere improcrastinabilmente governate (giacché le soluzioni tampone di “mero buon senso”⁷ riescono, al più, a farvi fronte appena nell'immediato e per solito ammassano ulteriori fattori dannosi che iniziano ben presto a scaricare i loro effetti) il tema della capacità di governare, ossia della tecnica del politico o della tecnica *in politica*, riesce a controbilanciare e talvolta persino a far premio sulle parole d'ordine e sui vizi (*in primis* logici) dell'egalitarismo demagogico. Quello per cui “uno varrebbe comunque uno” anche dinanzi a problemi molto complessi (sebbene *ordinari*), ciò in quanto la democrazia, come governo *dal*⁸ popolo, si sostanzierebbe nel principio per cui ciascun appartenente al popolo, purché abbia consenso diretto o indiretto, possa governare tutti i più intricati interessi del popolo, indipendentemente dalle attitudini, dalle capacità, dai saperi, dalle esperienze⁹. Che questa sia una banalità, però abilmente mistificante¹⁰, lo dimostra già l'aforisma di Abraham Lincoln¹¹, il cui valore, peraltro, sta nell'impeto stilistico e nell'afflato poetico, non nella caratura concettuale, poiché in effetti «non si lascia mai afferrare con precisione: non stringe, non conclude»¹². In esso, infatti, la democrazia non è solo governo «*of the people*» e «*by the people*», ma insieme «*for the people*»: un governo, dunque, chiamato a soddisfare gli interessi (non solo le istanze) degli appartenenti alla comunità politica. Si noti, di tutti gli appartenenti: quelli che sono, certo, ma anche quelli che saranno. Delle generazioni presenti *e di quelle future*, nei cui confronti la responsabilità politica – il dovere, dunque – è ancor più grande, perché quelli che ancora non sono non possono far valere da sé i propri “diritti”: non votano né possono adire un giudice e neppure protestare¹³.

Sul punto è di rara nitidezza il richiamo formulato da Antonio Ruggeri nel riflettere sulla gestione delle immani necessità prodotte dalla pandemia¹⁴, ma che ha evidente portata generale: il sostegno a chi subisce gli effetti più duri delle crisi è indispensabile nell'interesse di questi – che il principio solidaristico rende di fondamentale rilievo collettivo – e anche per la tenuta complessiva, *nel tempo*, della comunità politica. Ma per finanziarlo non si possono utilizzare “solo”¹⁵ risorse da debito pubblico. *In primis* è per ragioni etiche che non si può porre il peso tutto (o comunque oltre il necessario) a carico di chi non ha ancora voce, per non chiedere a chi è colpito meno, ma voce ce

⁶ ... o – per riprendere la proposta classificatoria di A. RUGGERI – del tempo straordinario (*Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in questa *Rivista*, 2021/I, spec. 142).

⁷ ... quand'anche questo ci sia, il che non si può dare per scontato.

⁸ ... più che “*del*”, perché «*of the people*» sembra individuare nel popolo l'oggetto del governo, mentre è «*by the people*» che esprime l'autogoverno. Ciò emerge in termini anche più chiari nel [messaggio rivolto al Congresso il 4 luglio 1861](#) (ove la democrazia è definita «*a government of the people by the same people*» (enfasi non testuale).

⁹ Diffusa è la confusione dell'arte del governare con quella del guadagnarsi voti e diffuso è il disprezzo ostentato per la competenza; se ne duole, sottolineandone l'effetto lesivo sulla qualità della democrazia, S. CASSESE, ora in *Una volta il futuro era migliore. Lezioni per invertire la rotta*, Milano, Solferino, 2121, 56 ss.

¹⁰ Perché capace di dare l'impressione di annullare le differenze *d'emblée*. Il che – è appena il caso i ricordarlo – non è affatto nello spirito della Costituzione. Essa, al contrario, prescrive l'impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che si frappongono al pieno sviluppo della persona, delle sue capacità, dunque, che si rivelano nel connubio di talenti e impegno.

¹¹ ... che chiude il breve e notissimo [Gettysburg Address](#) del 19 novembre 1863.

¹² G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, ed. agg., Milano, BUR, 2011, 31.

¹³ Sul punto e segnatamente sulla capacità dei concetti giuridici di “diritto” e “responsabilità” di avere uno spazio di valenza anche con riferimento agli interessi delle generazioni future A. D'ALOIA, *Generazioni future* (dir. cost.), in *Enc. dir.*, Agg., IX, 2016, spec. 344, 374 ss., in confronto dialettico a distanza con la tesi espressa da M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 166 ss.

¹⁴ [L'emergenza sanitaria, la solidarietà dimezzata e... l'uovo di Colombo](#), in questa *Rivista*, editoriale del 26 febbraio 2021.

¹⁵ ... in termini sostanziali; si potrebbe forse dire: “oltre l'indispensabile”, ma non se ne guadagnerebbe molto in termini di precisione, poiché si richiede un'interpretazione politica, e dunque ad altissima dose di discrezionalità, per definire cosa sia in concreto, ossia *hic et nunc*, indispensabile.

l'ha, e forte, i sacrifici che potrebbe sostenere (si pensi al pubblico impiego)¹⁶. Ma non si può anche in termini costituzionali, perché a ciò si oppone il versante intergenerazionale del principio di equità¹⁷, che promana dall'*accountability* del mandato elettorale (corollario del principio di democratico)¹⁸ e direttamente informa il disegno di continuità dell'unità politica tracciato dalla Carta repubblicana; ma si oppone anche il principio di autoconservazione, che di *ogni* ordinamento è presupposto logico. Sarebbe, dunque, abbandonarsi a una «manifestazione d'ipocrisia mascherata con l'improprio riferimento alla solidarietà... *degli altri*»: di coloro che sono «oggi in tenera età o, addirittura, non [sono] ancora venut[i] alla luce». Un degrado della *politics* che solo con un eufemismo si può dire, in negativo, non essere «testimonianza di buon governo»¹⁹.

Un esempio strabiliante, anche perché passato in sordina, della refrattarietà ad assumere il peso politico della solidarietà sincronica (della decisione, dunque, sulla redistribuzione delle risorse e dei sacrifici *prima* tra coloro che ora sono) e del disinteresse cinico, ma anche miope, per le generazioni future lo si trova scolpito nell'art. 1, comma 870, della l. 30 dicembre 2020, n. 178. Esso ha infatti disposto che i risparmi sulle spese per straordinari e buoni pasto fatti dalle ppAA a causa del Covid *possano essere* (il che va letto come “*saranno*”, data la forza di pressione che esercitano sulle amministrazioni i sindacati²⁰ e la scarsa propensione degli amministratori di queste a filtrare le

¹⁶ Perché chi ha responsabilità politica oggi non può o meglio non deve comprare *ancora* il consenso delle generazioni presenti a scapito di quelle future (così la *relazione illustrativa* al d.d.l. “Modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente”, Atti Parl. Senato, XVIII Legisl., “Disegni di legge e relazioni - documenti”, n. 1632, 3). Proprio non deve farlo *anche ora*. Anzi *persino ora*, mentre a rischio sono gli stessi paradigmi della convivenza civile e della comunità politica sperimentata nell'ultimo settantennio.

¹⁷ Sul c.d. equilibrio dinamico del bilancio da tempo si appunta la lentezza della giurisprudenza costituzionale, per cui è sì lata la discrezionalità del legislatore nello scegliere criteri e modalità per affrontare e (ri)assorbire le crisi finanziarie, ma le ricadute in termini di equità anche intergenerazionale sono oggetto di giudizio. E il «non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo», costituendo una «necessità» costituzionale, è parametro di giudizio: cfr. Corte cost., [sentt. 10 aprile 2014, n. 88](#), § 7.2 *cons. dir.*; [12 maggio 2016, n. 107](#), § 4.1 *cons. dir.*; [11 gennaio 2017, n. 6](#), § 5 *cons. dir.*; [14 febbraio 2019, n. 18](#), §§ 5.2, 6 *cons. dir.* (ove il passo riportato); [28 gennaio 2020, n. 4](#), § 4.1 *cons. dir.*; [23 giugno 2020, n. 115](#), §§ 7.1, 8, 10. In dottrina, per tutti, E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del “diritto del bilancio”. Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in [Bilancio Comunità Persona](#), 1-2019, ma anche *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, ES, 2020, spec. 99, 244 ss.; A. CAROSI, *Prefazione* a P. ZITOLI, *L'equilibrio del bilancio delineato nella Costituzione*, Roma, Aracne, 2020, 14; C. FORTE, M. PIERONI, *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), IV-2020, 248 ss.; I. LAGROTTA, *La responsabilità costituzionale intergenerazionale come dovere e limite delle generazioni presenti sotto il profilo della gestione delle risorse economico-finanziarie*, in [Quaderni del Dipartimento Jonico](#), 13-2020, 166 ss.; G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità nella giurisprudenza costituzionale*, in [Bilancio Comunità Persona](#), 1-2020, spec. 22.

¹⁸ ... che evidentemente più si perde quanto più si spostano in avanti e oltre i limiti del mandato gli effetti di costo, e dunque il peso, delle decisioni assunte. Rimarca perspicuamente C. BUZZACCHI come «[i]l ragionamento del giudice delle leggi sui rapporti tra generazioni [venga] tutto costruito attorno [a una] nozione di equità [che] sembra riguardare più la dimensione della responsabilità politica che quella dei diritti dei singoli». Ciò perché «l'indeterminatezza delle situazioni giuridiche dei “futuri” è tale per cui esse non vengono richiamate», ma a un risultato analogo si giunge ponendo «l'enfasi [... tutta] sul mandato del politico/amministratore, che non può ignorare le ripercussioni – nel tempo – delle sue scelte; e che deve avere consapevolezza dei gravami che sorgeranno in un momento successivo rispetto a quello nel quale si fruisce di benefici»; *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, in [Bilancio Comunità Persona](#), 2-2020, 49.

¹⁹ A. RUGGERI, [L'emergenza sanitaria](#), cit., II.

²⁰ ... che – ha scritto ancora assai di recente S. CASSESE – rivelano la propria crisi nell'aver assunto un atteggiamento esclusivamente rivendicazionista per l'*hic et nunc*: in favore, dunque, di lavoratori e pensionati di oggi, badando poco a quelli che sono fuori o che ancora non ci sono nonché alla sostenibilità nel tempo dei vantaggi rivendicati per il presente; *Una volta*, cit., 80, 104. Si devono però registrare nelle più recenti dichiarazioni d'intenti dei vertici sindacali le linee di un cambio di prospettiva, peraltro indispensabile dinanzi al profondo mutamento di scenario ingenerato dalla crisi pandemica. Da segnalare quelle in margine della firma del “Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e per la coesione sociale” del 10 marzo 2021 tra i massimi rappresentanti del Governo e quelli delle confederazioni sindacali. Certo i dubbi non mancano; un osservatore qualificato come P. ICHINO ha così chiosato

pretese²¹) utilizzati in sede di contrattazione integrativa per finanziare «i trattamenti economici accessori correlati alla performance e alle condizioni di lavoro, ovvero agli istituti del welfare integrativo».

Lo si noti: spese non per investimenti destinati a contribuire allo straordinario rilancio che i severi effetti economico-sociali della pandemia richiedono, ma chiaramente correnti²², finanziate, peraltro, in espressa deroga al tetto ordinario di spesa fissato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

Fuori dal linguaggio formale, la decisione politica dietro questa prescrizione normativa può essere così riassunta: nel periodo di crisi economica parossistica prodotta dalla pandemia il pubblico impiego non deve perdere nulla; neanche le risorse non guadagnate (v. gli straordinari), neanche i rimborsi per spese non sostenute (v. i buoni pasto). E a tutte le strabilianti necessità economiche della collettività provveda qualcun altro (ammesso che si riesca a provvedervi, se non pienamente almeno per tutto quanto sia proprio indispensabile).

Qualcuno che non ha voce e non ha voti per far valere i propri interessi.

Insomma, un esempio paradigmatico di pessima *regulatory quality*, ossia di incapacità dei regolatori di sfuggire alla cattura dei regolati (e in particolare di quelli tra questi che hanno maggior forza nel momento in cui la decisione è assunta²³), ma adottare regolazioni oggettivamente idonee a permettere e promuovere lo sviluppo economico collettivo nelle condizioni date²⁴.

Le osservazioni di Ruggeri valgono pianamente anche al di là dello straordinario contesto per cui sono espressamente formulate; del resto, in molti aspetti dell'emergenza drammatica e della complessità straordinaria generate dal Covid vi sono lezioni da cogliere per il *tempo ordinario*.

Per quanto oggetto di questa breve riflessione, esse fanno emergere in modo plastico la centralità del problema della tecnica che, insieme all'etica, al ceto politico si dovrebbe *sempre* richiedere: la tecnica della politica (o *in* politica) che si riveli, alla prova, adeguata ai problemi da affrontare, i quali nella contemporaneità sono normalmente assai complessi e – come è ovvio – tanto più complessi quanto maggiore è il grado di responsabilità da assumere.

l'avvenimento: «Non convince affatto l'idea – apparentemente sottesa all'immagine di quel tavolo ministeriale lungo il quale sedevano allineati Brunetta, Landini, Sbarra e Bombardieri, con Draghi in mezzo a mo' di garante della ritrovata armonia – secondo cui le cose che vanno fatte per far funzionare meglio le amministrazioni pubbliche si possono fare soltanto con l'accordo dei sindacati: di quegli stessi sindacati che rifiutano nei fatti la valutazione della performance delle amministrazioni e dei loro addetti, amano il management deresponsabilizzato che abdica alle proprie prerogative, rivendicano aumenti uguali per tutti. Gli stessi che nei giorni scorsi non hanno speso una parola per difendere la dottoressa Raffaella D'Atri, direttrice dell'Ufficio del Lavoro di Rimini, aggredita da 10 dipendenti per aver loro assegnato, in sede di valutazione annuale, un punteggio tra i 95 e i 98 punti invece dei 100 su 100 che nel settore pubblico normalmente non si negano a nessuno»; v. *Caro Brunetta, ecco i rischi di riformare la P.a. con i sindacati*, in [Il Foglio](#), 12 marzo 2021. Ma l'esigenza di un'apertura di credito sulla capacità delle parti di portare avanti gli obiettivi di cambiamento del Patto innanzitutto *cambiando esse stesse* è stata rimarcata nella risposta di R. BRUNETTA: *Più innovazione e produttività. Caro Foglio, vedrete che sulla Pa, al governo, avremo coraggio*, in [Il Foglio](#), 13 marzo 2021.

²¹ ... del resto, se a ciò non si acconcia il legislatore, che è più lontano e soprattutto è più in alto, difficile è pensare che lo farà, in sede decentrata, la maggioranza degli amministratori.

²² Almeno assai difficile è pensare che questo utilizzo dei pochi risparmi – sottratti a necessità sicuramente più pressanti con correlato incremento del fabbisogno di risorse da indebitamento – possa «essere portatore di benefici anche nei confronti di coloro su cui ricadrà l'obbligo di restituzione negli anni e decenni a venire»; C. BUZZACCHI, *Le alterazioni*, cit., 49.

²³ Insomma, quella diffusa cedevolezza «in favore di gruppi che vantano priorità, probabilmente in base a qualche loro forza contrattuale» a cui ha fatto riferimento il Presidente del Consiglio Mario Draghi nello stigmatizzare le diffuse deviazioni regionali dalle regole di priorità fissate dallo Stato, nel discorso che ha pronunciato in Senato il 24 marzo 2021.

²⁴ M. D'ALBERTI, *Corruzione*, Roma, Treccani, 2020, spec. 72 ss., ove si mette in correlazione questo aspetto essenziale della qualità delle istituzioni (la cui carenza si definisce corruzione oggettiva; ivi, 23) con lo sviluppo e la prosperità di un Paese.

2. Il politico come tecnico della decisione e del consenso: una lezione di Guarino sempre attuale

Per tratteggiare, anche solo in uno schizzo, le coordinate di questo tema, assai ampio e complesso, è d'uopo muovere dalla celebre prolusione che Giuseppe Guarino gli dedica nel 1962²⁵.

Nel sistematizzare la coppia dicotomica tecnici e politici che da quel momento rimarrà scolpita nella giuspubblicistica, il giovane Maestro sente l'esigenza d'intendersi immediatamente sull'effettiva portata della distinzione. E osserva che ampie e profonde sono le diversità sul piano funzionale tra i due ambiti, ma l'identificazione col termine "tecnici" di coloro le cui specializzazioni sono *messe a supporto* di attività giuridiche in senso stretto (e tra queste, in particolare, di quelle a lata discrezionalità o prodotto di decisioni politiche) è frutto solo di una convenzione lessicale²⁶. Nello Stato contemporaneo, infatti, anche i politici *devono* essere dei tecnici, poiché «devono aver acquisito una specializzazione che comprende le nozioni necessarie per il governo della collettività, e che si fonda sullo sviluppo delle attitudini indispensabili per adottare quelle decisioni che sono sottratte agli altri tecnici»²⁷.

Insomma, se certo non possono mancare loro alcuni "talenti" che verrebbe da dire innati, la qualità del politico dipende anche da capacità che si formano o per lo meno si sviluppano – quasi indispensabilmente²⁸ – attraverso «una complessa carriera, che si svolge nei partiti, nei sindacati, nelle associazioni, nelle amministrazioni di vario grado, che si afferma nel Parlamento e nel Governo. Il politico deve possedere approfondite conoscenze relative alla organizzazione dello Stato e al modo di concretamente utilizzarla, e che corrispondono, su un piano più vasto, alla conoscenza degli amministratori delle imprese»²⁹.

In altre parole, è il connubio delle attitudini e delle competenze che ne fa un esperto – un tecnico, appunto – della percezione del contesto (tematico, ma più ancora organizzativo) e della capacità di "gestirlo"; che lo rende capace – come richiesto – di svolgere una corretta valutazione dei bisogni (per come percepiti) e, a un tempo, di prefigurarsi l'impatto della decisione: ossia il loro accoglimento nell'immediato e, insieme, i loro effetti *medio tempore* e l'accoglimento che questi avranno; ciò che identifica, nel complesso, la loro sostenibilità democratica. È solo così, del resto, che si possono approntare, adottare e implementare politiche efficienti ed efficaci: effettivamente atte ad affrontare i problemi e, per quanto possibile, risolverli³⁰.

²⁵ *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, in G. GUARINO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1962, 3 ss. Sul tema l'A. ha occasione di tornare, ma l'impostazione trova piena conferma e svolgimenti; v., per es., *Politici, ideologie, società* (1987), ora in G. GUARINO, *Dalla Costituzione all'Unione europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, IV, Napoli, Jovene, 119 ss., spec. 127 ss.; *Questione morale, Costituzione, riforme* (1988), ivi, spec. 147.

²⁶ G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., 5 ss. Ma sull'inversione durante la pandemia del rapporto tra valutazione tecnica e decisione politica: un vero e proprio «cambio di paradigma» L.R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVII legislatura repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2021, 107 ss.

²⁷ G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., 11-12.

²⁸ Non si può negare che le eccezioni esistano. Ma tali sono, e sono rare.

²⁹ G. GUARINO, *Tecnici e politici*, cit., 12.

³⁰ ... sicché – osserva C. MORTATI – «la più importante prova dell'attitudine del regime democratico a reggere uno Stato consiste nella sua capacità di formazione delle élites»; *Concetto e funzione dei partiti politici* (1949), ora in *Nomos*, 2-2015, 14. È appena il caso di notare che non vi è qui più che un'assonanza con la configurazione della rappresentanza politica come scelta dei migliori che ha fondamento nella prospettazione, propria del pensiero liberale classico, dell'atto elettorale come adempimento di una funzione pubblica e non esercizio di un diritto di scegliere e di essere rappresentato (cfr. M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, 126 ss.). Del tutto differente è infatti la logica sistemica. Il fulcro in quel caso è l'interesse dello Stato; nella democrazia pluralista è invece l'interesse della comunità a ricevere dallo Stato (*lato sensu*) il "servizio" della politica a un livello adeguato.

3. “The right man in the right place at the right time”: *una necessità anche (anzi prima) per i ruoli politici. Su un compito costituzionale negletto dei partiti*

Vi è da chiedersi come il sistema si diriga verso la scelta di una classe politica³¹ di qualità e dunque – volendo parafrasare Zygmunt Bauman³² – verso un ordine politico ordinato. L’analisi va qui rivolta al piano del *dover essere*, provando a identificare chi viene a tal fine responsabilizzato dalla Costituzione e dalle previsioni attuative e integrative.

Poiché in democrazia i governanti sono scelti (in via diretta o indiretta) dal popolo, è questo, in linea di principio, ad avere la responsabilità della loro qualità. Del resto, in definitiva paga il prezzo delle loro inadeguatezze, che talvolta è assai elevato.

Ma d’altro canto basta richiamare un insegnamento acquisito³³ per non cadere in un’astrazione forse persino rassicurante nella sua capacità semplificatoria, ma che allontana, e molto, dalla realtà: con l’universalizzazione del suffragio si è imposto lo sdoppiamento del rapporto rappresentativo, giacché all’elettore spetta, in massima parte, scegliere solo tra coloro che i partiti propongono. Chi così accede alla classe politica (o vi permane) del proprio operato risponde, *materialmente*, ai partiti di cui è espressione³⁴ e ai propri gruppi di sostegno (con cui vi sono ragioni di legame più o meno trasparenti e talvolta inconfessabili). Al popolo risponde sì, ma in senso quasi esclusivamente giuridico-formale, perché questo ha capacità marginali di prendere atto, conservare consapevolezza e, se del caso, far valere *in concreto* la responsabilità politica. Innanzitutto, anche tra coloro che sono adeguatamente formati alla democrazia e seguono la politica (nei suoi vari livelli) con attenzione, certo non manca chi non ha interesse a rilevare e sanzionare, politicamente, la scarsa qualità – etica o tecnica – del politico e della forza partitica in cui, per le più svariate ragioni, si riconosce; magari anche solo momentaneamente. Possono infatti prevalere, e normalmente prevalgono in molti, altri elementi³⁵; in particolare l’appartenenza, che può basarsi su motivi ideologici³⁶ o pratici. Il che, salvo il caso in cui quei motivi siano *troppo* pratici, non è affatto contro lo spirito della Costituzione, in quanto «l’elezione non è esclusivamente designazione di capacità ma anche determinazione di indirizzi politici»³⁷. Gli elettori avvertiti peraltro non sono la maggioranza, per dirla con un eufemismo. La formazione alla democrazia, infatti, è un problema null’affatto risolto, ma neanche più sufficientemente sentito. Lo è assai meno che alle origini della

³¹ Come è assai noto, il concetto di classe politica si deve a G. MOSCA; v. *Elementi di scienza politica*, 2^a, Torino, Bocca, 1923, 52 ss. Nella giuspubblicistica repubblicana è stato arato con ampio profitto da G. GUARINO innanzitutto in *Quale Costituzione? Saggio sulla classe politica*, Milano, Rizzoli, 1980, ma anche in altri studi. Sul punto, v. C. PINELLI, *Sulla nozione di classe politica: implicazioni e raffronti* (1998), ora in ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell’esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, ES, 2012, 545 ss.

³² Quando nota che, se «[o]rdine vuol dire la cosa giusta al posto giusto e al momento giusto», sono i confini, cioè i fattori di discriminazione, a creare l’ordine, nel determinare cosa sia “giusto” per un luogo e per un tempo; *Nascono sui confini le nuove identità*, in *Corriere della Sera*, 24 maggio 2009.

³³ Per tutti M. DUVERGER, *I partiti politici* (3^a, 1958), trad. it. Milano, Ed. di Comunità, 1961, 412 ss.; C. MORTATI, *Commento all’art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, I, *Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli e Foro it., 1975, spec. 38 ss.

³⁴ È storia antica. E infatti è nel riferirsi all’evoluzione cui giunge già lo Stato liberale che H. TRIEPEL scrive: «il deputato non è più rappresentante del popolo, bensì un rappresentante del proprio partito, e come tale egli si sente e agisce» (*La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, 1927, rist. 1930, trad. it. a cura di E. Gianfrancesco e G. Grasso, Napoli, ES, 2015, 10). Invero, tra partiti e loro dirigenza, da un lato, e classe politica, dall’altro, non vi è osmosi totale, ma immedesimazione assai ampia; G. GUARINO, *La «classe politica» come istituzione*, in *Dalla Costituzione all’Unione europea. Del fare diritto per cinquant’anni*, IV, cit., 265.

³⁵ C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano* (1957), ora in ID., *Raccolta di scritti*, III, *Problemi di diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1972, spec. 381-382.

³⁶ Di ciò vi è anche una variante, *assai diffusa*, “in negativo”. È il compattamento per avversione per le forze politiche in competizione. Sicché pur di non passare loro la mano si accetta di votare quel candidato o quella forza che (più o meno apertamente e talvolta espressamente) si riconosce avere o addirittura aver già manifestato insufficienti qualità nel governo. Dinanzi al “non si può consegnare a” non vi è più serenità o comunque interesse per la valutazione (o verifica, se si tratta di una ri-candidatura) della capacità politica.

³⁷ C. MORTATI, *Concetto*, cit., 14.

Repubblica, quando la democrazia godeva di un'altra aura, quasi di sacralità, come del resto accade spesso ai beni fondamentali quando mancano o si sono appena riconquistati. Oltre settant'anni di realtà democratica hanno fatto scemare la percezione del suo valore e, correlatamente, del peso dell'onere che essa porta con sé. La si dà – da tempo, in realtà – così per scontata da non aver più chiaro quanto richiedente sia, proprio nei confronti dei rappresentati. Quanto la sua effettività dipenda dall'impegno di questi, da un lato, nell'affinare i propri strumenti di comprensione (istruirsi alla politica³⁸) e, dall'altro, nell'utilizzarli per “leggere” i primari accadimenti politici (il che richiede d'informarsi costantemente e adeguatamente su di essi). E questo impegno doppio manca nei più, come ancora testimoniato dall'ultimo *Report* dell'ISTAT su “La partecipazione politica in Italia” (giugno 2020)³⁹.

Dunque, troppo ampio e variegato è il popolo – e anche la sua larga frazione decidente: il corpo elettorale – per poter effettivamente valutare la classe politica e tenere i comportamenti necessari a indirizzarla verso *standard* almeno sufficienti di qualità politica. E d'altro canto l'evidente crisi dei rappresentanti ha una delle cause primarie proprio nella altrettanto evidente *crisi dei rappresentanti*⁴⁰. Insomma, se già sul piano del solo *dover essere* l'assegnazione al popolo, come soggetto collettivo, della responsabilità di garantire a se stesso una classe politica adeguata rivela caratteri significativi di *fictio*, questi all'analisi in concreto – ossia dell'*essere* – risultano estesi al punto da potersi considerare pressoché assorbenti.

Non è un azzardo dire che della prova del fatto i Costituenti non hanno avuto bisogno⁴¹. L'art. 49 della Carta, pur nella sua formula non del tutto perspicua prodotta da un compromesso assai sofferto⁴², testimonia consapevolezza piena della *necessità* che il popolo di una democrazia ha di

³⁸ ... ambito non assorbito dall'istruzione generale o anche da un'ampia istruzione specialistica conseguita in altri campi.

³⁹ Infatti, il rilievo su dati 2019 dà conto di una percentuale assai elevata di coloro che si dichiarano del tutto disinteressati alla politica: il 23,2% del campione (in crescita di oltre 4 punti rispetto alla precedente rilevazione su dati 2014). E certo non possono considerarsi cittadini che assolvono a pieno all'onere democratico neanche quelli che genericamente affermano di informarsi sulla politica: il 71,2% del campione (-4,3% rispetto al 2014). Che in ampia parte non lo siano emerge chiaramente se si considera da un lato che solo 52,7% (-10,3% rispetto al 2014) dichiara d'informarsi almeno una volta alla settimana, una frequenza, peraltro, già insufficiente; dall'altro che la qualità dell'informazione non è definita, ma chiari sono gli indizi che sia generalmente bassa e anche decrescente. Infatti, l'uso delle fonti di maggiore approfondimento e che richiedono più impegno, già limitato, si riduce ancora: tra quelli rilevati, i settimanali sono indicati solo dal 7,5% del campione (-2,3 rispetto al 2014) e i quotidiani dal 33,3% (-6,9% rispetto al 2014). Mentre restano preferite le fonti più passivizzanti: il riferimento è alla televisione, che, in calo di un punto, è indicata 89,2% del campione. Ovviamente cresce l'uso per informazione politica di Internet (42,2%, + 14,5 rispetto al 2014, ma la percentuale sale al 47,7 tra coloro che si informano con frequenza almeno settimanale). In questo canale è preminente l'utilizzo del web (social network, blog, newsgroup, forum), in cui si veicola soprattutto l'*instant information*, a motivo non solo delle caratteristiche, ma anche delle modalità d'uso. Cresce anche l'opzione per esso come unica fonte informativa.

⁴⁰ L'efficace formula è qui usata con un significato ulteriore rispetto a quello assegnatogli da M. LUCIANI, a cui si deve. Questi, infatti, la configura come crisi di identificabilità del *démos* atomisticamente inteso da rappresentare, prodotta dalla «perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; [dal]lo smarrimento del senso del legame sociale; [dal]la volatilità dei ruoli sociali» (*Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, 114 ss. 117). Qui, invece, si fa riferimento alla diffusa perdita di capacità e d'interesse dei componenti del popolo (e segnatamente di quelli del corpo elettorale) a svolgere con la necessaria accuratezza le proprie funzioni costituzionali. Pare utilizzare la formula nel senso più comprensivo A. RUGGERI in *Lo stato comatoso*, cit., 126.

⁴¹ Del resto, la storia di prove ne aveva già date; M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione* a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, II, *Scritti sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, 207-209.

⁴² Verrebbe quasi da dire, un compromesso al ribasso. *Quasi*, però. Giacché molto dubbio è che in quel momento si sarebbe potuto raggiungere un risultato migliore. Le divisioni tra i partiti sul tema erano infatti troppo ampie e irriducibili, perché profondi ma anche fondati erano i timori di emarginazione in caso di sconfitta elettorale; v., per tutti, S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Annuario AIC 2008. Partiti politici e società civile a 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009, 64-66, 70; M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., 325 ss.; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in questa *Rivista*, 2019/II, 252 ss.

aggregazione, organizzazione e anche d'intermediazione per poter concorrere *realmente* a determinare la politica nazionale⁴³. Ricondotte “a sistema”, le sue poche righe assumono i caratteri dell'affioramento, a mo' di punta di un grande iceberg inabissato, di un principio pervasivo, di un dato di struttura dell'ordine repubblicano: la democrazia sancita dalla Carta è – se si vuole aggiungere una formula ancora alle innumerevoli proposte – *per mezzo dei partiti*. Non, quindi, *dei (soli) partiti*, neanche *con i partiti (tra gli altri)*⁴⁴; ma *con i partiti in una funzione strumentale fondamentale e insurrogabile*. La Costituzione li designa infatti – nella loro pluralità competitiva, quindi come sistema – quali costruttori permanenti della democraticità⁴⁵. Mezzi, certo; ma ai quali è affidato il compito essenziale di *proporre al popolo* indirizzi politici ma anche persone per metterli a punto e per portarli avanti e, null'affatto di rado, di *decidere tra loro* – nel confronto, dunque, tra partiti – gli uni come le altre, ovviamente nei limiti in cui a ciò risultino dal popolo legittimati⁴⁶. Il che – vale appena rimarcarlo – non ne fa organi costituzionali; di per sé non li introduce nell'organizzazione dello Stato. Anzi, la funzione di raccordo che gli è costituzionalmente propria sembra richiedere la loro collocazione in una posizione intermedia e flottante (*Schwebelage*) tra Stato e società⁴⁷.

Si tratta di temi dei più ampi, che vanno molto al di là dell'ambito settoriale di queste riflessioni. Qui basta ricordare, in termini generali, che il ruolo strutturante dei partiti nel sistema costituzionale repubblicano è emerso chiaramente, consolidandosi, *sin nei primi contributi di riflessione dottrinarìa*⁴⁸. Mentre nella giurisprudenza costituzionale ha trovato qualche spazio solo in anni

⁴³ Dunque troppo *tranchant*, forse perché troppo legato alla lettera e più ancora al rammarico per la “occasione” perduta, appare il giudizio su di essa espresso in autorevoli commenti “a caldo”; C. LAVAGNA, *Alcune impressioni e proposte sulla “Forma di Governo”* (1947), ora in ID., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1984, 109-110; P. VIRGA, *Il partiti nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, 208-210, ove però si individua nel controllo ideologico e programmatico sui partiti una premessa indispensabile alla loro cooperazione alla determinazione dell'indirizzo politico (ivi, espress. 217); A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (dir.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze, Barbera, 1950, 195, 200-201.

⁴⁴ La prima formula viene dal dibattito weimariano – e segnata dalle analisi su una democrazia che non raggiunge un livello adeguato di unità politica a causa della frammentazione e radicalità partitica – si struttura nella riflessione di Leibholz, che con essa designa la razionalizzazione della democrazia plebiscitaria prodotta dall'incorporazione dei partiti nell'ordine costituzionale, e così influenza decisamente la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, di cui Leibholz è autorevole componente per un ventennio dalla sua istituzione (in tema, per tutti, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 70-71). La seconda è proposta da A. BARBERA già in *Una democrazia con i partiti*, in *Dem. dir.*, 4-1992, 197 ss., per far riferimento al ruolo concorrente delle altre espressioni della sovranità popolare, necessario affinché la democrazia non risulti dai partiti dominata, ma su questi *fondata* (ivi, 216-217).

⁴⁵ È in questa prospettiva che C. LAVAGNA parla di “funzionalizzazione costituzionale” dei partiti; v. *Diritto pubblico*, 6ª ed., Torino, Utet, 1985, 552-553, ma anche *Considerazioni sulla istituzionalizzazione dei partiti*, in *Studi in memoria di Lorenzo Mossa*, a cura di P. Verrucoli, II, Padova, CEDAM, 1961, spec. 528 ss.

⁴⁶ Quei limiti vanno identificati non *in concreto*, in ragione degli umori (più o meno adeguatamente misurati e misurabili) della collettività rappresentata e sovrana, ma nell'interpretazione dei meccanismi giuridici che definiscono la forma di governo. Sono infatti questi a delimitare gli spazi di operatività di quella che G. LEIBHOLZ, rifacendosi espressamente a Heller, definisce la rappresentazione magistratica degli organi costituzionali – Parlamento *in primis* – la cui volontà negli Stati costituzionali, soprattutto quando hanno forma parlamentare, è tuttavia determinata proprio dai partiti; *La rappresentazione nella democrazia* (3ª ed., 1966-1973), trad. it. a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989, *passim*, ma spec. 132, 320 ss.

⁴⁷ Tale posizione sfugge se non si riesce a superare la logica, di stampo liberale, dell'interpretazione dicotomica (si direbbe in forma di separazione pura) del rapporto tra strutture governanti e comunità governata; M. MORLOK, *Art. 21 GG*, in *Grundgesetz Kommentar*, a cura di H. Dreier, 2, Tübingen, Mohr Siebeck, 3ª ed., 2015, 346 ss., spec. § 7 e 22-25.

⁴⁸ Tra essi, con differenti impostazioni, C. MORTATI, *Concetto*, cit., spec. 9, 14 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, 11, ss., spec. 26; A. PREDIERI, *I partiti*, cit., 209 ss., ove la *comunità plurale dei partiti* è qualificata *istituzione costituzionale* col dichiarato intento di esprimere la sua necessità ai fini della permanenza del *tipo* e dei *caratteri essenziali* dell'ordinamento, mentre è espressamente confutata la tesi dell'incorporazione dei partiti – sia *uti singuli* sia come comunità – nella struttura istituzionale dello Stato (il confronto con la giurisprudenza costituzionale tedesca appena successiva rivela corrispondenza lessicale, ma distanza concettuale: essa, infatti, definisce sì i partiti «*verfassungsrechtlichen Institution[en]*» [*SRP-Verbot Urteil*, 23 ottobre 1952, BVerfG 2, 1 (73)], ma li inquadra come «*Verfassungsgorgan[e]*» [*Klagebefugnis politischer Parteien Beschluß*, 20

recenti, ma in non molte occasioni, mai in termini pieni (del resto il tema si presta poco ad assurgere a oggetto proprio del contenzioso costituzionale⁴⁹) e con livelli di nitidezza abbastanza diseguali⁵⁰.

Nel contesto brevemente tratteggiato, il ruolo dei partiti nella scelta della classe politica risulta del tutto preminente oltre che in via di fatto – ossia all’analisi dell’esperienza – anche in senso giuridico. Del resto, se in tale direzione puntano già le linee tracciate dalla Carta, l’interpretazione, la normazione di contorno e i meccanismi di funzionamento della forma di governo quelle linee non solo le seguono, ma anche le sviluppano e marcano con nettezza ancor maggiore.

In definitiva a poter realmente *garantire* una soglia minima di qualità nella politica sono soltanto i partiti, perché saldamente detengono due leve essenziali: la compilazione, pressoché esclusiva, delle “rose” entro cui la classe “di governo” viene necessariamente selezionata (ma per molti ruoli decidono direttamente) e, per correlazione, un rapporto permanente e assai denso con essa.

Si tratta di un dato di fatto, una possibilità materiale, che tuttavia coincide con un *dovere* costituzionale. Garantire un *livello minimo di qualità politica* è infatti un corollario del ruolo di strumento cardine della democrazia attribuito ai partiti dalla Carta, soprattutto nel suo articolarsi come potere di proporre candidature in sostanziale monopolio. A tale dovere si correla, per rapporto di strumentalità, quello di formare e mantenere formati nel tempo coloro che propongono o che (in senso sostanziale) direttamente destinano a ruoli politici, giacché i partiti non possono assolvere pienamente il primo se non si impegnano, con profitto, negli altri. Ne deriva un ulteriore compito

luglio 1954, BVerfG 4, 27 (30)); C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana* (1952), in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, spec. 226 ss.; V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. civile*, 1958, 10-11, spec. 25; M. D’ANTONIO, *La regolazione*, cit., spec. 213 ss.; S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano*, in *Jus*, 1958, 246 ss.; G. ASTUTI, *Natura e funzione dei partiti politici*, in *I partiti politici nello Stato democratico*, Roma, Ed. Studium e Iustitia, 1959, 9 ss. Vale rimarcare che anche P. RESCIGNO – nel noto saggio *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, 1 ss., in cui la soggettività privatistica fa da perno della riflessione e attrae l’attenzione (un po’ come pomo della discordia nei giuspubblicisti del tempo) – non manca di rilevare che i partiti sono «chiamati» – per l’A. solo «indirettamente, attraverso i gruppi elettorali ed i gruppi parlamentari» – «a realizzare interessi pubblici» già «dalla disciplina costituzionale»; *ibidem*, 10 (corsivo non testuale).

⁴⁹ ... sicché i maggiori spazi ha finito per trovarli in *obiter dicta*.

⁵⁰ Il punto di emersione più noto e richiamato è dato da [Corte cost. ord. 24 febbraio 2006, n. 79](#), che ha negato ai partiti legittimazione nei conflitti tra poteri dello Stato, ripresa – per l’approdo e, pressoché pedissequamente, anche per l’argomentazione – dalle successive pronunce sul tema: l’[ord. 24 aprile 2009, n. 120](#) e la recente ord. 13 agosto 2020, n. 196. Ma in realtà essa (come quelle che la seguono) si occupa più di delineare l’ambito del conflitto intersoggettivo che il ruolo dei partiti nel sistema costituzionale. È a questi precipui fini che qualifica i partiti «come organizzazioni proprie delle società civile», *meri* «strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati» a cui *solo la legge ordinaria* ha attribuito funzioni – quelle inerenti alle elezioni, dalle quali non sarebbe dato «desumere l’esistenza di attribuzioni costituzionali». Insomma, ciò che sancisce è solo che il ruolo dei partiti nel procedimento elettorale non si inquadra in «una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali». Del resto, ciò è sufficiente per il tipo di pronuncia: un’ordinanza sull’ammissibilità del ricorso. Quando gli spazi argomentativi sono strutturalmente più ampi, il tema della centralità *sistemica* dei partiti riesce a conquistare maggior terreno. Il riferimento è innanzitutto alla [sent. 9 febbraio 2017, n. 35](#), adottata in sede di giudizio incidentale di costituzionalità sulle leggi elettorali, che peraltro sul punto segna una sorta di ravvedimento. Abbandonata infatti del tutto quella lettura individualistica del principio rappresentativo che, riaffiorata da un passato assai remoto sulla spinta di un «generale disprezzo nei confronti dei partiti politici», anima il suo precedente specifico: la [sent. 3 gennaio 2014, n. 1](#); I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c’è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2017, 49 ss., espress. 52. Nel medesimo solco, ma anche più esplicita, è la sent. 170 del 20 luglio 2018, in tema d’illiceità disciplinare della partecipazione continuativa di un magistrato alla vita di un partito (c.d. caso Emiliano). Vi si legge infatti che «la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è *in principio rappresentanza attraverso i partiti politici*» e che l’intermediazione partitica nella selezione della classe politica è un dato del tutto coerente con la complessiva logica del disegno costituzionale (§ 6 *cons. dir.*, corsivo non testuale); M. D’AMICO, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della corte costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2019, 12 ss. L’[ord. 196 del 2020](#) non pare da leggere come battuta d’arresto su questo percorso, perché, forse per intuibili ragioni del momento, si limita a negare nuovamente ai partiti legittimazione al conflitto seguendo i precedenti in modo pedissequo e anche *un po’ frettoloso*. In altra sede si è provato a fornire maggiori ragguagli sul punto: P. LOGROSCINO, *Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettorali-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?*, in [Federalismi.it](#), 32-2020, 135-137.

implicito e nondimeno essenziale alla qualità del sistema, che tuttavia è rimasto quasi negletto⁵¹, soprattutto da quando i partiti hanno rinunciato ai tradizionali, ben strutturati organi di formazione e informazione e da quando, anche a motivo dello sviluppo progressivo dei nuovi mezzi di comunicazione e segnatamente dei *social media*, le carriere politiche si sono fatte molto più veloci⁵². Eppure «allo spirito e alla stessa trama normativa dell'art. 49» è sotteso chiaramente⁵³. Del resto, già nei lavori costituenti si può trovare, a ben cercare, qualche indicazione in tale direzione, anche se indiretta. Ne è un esempio quel sottolineare, da parte di Mortati, che è nei partiti «che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresentano la nazione in Parlamento»⁵⁴. Se a questi, infatti, si richiede di preparare i cittadini a scegliere la linea, nonché chi quella linea deve portare avanti tra coloro che essi stessi candidano, a più forte ragione si deve richiedere di preparare⁵⁵ e conservare preparati costoro: quelli, dunque, che propongono o direttamente individuano per l'assunzione di responsabilità politiche. In caso contrario la funzione di strumento di costruzione permanente della democrazia sarebbe svolta al più in modo solo parziale, non involgendo per nulla l'*output*: il prodotto del governare democraticamente, appunto le politiche. E potrebbe addirittura risultare ingannevole, in quanto gli elettori, proprio fidandosi (come dovrebbero poter fare) della selezione fatta dai partiti potrebbero trovarsi a selezionare soggetti *inidonei* a esercitare (adeguatamente) *per* il popolo il governo *tout court* o specifiche funzioni. E finire da ciò danneggiati.

Questa lettura ampia – in ragione d'indefettibili esigenze sistemiche – della funzione costituzionale dei partiti richiede una puntualizzazione. Il coacervo di compiti di ponderazione nella scelta, formazione, informazione, inerenti cioè a garantire un livello minimo di qualità della classe politica non si svolge in obblighi giuridici *stricto sensu* per i partiti. Una tale configurazione troverebbe infatti ostacolo insormontabile nella mancanza di un (solido) addentellato positivo: non vi è nel testo dell'art. 49, non si è avuto per disciplina attuativa o di svolgimento della previsione costituzionale⁵⁶.

Allo stato, quel complesso di compiti di *attiva* presa in carico della qualità della classe politica parrebbe rientrare in un'area “rarefatta” del *diritto* che si definirebbe di promozione costituzionale: una linea d'indirizzo per il legislatore ma anche per l'autoregolamentazione e i comportamenti *liberi* dei partiti affinché lo spirito democratico della Costituzione sia inverato a pieno. Così inquadrati, i compiti costituzionali di (o *nella*) selezione, di formazione e d'informazione permanente della classe politica si sostanziano in parametri di responsabilità *politica*, che, in quanto tale, *può* (e invero *dovrebbe*) essere fatto valere in sede politica, innanzitutto nelle occasioni elettorali⁵⁷. In quella sola sede, però; almeno fin quando non trovino recepimento e adeguata specificazione nel diritto generale o negli statuti e nelle fonti interne comunque denominate di disciplina della vita e attività dei partiti. Sino ad allora, questa specifica area pare infatti dover

⁵¹ La sua rilevanza non è sfuggita alla sensibilità di C. MORTATI, come emerge in un passaggio, peraltro breve, di *Concetto*, cit., 16, ove la pratica dei partiti inglesi di dare «preparazione tecnica [ai] candidati [... predisponendo] speciali corsi di perfezionamento, o scuole di “Speakers”, o simili» pare additata a mo' di esempio.

⁵² ... anche se talvolta si rivelano effimere e assai più spesso iniziano comunque a muoversi a passo di gambero altrettanto repentinamente. Sul punto A. RUGGERI, *Lo stato comatoso*, cit., 134, ove si pone l'accento sulla scarsa strutturazione *tout court* dei partiti. Sugli incroci tra i profondi mutamenti del sistema politico e l'abbassamento della qualità media della classe politica e sui relativi effetti G. GEMMA, *Antipartitismo*, cit., 297 ss.

⁵³ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 1-2018, 227.

⁵⁴ *Atti Ass. Cost.*, Plen., CXXXIX, 4159-4160.

⁵⁵ ... o scegliere tra coloro che già lo siano.

⁵⁶ ...disciplina, del resto, assai carente *tout court*.

⁵⁷ *Dovrebbe* perché ciò sarebbe necessario per poter avere una democrazia di qualità e dunque, in definitiva, per la tenuta stessa nel tempo del sistema democratico. L'efficacia del “parametro” di responsabilità politica è però solo eventuale, giacché è a chi è chiamato a valutare che viene rimessa sia l'individuazione degli elementi di giudizio sia la determinazione del loro “peso” e correlatamente le conseguenze delle eventuali violazioni; G.U. RESCIGNO, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 3-2012, 337.

rimanere estranea alla prospettiva di espansione della giustiziabilità della decisione partitica su cui in questi anni si registra qualche avanzamento, invero tra non poche difficoltà⁵⁸.

Il percorso argomentativo finisce per ricondurre pressoché al punto di partenza: la responsabilità della valutazione dei partiti nella loro posizione di soggetti eligenti⁵⁹ è infatti anch'essa rimessa al popolo, soprattutto in sede elettorale⁶⁰, con tutti i limiti di effettività accennati.

Vi è però un altro aspetto da considerare. Se la formazione permanente della classe politica è compito costituzionale dei partiti, le attività volte a dotare gli aderenti di tecnica politica adeguata, tempo per tempo, alle responsabilità a cui vengono destinati sono da configurare come di preminente interesse collettivo.

Da ciò discende che le relative spese di certo possono (e forse anche dovrebbero) essere sostenute attraverso finanziamenti pubblici *ad hoc*. Ma bisogna spingersi più in là: sembra infatti doversi anche inferire il fondamento costituzionale di un vincolo di destinazione a tale attività per gli stanziamenti che la collettività destina, a qualsiasi titolo, ai partiti. E anche a quelle che, in una prospettiva sostanzialistica, si devono ritenere loro articolazioni istituzionali: gruppi parlamentari e consiliari *in primis*.

Un vincolo evidentemente non assoluto, ma proporzionato alle esigenze; insomma, che involga una parte *adeguata* delle risorse assegnate.

Esso non dovrebbe essere rifiutato dai partiti; non dovrebbe essere vissuto come ingiusta interferenza, “punitiva” restrizione della propria autonomia. È infatti esattamente il contrario, sarebbe una previsione *per* i partiti⁶¹. Vediamo perché.

⁵⁸ Le controversie interne al M5S hanno prodotto molto materiale e ulteriore ne potrebbero produrre. Il conflitto tra i suoi iscritti e, parrebbe, tra le sue anime è infatti tuttora aspro e pure negli ultimi mesi ha talvolta imboccato la via giurisdizionale. Due i temi nodali: le sanzioni disciplinari irrogate agli iscritti, segnatamente quella dell'espulsione, e l'esclusione dalle candidature, per le quali quella forza politica ha regolato, in un coacervo poco organico di fonti atipiche, procedimenti di scelta articolati in una fase di selezione dal basso (le primarie *on line*, variamente qualificate) e in un controllo di garanzia (si direbbe moderatore) su impulso di minoranza o verticistico. Poiché l'espulsione impedisce la partecipazione alle primarie e non sono mancati casi di esercizio strumentale del potere disciplinare, i due temi si incrociano sia in astratto sia in concreto. Entrambi esondano dai limiti di questo studio, ma qualche notazione può essere rivolta a quello più tangente. E, nello specifico, a un aspetto che pare poter dare qualche conferma a quanto sostenuto nel testo: emerge infatti dalla giurisprudenza anche recente che l'effettività della tutela giurisdizionale degli aspiranti a una candidatura passa per l'adozione di regole atte a tracciare un *perimetro definito* entro cui il potere (privato) di scelta dei candidati può essere legittimamente esercitato dagli organi di partito, giacché altrimenti la discrezionalità, pur non potendosi atteggiare ad arbitrio, risulta così lata da finire per sottrarsi al sindacato del giudice, invero pure quando ciò non sarebbe scontato (arg. Trib. Genova, sez. I, decreto/ord.10 aprile 2017; Trib. Palermo, sez. V civ., sez. spec. impresa, decreti 11 e 19 settembre 2017 e Trib. Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione, ord. 19 febbraio 2018). L'articolazione e l'integrazione dei principi e delle linee d'indirizzo costituzionali in *specifiche regole* è tanto più necessaria quanto più questi siano impliciti e abbiano caratteri generali e finalistici. E i “comandi” costituzionali fatti qui oggetto di ricostruzione (quelli di scegliere e coltivare le qualità politiche della classe di governo che “selezionano” posti in capo ai partiti) impliciti e finalistici lo sono a pieno; si direbbe paradigmaticamente. Sugli effetti degli atti e dei comportamenti degli organi di partito nell'esercizio di quelli che si inquadrano come poteri privati e sulla loro giustiziabilità v., per tutti, N. PIGNATELLI, *La natura delle funzioni dei partiti politici e delle situazioni giuridiche soggettive degli iscritti*, in [La democrazia italiana in equilibrio](#), in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta OnLine, Genova, 2020, V, 145 ss.; e, *amplius*, ID., *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2-2019, 89 ss., spec. 96-97; ma in tema, e segnatamente per la articolata lettura critica della giurisprudenza cit., anche G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in [Diritti Comparati](#), 3-2019, 57 ss., ove ampi riferimenti bibliografici.

⁵⁹ ... ma per questo anche incaricati del controllo sui preposti alle cariche e dell'impulso, che – come osserva C. MORTATI – si sostanzia in vera e propria decisione, quanto all'esecuzione e svolgimento dell'indirizzo politico proposto in sede di elezioni; *Note introduttive*, cit., spec. 379-381.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Un pezzo di quella che efficacemente viene qualificata una legge *per* i partiti; così E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti politici*, in *il Mulino*, 6-2011, 932 ss.

4. I partiti tra delegittimazione (grave, risalente, progressiva) e persistenza (ma non senza limiti) del potere

Il profilo delineato si inquadra nel tema, ampio e assai discusso, della necessità ma anche dell'improcrastinabilità di un intervento del legislatore che aiuti i partiti a farsi (di nuovo) avvertire come necessari dalla collettività. Forte è infatti la tentazione⁶² di considerarli “rinunciabili” se questi non sono strumenti di effettività della *democrazia integralmente intesa*: quindi nell'*input* come nell'*output*. Se dunque, da un lato, non sono (e comunque non sono avvertiti come) mezzi di partecipazione, sebbene *filtranti*, ma (come) *diaframma* tra Stato e società⁶³. E, dall'altro, non sono (o non sono avvertiti) atti a “procurare” alla politica le capacità tecniche (appunto la tecnica politica) indispensabili a rendere quell'alto servizio alla società idoneo e soddisfacente, nel tempo medio.

Tali aspetti dovrebbero essere tenuti nella più grande considerazione *sempre*. Ma *in particolare* quando emerge che il solco tra società e partiti si allarga e si è già, da tempo, fatto molto profondo. Questo è un dato comune per le democrazie consolidate⁶⁴. In Italia ha però assunto caratteri e dimensioni assai preoccupanti. Per delinearne lo spaccato, le analisi demoscopiche sono certamente indicative. Pochi mesi fa, per esempio, l'ultimo [Rapporto](#) di Demos & Pi su “Gli Italiani e lo Stato” (dicembre 2020): una fonte qualificata, per il credito che ha l'istituto fondato e presieduto da Ilvo Diamanti e per il consolidamento della ricerca, giunta alla 23° edizione annuale⁶⁵. Vi si legge che solo il 9% degli intervistati dichiara di aver fiducia nei partiti⁶⁶. La domanda, per come formulata, stimola una risposta sui partiti *hic et nunc*, ossia per come gli attuali partiti italiani operano e si presentano alla società. Per il 48% del campione, però, *la democrazia può funzionare anche senza di essi*⁶⁷. E in questo caso è ragionevole pensare che gli intervistati abbiano risposto considerando il partito in quanto tale, come modello organizzativo-istituzionale⁶⁸. Sicché la sfiducia così manifestata sembra appuntarsi verso la stessa forma-partito: il partito come istituzione. Essere, dunque, una sfiducia più rilevante e più grave, perché sistemica. Inoltre, è di certo consolidata, giacché il dato del 2020 è poco più elevato di quelli medi dell'ultimo decennio, pari al 47,1%, e

⁶² Si usa il termine tentazione perché, sin quando non si trovi una via per sostituirli – e sinora non si è trovato, in futuro si vedrà – i partiti restano una necessità per l'effettività democratica (così, da ultimo, P. POMBENI, *Lo stato e la politica. Quanto contano nel mondo di oggi*, 2ª, Bologna, il Mulino, 2020, 109). Sicché rinunciarvi non è razionale. Del resto, essi non si dimostrano affatto disponibili a “farsi rinunciare” e continuano a esercitare poteri amplissimi; anzi – osservava S. STAIANO pochi anni fa, e vale ancora – essi sono più pervasivi che mai (v. *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in *Nella rete dei partiti*, a cura di S. Staiano, Napoli, Jovene, 2014, VIII ss.). Ragionevole, pertanto, è cercare un modo per evitare che rimangano del tutto snaturati (*Ibidem*, XIV ss.); che finiscano per tradire (ancor più palesemente e dunque) *definitivamente* il proprio essenziale ruolo costituzionale.

⁶³ La coppia dicotomica filtro/diaframma è in E. CHELI, *Una legge-quadro*, cit., 932. L'immagine del filtro sembra indovinata perché rappresenta bene il ruolo che la costituzione assegna ai partiti: non mero tramite tra volontà popolare e organi di governo, ma quella di mediatore-educatore, volendo usare le parole con cui S. MERLINI (*Sovranità e partiti politici. Una difficile riflessione sulla democrazia contemporanea*, in (cur.), *Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, ESI, 1989, 194) riassume la posizione portata avanti da C. MORTATI in età costituente; v. già *La Costituente* (1945), ora in ID., *Raccolta di scritti*, I, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, 84-85.

⁶⁴ Ne ha ampiamente ricostruito le ragioni, anche ripercorrendo il percorso, P. IGNAZI: v. *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, il Mulino, 2019.

⁶⁵ Dal 5° (del 2002) in poi i rapporti sono consultabili in [demos & PI](#).

⁶⁶ Il dato in sé è pessimo, ma non di meno è – lo si noti – il terzo migliore dal 2003 e supera la media 2003-2020 di 2,6 punti. Il Parlamento, che qui si usa come *benchmark*, ottiene riconoscimento assai maggiore. Il calo di fiducia nei suoi confronti si è arrestato dal 2011; dal 2014 la tendenza si è invertita e nell'ultimo anno si osserva un'impennata della fiducia, che trova ragione nelle preoccupazioni per la marginalizzazione dell'organo di diretta rappresentanza democratica che si è prodotta nella fase più acuta dell'emergenza pandemica.

⁶⁷ 23° *Rapporto* “Gli Italiani e Lo Stato”, 2020, 15, 20.

⁶⁸ E in tal senso pare militare l'ampia differenza tra i due dati: sfiducia verso i partiti operanti 91%; verso l'essenzialità dei partiti per la democrazia 48%.

dell'intera serie rilevata (2007/2020), pari al 45,1%⁶⁹. Dati migliori si erano avuti nel 2018 (44%) e nel 2019 (addirittura 41%)⁷⁰, ma li si può ritenere poco rilevanti in prospettiva d'analisi generale, perché su di essi hanno significativamente influito le contingenze politiche⁷¹.

È pur vero che questa delegittimazione profonda è ormai cronica e non di meno quella italiana continua a essere una democrazia *dei* partiti, sebbene sfigurata in una (potente) “partitocrazia senza partiti”⁷².

Ma ciò non dovrebbe dar sicurezza ai “partiti-non più partiti” in senso costituzionale⁷³ tuttora (o sinora?) pervasivamente governanti. Anche a voler ignorare le ragioni dell'etica democratica, che si vuol credere non siano irrilevanti per i più; anche se si dovesse constatare il loro attuale annichilimento e una classe politica ormai generalmente orientata al realismo più cinico e interessato, resterebbe da tener presente che la forza d'inerzia del potere è grande, ma non illimitata⁷⁴.

E che, d'altro canto, l'essenzialità va razionalmente riconosciuta ai partiti istituzionalizzati che la Repubblica ha sperimentato non certo in ogni forma di Stato e neanche in ogni forma di governo della democrazia pluralistica, ma solo per l'effettività della democrazia parlamentare che la Costituzione ha scelto.

5. Una legge-quadro sui (e per i) partiti: riaprire il flusso con la società, riqualificare la classe politica, rilanciare la democrazia e il Paese

Alla democrazia italiana per poter riacquistare smalto e (ri-)vivere (giacché la realtà costituzionale è ormai sin troppo lontana dal modello) *nella forma disegnata dai costituenti* occorre

⁶⁹ Nel periodo 2007-2018 è stato rilevato anche il consenso sull'affermazione, quasi speculare, per cui “senza partiti non ci può essere democrazia”. Si noti che in tal modo si cerca di misurare la percentuale di coloro che sono convinti dell'importanza dei partiti; mentre il consenso sull'affermazione “la democrazia può funzionare senza partiti” tende a rilevare coloro che sono convinti dell'inutilità dei partiti.

⁷⁰ Quello del 2019 è il migliore dal 2009; tolto questo, il dato del 2018 è il migliore dal 2011.

⁷¹ Il riferimento è ai risultati elettorali del 2018 e alla formazione del governo delle due forze che maggiormente interpretano il sentimento antipolitico e antipartitico e alla formazione del governo “giallo-verde” nel 2019. In tale contesto sembra potersi trovare una spiegazione del minor disconoscimento della funzione democratica dei partiti: parte degli elettori di tali partiti “antipartitocratici”, dinanzi al successo di questi migra verso il riconoscimento del sistema dei partiti.

⁷² L'apoteigma, che probabilmente si deve a M. MAFAI (lo propone, per es., in *D'Alema, leader del partito debole*, in *La Repubblica*, 26 agosto 1997), è denso ed efficace, il che lo fa utilizzare spesso in sede scientifica, talvolta con cromie o sfumature differenti; v., tra gli altri, C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale* (2010), in ID., *Nel lungo andare*, cit., 635 ss.; O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos*, 3-2018. Altrettanto efficacemente, di “patto faustiano” parla P. IGNAZI in *Partiti*, cit., 232-233, giacché i partiti «hanno ceduto l'anima in cambio di una vita più lunga».

⁷³ ... in quanto si sono «si sono allontanati dalla società e, nel contempo, si sono per lo più convertiti in comitati elettorali al servizio di un capo, il quale sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi di sofisticate tecniche comunicative che negli ultimi anni si sono fondate soprattutto sulla Rete», trasformando la democrazia rappresentativa e partecipativa disegnata dalla Costituzione in quella che Bernard Manin chiamare una “democrazia del pubblico”; così riferendosi non al solo caso italiano F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, 1-2020, 490. Inoltre, v. G. DI COSIMO, *Sviluppo del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2-2020, 57-58, ove si rimarca l'aspetto della concorrenza delle due trasformazioni del partito politico: in personale e in digitale. L'espressione “democrazia del pubblico” è usata con accezione non solo diversa ma propriamente antitetica rispetto a Manin da A. LUCARELLI in *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, ES, 2020, 113 ss., spec. 118, ove con essa si intende una cittadinanza attiva in grado di incidere su processi politici e sulle decisioni, che si contrappone dunque, non alla rappresentanza in sé, ma alle degenerazioni per cui essa finisce per monopolizzare l'esercizio della sovranità.

⁷⁴ La storia insegna che la perdita della legittimazione logora le istituzioni, anche quando queste sono consolidate dall'esercizio per lungo tempo del potere, e le rende meno capaci (e talvolta incapaci) di resistere ai tentativi di rivolgimento aperto o strisciante; lo osserva limpidamente, con riferimento al mancato consolidamento delle istituzioni liberali proprio a causa di un costituzione tardiva di un sistema partitico credibile; M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione* a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del decennale della promulgazione, II, *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, 238.

un intervento profondo e netto sui partiti. Occorre dare a essi quel recinto di regole che ne vincoli l'orientamento alla realizzazione della democrazia nell'*input* come nell'*output*. Un recinto che hanno sempre (sin dalla fase costituente) rifiutato e, da veri signori dell'ordinamento, hanno impedito che fosse adeguatamente forgiato⁷⁵, accettando, *obtorto collo*, di vararne solo singoli segmenti, inidonei a formare un disegno completo, coerente ed efficace⁷⁶.

Ed è proprio di un intervento sistemico che si sente invece il bisogno: «[de]ll'adozione di una nuova disciplina organica sui partiti in grado di coordinare e completare i diversi spezzoni della normazione vigente, orientandoli verso un rafforzamento delle garanzie esistenti in tema di trasparenza e democraticità interna»⁷⁷. Di una legge-quadro che finalmente incornici i grandi temi⁷⁸, tra i quali sono prioritari quello della definizione della natura giuridica del partito politico, quello dei rapporti tra partiti e gruppi parlamentari e consiliari, ma anche con i soggetti ai partiti correlati, che talvolta sono vera e propria emanazione loro, di loro correnti, o di personalità dei partiti (assai spinoso è il caso delle fondazioni politiche); quello della democraticità interna, nell'*input*, che comprende le modalità di selezione dei candidati da proporre, come nell'*output*, che comprende i temi – qui discussi – della formazione e informazione permanente del personale politico, della garanzia di un livello adeguato di qualità, di tecnica *in* politica; quello del finanziamento della politica, che deve essere *anche* pubblico, giacché anche per tal via i partiti dovrebbero essere orientati a tornare a svolgere realmente le funzioni di democratizzazione in concreto dell'ordinamento⁷⁹; quello dei controlli, per i quali centrale è l'effettività, giacché senza reale possibilità di accertamento delle deviazioni queste tendono a proliferare⁸⁰.

La strada maestra sarebbe quella della legge costituzionale. Non tanto per chiarire la proposizione normativa contenuta nell'art. 49, giacché di ciò si avverte assai meno il bisogno da quando la più parte della dottrina è concorde nel leggere la prescrizione di democraticità in senso ampio e riferirla ai rapporti *tra* i partiti (o esterni) come a quelli *nei* partiti (o interni). L'uso di questa fonte si richiede, invece, soprattutto per risolvere il problema dei gruppi parlamentari, consentendone una piena integrazione nel nuovo assetto normativo sui soggetti politici. E sarebbe opportuno se si dovesse valutare di riservare *formalmente* la selezione (regolata) delle candidature parlamentari e per le elezioni regionali (quelle locali potrebbero invece seguire un'altra logica) ai soggetti che abbiano i caratteri di democraticità e trasparenza richiesti per essere riconosciuti come partiti⁸¹. Si tratterebbe di riprendere la riflessione intorno a un'idea che ha avuto *qualche* emersione

⁷⁵ Per tutti L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?* in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, Fondazione Cesifin Alberto Predieri, Passigli, 2009, 51 ss.

⁷⁶ È per iniziativa dei Governi Monti e Letta e durante una delle fasi più acute di crisi del sistema che si sono avuti due gli interventi legislativi di maggiore rilevanza: la l. 6 luglio 2012, n. 96 del 2012 e il d.l. 28 dicembre 2013, 149 (conv., con modifiche, nella l. 28 dicembre 2014, n. 13). Adottati sulla spinta della necessità del recupero immediato di (un po' di) credibilità, essi finiscono per rincorrere l'antipartitismo populistico, senza farsi il giusto carico delle esigenze del realismo, risultando così affrettati, incompleti e inidonei ad affrontare i nodi di sistema; E. CHELI, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, in *il Mulino*, 6-2019, 902 ss.

⁷⁷ Ivi, 907.

⁷⁸ ... come parte "di principio" di una trama normativa che non soffochi certo l'autodeterminazione dei partiti ma ne incanali le risorse verso le finalità costituzionali; così A. RUGGERI, *Lo stato comatoso*, cit., 137-138, ma in tal senso già V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione* a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del decennale della promulgazione, II, *Studi sulla Costituzione*, cit., 301.

⁷⁹ Questo è un tema strutturale che, se sembra poter avere un punto d'intersezione *specifico* con quello qui oggetto di riflessione (vi si è fatto cenno nella parte conclusiva del § 3), certamente non può essere trattato in questa sede. Al più si può osservare che l'approdo a cui è sinora giunta la disciplina in materia non è affatto idoneo (e forse neanche funzionale, complessivamente considerata) a soddisfare le esigenze di sistema qui in breve richiamate. Del resto, gli anni passati dall'adozione del d.lgs. 149 del 2013 sono sufficienti per poter dire che il nuovo assetto non è riuscito a contribuire (in modo apprezzabile) a un cambiamento né del modo in cui i partiti interpretano il proprio ruolo costituzionale, né, conseguentemente, della percezione di essi da parte della pubblica opinione, come i dati richiamati stanno a dimostrare (*supra* § 4).

⁸⁰ E. CHELI, *La democrazia interna*, cit., 905 ss., ma anche S. GAMBINO, *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Pol. dir.*, 2018, 207 ss.

⁸¹ L'enfasi data nel testo alla parola *formalmente* vuol sottendere che sarebbe, in sostanza, un mero allineamento

nei lavori costituenti italiani, segnatamente nelle proposte formulate, in Sottocommissione, da Lelio Basso⁸² e, dinanzi al *plenum*, da Costantino Mortati⁸³. Emersioni, ma non successo. Perché le forze politiche non trovarono il necessario accordo sull'identificazione di funzioni costituzionali *specifiche* da assegnare ai partiti. Ma anche perché le funzioni avrebbero richiesto una contestuale disciplina pubblicistica dei partiti a cui oggettivamente si opponevano le contingenze storiche: la tremenda lacerazione sociale lasciata dal regime autoritario e dalla guerra; la disomogeneità del sistema politico, prodotta dal profondo radicamento e dalla reciproca incompatibilità delle opzioni ideologiche delle forze dell'arco costituente; il rischio molto avvertito da taluni di esse (in particolare dal PCI) di vedersi messi fuori dall'ordinamento in caso di sconfitta elettorale.

Non va omissso che Mortati quell'idea l'abbandonò dopo pochi anni di vita della Repubblica. Ritenne infatti concreti, nel contesto, i rischi di un uso della regolamentazione dei partiti a fini persecutori delle opposizioni⁸⁴ e nei confronti dei partiti maturò progressiva delusione, per come questi si erano (sin da subito) atteggiati nella realtà repubblicana, allontanandosi dall'idea (forse dall'ideale) di partito che aveva costituito una sorta di presupposizione per la Costituente e, dunque, un presupposto di necessità per l'effettiva tenuta (almeno) della forma di governo varata dalla Carta⁸⁵. E lo stesso fece Basso⁸⁶.

della regola positiva a una regolarità così consolidata da costituire un dato di fatto che peraltro è valutato pienamente in linea con quello giuridico. Sicché la Corte costituzionale può scrivere che «la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale (sentenza n. 35 del 2017)». Tant'è vero che «a prescindere dalle caratteristiche del sistema elettorale di volta in volta rilevante, nessun cittadino [...] si candida “da solo”. E, così come avviene per la candidatura alle elezioni politiche, amministrative od europee, anche l'assunzione di incarichi negli organi esecutivi di vario livello presuppone necessariamente un collegamento del nominato con i partiti politici»; sent. 170 del 2018, § 6 *cons. dir.*

⁸² Cfr. il testo che Egli propone come art. 4 in *Atti Ass. Cost.*, Comm. Cost., I Sottocomm., 39, 19 novembre 1946, 402.

⁸³ *Atti Ass. Cost.*, Plen., CXXXIX, 22 maggio 1947, 4159. Va detto che Mortati aveva manifestato già tale idea, *ma in termini assai più espliciti*, come componente della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente; cfr. la *Relazione illustrativa dello schema di progetto per la disciplina di presentazione delle liste di candidati presentata da Mortati*, all. al verbale 17 della seduta della Commissione del 10 ottobre 1945, in *Atti della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica*, a cura del Ministero per la Costituente, Roma, Tip. U.E.S.I.S.A., s.d., spec. 144-145. Quel progetto, però, non era stato neanche esaminato dalla Commissione, giacché essa si era orientata da subito – e unanimemente – per «la piena libertà di presentazione delle liste» (ivi, 136, 140 nt. 1). Il volume degli *Atti* è ora accessibile dal [sito della Camera](#) dei Deputati; la *Relazione* è pubblicata anche in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, I, cit., 587 ss. Sul tema Mortati torna in sede dottrinale subito dopo l'entrata in vigore della Carta, sostenendo che palese è l'opportunità «di affidare la facoltà di presentazione [delle candidature] non a gruppi formati occasionalmente, bensì partiti organizzati»; *Concetto*, cit., 14. È da segnalare che per la riserva ai partiti (registrati e controllati da una Corte suprema) della presentazione delle candidature *non meramente individuali* – cioè non «*présentées ni patronnées par aucune association ou groupement de fait*» (art. XII) – si era pronunciato F. GOGUEL durante i lavori dell'Assemblea nazionale costituente francese del 1945, mentre, anche in quel contesto, autorevoli membri del PCF avevano pubblicamente bollato come strumentale la scelta della maggioranza della Commissione per la Costituzione di disciplinare i partiti: un modo per mettere fuori legge il PCF; *Le problème du statut des partis*, in *Esprit*, 1-1946, 96 ss.

⁸⁴ Spiega infatti, partecipando alla discussione durante il IX convegno nazionale dell'Unione dei giuristi cattolici del 1958, che quell'idea, e anzi già il suo presupposto di disciplinare i partiti per garantirne la democraticità «rispecchiava il clima del primo periodo della costituente, alimentato ancora dallo spirito della Resistenza, dalla convinzione di una convergenza delle forze politiche da essa emerse per un radicale rinnovamento dello Stato. L'esperienza si è incaricata di dimostrare che tutto era un'illusione»; *I partiti politici nello Stato democratico*, Roma, Ed. Studium e Iustitia, 1959, 127.

⁸⁵ F. LANCHESTER in vari scritti: per es., *Stato dei partiti, non partitocrazia* (2012), in ID., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, 162-163. Per ricostruire il percorso di Mortati sul tema è di particolare interesse *Costantino Mortati: Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, a cura di F. Lancheater, Padova, CEDAM-Wolters Kluwer, 2017.

⁸⁶ E. CANITANO, *Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla Costituente. Due chiavi di lettura a confronto*, in *Il Politico*, 1998, 62, la quale tuttavia ritiene d'individuare sul punto un elemento di discontinuità nel percorso di riflessione sul partito svolto dai due.

Certamente la reputazione dei partiti da allora non è cresciuta. Anzi, è peggiorata molto. E un consenso crescente si è aggregato intorno all'idea della necessità di attuare il carattere plurale della partecipazione politica sotteso *ab origine* alla Costituzione⁸⁷; di realizzare una democrazia “con” i partiti, tra altri soggetti di aggregazione dell'opinione pubblica e di elaborazione di proposte politiche, ma anche solo inerenti alla politica. Dunque, la proposta di fare di essi (*anche formalmente*) la via obbligata di accesso alle cariche politiche assai difficilmente potrebbe trovare oggi consenso. E la possibilità si assottiglia a ogni crisi; a ogni manifestazione d'inadeguatezza che il sistema politico dà di sé⁸⁸, mentre la realtà lancia ripetute sfide straordinarie, alcune tremende⁸⁹.

A ogni modo, nell'affermare che la regolamentazione organica della vita e delle funzioni dei partiti potrebbe dare avvio a un percorso di loro emancipazione dal discredito diffuso – farne avvertire generalmente non la dannosità e parassitarietà da *diaframma* tra collettività e istituzioni, ma l'irrinunciabile utilità del *filtro, di qualità*, delle istanze comunitarie⁹⁰ e, insieme, della classe politica – non ci si può esimere da una precisazione. Quel percorso è tutt'altro che agevole, è anzi irto di ostacoli e comunque *da solo* non può portare alla meta della rivitalizzazione della democrazia italiana⁹¹.

Emerge però in modo lampante che provare a perseguirlo è d'obbligo appena ci si ferma a considerare le alternative. Se non si ritiene di formulare ipotesi di straordinari rivolgimenti – certo non inverosimili ma che devono necessariamente fondarsi più sull'intuito (se non sulla fantasia) che sull'analisi – esse sembrano ridursi a due. Quella di continuare ad accettare il galleggiamento (finché dura) in una “regolarità di governo” troppo lontana dalla forma prescritta dalla Carta⁹², frammezzata, nei tempi di crisi parossistica, da “passi di lato” della politica, in cui la gestione di fasi che richiedono decisioni molto dure e impopolari ma anche strategie raffinate e grande efficienza nella loro implementazione (per intercettare opportunità e risorse irripetibili)⁹³, che richiedono quindi di far politica ad alto livello è mestamente lasciata ai c.d. governi *dei tecnici*⁹⁴: in realtà governi politici anch'essi, «dovendo reggersi su di una fiducia parlamentare espressa su di una mozione motivata»⁹⁵. L'altra via passa per l'adozione di una forma di governo nuova,

⁸⁷ Di recente S. GAMBINO, *Partiti*, cit., 182 ss., spec. 183, 187, 201; A. LUCARELLI, *Populismi*, cit., 120 ss., 128-129. Ma il tema viene posto da T. MARTINES già in *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, 190 e poi approfondito in *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 165 ss. (ora ID., *Opere*, I, Milano, Giuffrè, 2000, rispettt. 139 e 462 ss.).

⁸⁸ Con riferimento all'ultima crisi di governo e alla sua gestione A. RUGGERI è arrivato a definire «indecoroso» lo «spettacolo [...] offerto dai maggiori esponenti politici del momento» e di una tendenza della diffusa disaffezione dell'opinione politica verso gli operatori politici – quale che ne sia il colore e lo schieramento – a degenerare in «vero e proprio disgusto» (*Il suicidio della classe politica e la notte buia della Repubblica*, in questa *Rivista*, editoriale del 5 febbraio 2021, 1-2).

⁸⁹ Ovvio è il riferimento a quelle generate dalla pandemia.

⁹⁰ ... il che richiede la forza di rigettare le pretese e le opinioni anche molto accorsate, ma «la cui affermazione determinerebbe un danno all'intero sistema»; K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno* (1959), trad. it. Seregno, Herrenhaus, 2012, 33.

⁹¹ Per il monito a non sopravvalutare l'efficacia di una disciplina moralizzatrice G. ASTUTI, *Natura*, cit., 33; P. AVRIL, *Saggio sui partiti* (1985), trad. it. a cura di R. Balduzzi, A. Giovannelli, Torino, Giappichelli, 1990, 152, ove pure essa è ritenuta utile. Sull'esigenza di confluenza tra *regole e regolarità* ora A. RUGGERI, *Lo stato comatoso*, cit., 134-135, 138-139.

⁹² ... e anche dalla sostanza assunta negli anni del disgelto costituzionale. Sul punto vale prendere in prestito la limpida osservazione di G. FERRARA: «molte e profonde modifiche sono intervenute a connotare la forma di governo parlamentare in modo diverso dal profilo che essa aveva acquisito mezzo secolo fa, a disgelto costituzionale compiuto» e «profondamente mutato, addirittura rovesciato [è] il clima ideale e politico del nostro Paese, [e] la stessa concezione della democrazia» (“*Il Presidente di Assemblea parlamentare*”, *quarantotto anni dopo*, in *Il Filangeri*, 2013, 305).

⁹³ Quest'ultimo pare il caso del Governo Draghi, che nelle premesse e per lo scenario si presenta assai diversa dalle esperienze fatte sinora in Italia di governi a guida tecnocratica (Ciampi) e c.d. *full technocrats* (Dini e Monti).

⁹⁴ Il che rivela plasticamente la crisi “del fare politica”, anziché della politica: l'esigenza, quindi, di cambiare o meglio rivoluzionare il modo in cui farla. Ecco perché l'esigenza (prima ancor che l'esperienza) del Governo Draghi, oltre al rivolgimento di una fase del quadro politico, dovrebbe significativamente contribuire a produrne la ridefinizione dei paradigmi di ragionamento e di funzionamento.

⁹⁵ B. CARAVITA, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (cur.), *Il*

differente, che sui partiti faccia assai minore affidamento. La prima alternativa è preoccupante quanto agli sbocchi, oltre che assai insoddisfacente; l'altra richiederebbe una "grande riforma" che, dinanzi ai ripetuti e cocenti fallimenti a cui sono andati incontro i tentativi dell'ultimo quarantennio, appare ormai quasi mitica.

Si può quindi concludere che una legge che provi a far fare ai partiti, finalmente, quello che è necessario che facciano, affinché la forma di governo funzioni in modo più aderente al disegno costituzionale, la democrazia possa essere più effettiva e l'efficienza della *politics* e delle *policies* generalmente rafforzata grazie al miglioramento della qualità media della classe politica, costituisce una riforma di primaria importanza. Non è tra quelle più in evidenza, più raccomandate e da tutti avvertite come improcrastinabili, tra quelle su cui il Paese sta assumendo un cogente impegno europeo⁹⁶, ma certamente è una riforma utile a contribuire in modo sostanziale a mettere il Paese in condizione di intercettare a pieno le opportunità del *Next Generation EU*⁹⁷. Un'occasione di vero rilancio – nel renderlo più moderno ed efficace, nel sistema pubblico come in quello produttivo, più inclusivo ed equo, anche nei rapporti tra le generazioni, più capace di crescere in modo sostenibile e duraturo – che è sì senza precedenti⁹⁸, ma anche unica, perché non è ragionevole che si ripresenti. E quindi è assolutamente «imperdibile»⁹⁹.

Presidente della Repubblica nell'evoluzione delle forme di governo, 2^a, Roma, Aracne, 2012, 110.

⁹⁶ Il riferimento è al "Piano nazionale di ripresa e resilienza: Italia domani" appena trasmesso all'UE (consultabile in https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf), di cui v. spec. la pt. 2, 43 ss.

⁹⁷ L'attenzione è centrata sulla capacità delle amministrazioni pubbliche di fare un buon utilizzo – anzi il migliore possibile – delle risorse che saranno rese disponibili e del sistema Paese di attrarre investimenti e sostenere lo sviluppo, invertendo così una lunga tradizione negativa quanto a capacità di spesa e efficienza reale e percepita (v. "Piano nazionale di ripresa e resilienza: Italia domani", cit. 44 ss.). È però appena il caso di notare che ai problemi strutturali del sistema amministrativo la classe politica, la sua qualità, non è affatto estranea. Infatti, da un lato, gli indirizzi venuti dalla politica sono stati tutt'altro che perfetti; anzi, non di rado sono stati incomprensibili e incoerenti rispetto ai fini di sviluppo e più spesso si sono caratterizzati per essere altalenanti, produttori di contraddittorietà. Dall'altro, anche l'insoddisfacente qualità della burocrazia (che non è bene dare per scontata; v. ora analisi e distinguo in R. ABRAVANEL, *Aristocrazia 2.0. Una nuova élite per salvare l'Italia*, Milano, Solferino, 2021, 215 ss.) è stata causata, per buona parte, dal decisore politico: dalle scelte sulle modalità di reclutamento volte a ridurre la competizione (si pensi, per es., alle stabilizzazioni e alle ripetute estensione di efficacia temporale delle graduatorie, che hanno gravemente ristretto le *chances* dei più giovani e la platea entro cui vagliare), ma anche dalle illecite ingerenze nelle selezioni, modo per dare sfogo alle esigenze di collocamento (e anche ri-collocamento) correlata alla caratteristiche strutturanti della classe politica post-ideologica; sul punto già G. GUARINO di cui almeno *Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema* (1984), ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, IV, cit., 81 ss. e *Questione morale, Costituzione, riforme* (1988), ivi, 141 ss.

⁹⁸ È sufficiente dire che l'arrivo dei fondi legati al NGUE «invertirà la storica posizione di *contributore netto* sempre detenuta dal nostro Paese nei confronti del bilancio UE»; lo rimarca la Corte dei conti, sez. controllo affari comunitari e internazionali, nella del. 2 del 12 marzo 2021, all. "Programma delle attività di controllo per l'anno 2021", 6.

⁹⁹ Così la *Premessa*, a firma di Mario Draghi, al "Piano nazionale di ripresa e resilienza: Italia domani", cit., 3.