

Rivista N°: 1/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 11/01/2017

AUTORE: Giuditta Brunelli\*

## RELAZIONE FINALE SUL GRUPPO DI LAVORO “GLI ATTORI DELLA SOCIETÀ POLITICA” \*\*

*Sommario: 1. Una riflessione sui mutamenti delle democrazie contemporanee – 2. La crisi dei soggetti della democrazia: rappresentanti e rappresentati – 3. Il mito (distruttivo) dell'immediatezza – 4. La crisi della nozione politica e costituzionale di “popolo” - 5. Il “metodo democratico” interno ai partiti – 6. «Ridurre il peso politico del privilegio»: forma partito, finanziamento ed eguaglianza politica*

1. Nella relazione di Paolo Ridola - che ha suscitato nel nostro gruppo un intenso dibattito - si propone un'acuta riflessione sul mutamento dello spazio pubblico nelle società complesse e su ciò che ne deriva in termini di crisi – forse irreversibile – dell'approccio integrativo proprio delle Costituzioni europee del dopoguerra<sup>1</sup>; di trasformazione profonda, se non di vero e proprio collasso, del modello di partito; di funzione assunta da nuovi movimenti sociali (che spesso hanno un atteggiamento di esplicito rifiuto verso la stessa denominazione di “partito”)<sup>2</sup>, i cui metodi – grazie anche ad un'estesa utilizzazione della Rete – si collocano

---

\* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Ferrara.

\*\* “La scienza costituzionalistica nelle transizioni costituzionali e sociali”, XXX Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli Studi Roma Tre, 6-7 novembre 2015.

<sup>1</sup> Sul modello *inclusivo* o *assimilativo* della partecipazione politico-partitica tipico del Novecento europeo, il quale presuppone «che l'unità della comunità politica non si debba ottenere *selezionando*, bensì *organizzando* il pluralismo», puntando «su alcuni soggetti sociali intermedi (partiti e sindacati su tutti) per strutturare la domanda sociale, incanalare il conflitto in procedure istituzionalizzate e mantenere attivo il collegamento fra società civile e società politica», vedi M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 2.

<sup>2</sup> Osservano Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004, 97, che in particolare i movimenti di ispirazione populista esprimono una vera e propria ostilità nei confronti del partito tradizionale e dei suoi meccanismi interni, preferendo, per autodefinirsi, oltre al termine “movimento”, quelli di “lega”, “fronte”, “blocco” e così via. In realtà, «[i] movimenti populistici, combinando una retorica anti-élite e un discorso interamente incentrato sulla nozione di popolo con le necessità della lotta elettorale, si prestano bene a queste ambiguità, a questa situazione a metà strada: non sono o non sono più semplici movimenti sociali (...). E non sono ancora dei partiti nel senso classico della parola, sia in termini di ideologia sia di organizzazione».

nell'ambito di quella democrazia del *controllo*, della *sorveglianza*, descritta da Rosanvallon<sup>3</sup>, nella quale confluiscono «elementi positivi di accrescimento del potere sociale e tentazioni populiste-reattive»<sup>4</sup>. Altro importante tassello di questo complicato mosaico – nella condivisibile analisi di Ridola – può ravvisarsi nella crescente “presidenzializzazione” degli assetti di governo, ivi compreso il governo parlamentare, con la comparsa di un ordine politico in cui i problemi classici della *legittimazione* e della *limitazione* del potere, che hanno storicamente costituito il cuore pulsante del costituzionalismo, sembrano relegati ad una posizione recessiva.

Un contesto, dunque, di “transizione” istituzionale e sociale, come recita il titolo di questo Convegno. E, tuttavia, credo che l'indiscutibile profondità di questi mutamenti non debba condurci a ritenere che il modello della democrazia costituzionale in quanto tale stia affrontando una crisi senza ritorno. Come osserva giustamente Ferrajoli, infatti, proprio perché si tratta di un *modello normativo* esigente e complesso, esso non è mai pienamente realizzabile. La democrazia costituzionale, in altri termini, è sempre una «questione di grado» e la sua costruzione investe anche la responsabilità della cultura giuridica, «il cui errore più grave sarebbe quello di avallare come inevitabile ciò che di fatto accade»<sup>5</sup>. Proprio richiamandosi alla responsabilità dei costituzionalisti è intervenuto nella discussione del nostro gruppo Ugo De Siervo, sottolineando l'esigenza di segnalare errori, incoerenze e rischi della riforma della parte II della Costituzione, con particolare riferimento all'incerta definizione delle competenze del nuovo Senato, al forte ridimensionamento delle competenze legislative delle Regioni ordinarie, alle regole sull'elezione del Capo dello Stato e, infine, al pericolo di un uso distorto in chiave plebiscitaria del referendum ex art. 138 Cost. Sul dovere dei costituzionalisti di contribuire al dibattito pubblico in materia di riforme è stato incentrato anche l'intervento di Antonino Iacoviello, particolarmente critico nei confronti della legge elettorale n. 52 del 2015, che potrebbe condurre all'affermarsi di una democrazia d'investitura.

Va detto, peraltro, che non manca – almeno tra gli scienziati della politica - chi addirittura nega in radice che vi sia una crisi della rappresentanza e dei partiti: «La rappresentanza

---

<sup>3</sup> «Al popolo elettore del contratto sociale – nota P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, Castelvecchi, 2012, 19 – si sono (...) sostituite in modo sempre più attivo le figure del popolo-controllore, del popolo-veto e del popolo-giudice. Ne sono risultati dei modi indiretti di esercizio della sovranità secondo forme non organizzate dalle costituzioni». «Democrazia elettorale-rappresentativa e controdemocrazia dei poteri indiretti devono essere considerate congiuntamente se si vuole cogliere nella sua complessità il movimento effettivo di appropriazione sociale del potere». In definitiva, prendere in considerazione la controdemocrazia porta ad allargare il lessico dell'azione collettiva «ai termini di vigilanza, valutazione, pressione tramite rivelazione, ostruzionismo, criterio di giudizio» (p. 20). Che poi tutto questo possa implicare una «tentazione populista», come «patologia politica propria di un'epoca segnata dall'aumento delle forme controdemocratiche», come «forma estrema dell'antipolitica» (p. 193), non può certamente essere revocato in dubbio.

<sup>4</sup> P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia*, cit., 23.

<sup>5</sup> M. BARBERIS, *Intervista a Luigi Ferrajoli*, in [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), 2011.

non è per nulla in crisi. Né sono in crisi i partiti. È solo occorsa una loro nuova mutazione», che va compresa e affrontata con strumenti adeguati<sup>6</sup>.

2. Il tema della trasformazione dei sistemi democratici si colloca in un contesto di globalizzazione economica e, aggiungerei, *comunicativa*. Sono le «metamorfosi del governo rappresentativo» di cui parla Bernard Manin<sup>7</sup>, che traccia un'evoluzione di lunga durata dal *parlamentarismo* ottocentesco, alla novecentesca *democrazia dei partiti*, infine all'odierna *democrazia del pubblico*, nella quale «[i] partiti cedono spazio alla personalizzazione, l'organizzazione alla comunicazione, mentre le identità collettive si indeboliscono, compensate dalla fiducia personale diretta»<sup>8</sup>, soprattutto nella figura del *leader*. Assistiamo, in realtà, ad una centralizzazione leaderistica e personalistica dei poteri di governo, nonché alla sottrazione allo stesso esecutivo di vasti e importanti ambiti di decisione, «avocati da vari tipi di organismi sovranazionali caratterizzati da una più o meno marcata natura "tecnica" o sedicente tale»<sup>9</sup>, e spesso del tutto estranei al circuito democratico-rappresentativo (Banche centrali, Fondo monetario internazionale, istituti di *rating* e finanziari privati, ecc.). Non sono mancati nel dibattito analisi sulla tendenza del potere a frammentarsi, a nascondersi nelle sedi globali e sovranazionali, in tal modo divenendo sempre meno controllabile. Tuttavia, accanto a punti di vista radicalmente pessimisti (Alfonso di Giovine), altri interventi hanno sottolineato come quella nozione di «*accountability without democracy*» cui si riferisce la relazione di Ridola, pur intrinsecamente debole rispetto al ben più strutturato concetto di responsabilità politica, potrebbe comunque rivelarsi non priva di utilità, se correttamente attuata (Cesare Pinelli). Essendo peraltro consapevoli che gli spazi di manovra delle istituzioni democratiche sono sempre più ristretti. Anche se sarebbe a questo punto opportuno prendere atto dei mutamenti della forma di governo (o meglio, delle forme di governo) indotti dalle interazioni reciproche degli Stati membri con l'Unione europea e tra gli Stati membri medesimi, e iniziare a ragionare di governo euro-nazionale (Nicola Lupo). Un concetto che potrebbe consentire una diversa – e forse meno catastrofista – lettura di molti dei fenomeni di dislocazione del potere cui quotidianamente assistiamo.

Uno dei caratteri fondanti degli ultimi decenni consiste senza dubbio nella ridefinizione dei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata, tra Stato e mercato<sup>10</sup>, e dunque tra poteri

---

<sup>6</sup> A. MASTROPAOLO, *I partiti, la rappresentanza e la loro crisi* (seconda parte), in *Il menabò – Associazione Etica ed Economica*, [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it), 2-3.

<sup>7</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010.

<sup>8</sup> I. DIAMANTI, *Prefazione* a B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., X.

<sup>9</sup> S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, Torino, Einaudi, 2014, 216.

<sup>10</sup> M. LUCIANI, *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, 113.

politici e poteri economici<sup>11</sup>, che ha determinato – e continua a determinare – conseguenze assai rilevanti *in primis* sulle istituzioni rappresentative, sottoposte a tensioni inedite e a una critica radicale, proveniente da più parti, che quasi certamente non ha precedenti. Mèny e Surel parlano di una vera e propria «dissoluzione della sfera pubblica», nella quale l'ambiguo termine di *governance* «tende progressivamente a sostituire la nozione di governo per indicare i modi contemporanei di formulazione delle politiche pubbliche»<sup>12</sup>. Christopher Lasch, a sua volta, nel saggio su *La ribellione delle élite*<sup>13</sup>, mette in guardia sulla «decadenza» e lo «stato di abbandono» in cui versano le istituzioni pubbliche, che sono poi il luogo «in cui i cittadini si incontrano *su un piano di eguaglianza*»<sup>14</sup>. E che sia proprio l'acuirsi e l'approfondirsi della diseguaglianza sociale, che poi finisce per trasferirsi anche all'ambito politico rappresentativo<sup>15</sup>, il tratto caratteristico dei tempi che stiamo vivendo, non credo possa essere facilmente smentito.

Se la democrazia dei partiti del secolo scorso era legata al partito di massa, non c'è da stupirsi delle trasformazioni che oggi attraversano entrambi, al punto da evolvere in forme diverse. Basti pensare a quanto osserva Revelli circa l'analogia, addirittura l'identificazione, di origine gramsciana, «tra la formula organizzativa del “moderno principe” e i principi scientifici della moderna fabbrica fordista. Tra la “forma partito” chiamata a guidare e realizzare il processo di trasformazione rivoluzionaria della società e la “forma impresa” chiamata a strutturare il processo di produzione massificata delle merci»<sup>16</sup>. Al momento attuale, ci troviamo di fronte ad una vera e propria scomposizione dei legami sociali: è la stabile «società di classe» novecentesca che si sta liquefacendo, e con essa quel sistema dei partiti che ne costituiva la proiezione politico-istituzionale<sup>17</sup>. Entrano così in sofferenza i delicati meccanismi

---

<sup>11</sup> Come profilo ulteriore di violazione del principio di separazione dei poteri, dal quale deriva «una pesante restrizione delle garanzie dei diritti sociali, un aumento delle diseguaglianze e della disoccupazione e una crescente svalorizzazione e precarizzazione del lavoro accompagnata, in Italia, da un autentico crollo dei diritti dei lavoratori»: M. BARBERIS, *Intervista a Luigi Ferrajoli*, cit. Per G. ORSINA, *Il berlusconismo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio, 2013, 137, il berlusconismo è nato esattamente «nel solco che separa lo Stato dalla società civile, il pubblico dal privato».

<sup>12</sup> Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, cit., 143. In argomento vedi le osservazioni critiche di R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme di democrazia*, a cura di G. Arena e F. Cortese, Padova, Cedam, 2011, 3 ss., il quale, ricordando che il successo della *governance* nasce nell'ambito del diritto societario, come *corporate governance* al centro della quale c'è la finanza, ritiene che l'uso della parola non costituisca un semplice aggiornamento terminologico, ma sia «una vera e propria sostituzione nei modelli di governo politico della società». Contro la nozione di *governance* nell'ambito dei sistemi democratici vedi L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, Feltrinelli, 2012, 190 ss.

<sup>13</sup> C. LASCH, *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia*, Milano, Feltrinelli, 2009.

<sup>14</sup> C. LASCH, *La ribellione delle élite*, cit., 23 (corsivo non testuale).

<sup>15</sup> *Infra*, par. 6.

<sup>16</sup> M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, Einaudi, 2013, 69-70.

<sup>17</sup> M. REVELLI, *Finale di partito*, cit., 108.

della rappresentanza politica democratica, intesa come *processo politico* e come *rapporto*<sup>18</sup> che si snoda nel *tempo*, esprimendo un legame permanente tra la società e gli eletti<sup>19</sup>, con l'assemblea rappresentativa come luogo in cui *unificare* la pluralità degli interessi rappresentati, per dare *forma politica* ad una società sempre più complessa e frammentata<sup>20</sup>. Detto altrimenti, «la volontà del corpo politico è quella che *prende forma* mediante l'agire rappresentativo»<sup>21</sup>. Un processo tutt'altro che semplice e lineare, storicamente caratterizzatosi nelle democrazie del secondo dopoguerra per il ruolo cruciale assunto dai partiti politici come “mediatori” del consenso democratico, ruolo oggi drammaticamente ridimensionato. Si è osservato nel dibattito come questa debolezza della politica determini, tra l'altro, un inedito fenomeno di espansione della giurisdizione, anche di quella costituzionale. La questione è stata oggetto di diverse valutazioni: vi è chi ha sottolineato come, nell'attuale contesto di rarefazione e dislocazione in un altrove non ben precisato del potere di decisione politica, il solo contropotere resti quello giudiziario (Di Giovine). Altri ha messo in luce il processo di istituzionalizzazione di una rete europea di protezione dei diritti fondamentali, fenomeno che consente di condurre battaglie civili attraverso il ricorso alle diverse giurisdizioni, anziché tramite le strade consuete del conflitto politico e della rappresentanza (Gino Scaccia).

Tuttavia, sono emersi anche i rischi legati al populismo giudiziario, inteso come ricerca del consenso sulla singola decisione. Una vera e propria ideologia della giurisdizione, con

---

<sup>18</sup> Sul *rapporto rappresentativo* come componente essenziale del concetto di rappresentanza politica vedi L. CARLASSARE, *Rappresentanza politica e partiti tra pubblico e privato*, in *Unità della scienza giuridica. Problemi e prospettive*, Giornata di Studi in onore di Margherita Raveraira, a cura di F. Mannella, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 152 ss.

<sup>19</sup> N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009, 63 ss.

<sup>20</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza*, cit., 117.

<sup>21</sup> G. DUSO, *Genesi e logica della rappresentanza politica*, s.d., in [www.unioviado.es](http://www.unioviado.es) (corsivo non testuale). La democrazia parlamentare instaurata dalla Costituzione repubblicana ha, infatti, collocato il Parlamento al centro del sistema, «facendone l'istituto caratterizzante dell'ordinamento» (Corte cost., sentenza n. 154 del 1985), poiché esso è l'organo collegiale eletto direttamente dal popolo, e proprio la sua collegialità «consente di rispecchiare una pluralità», permettendo «l'assunzione di decisioni “in pubblico” (*Öffentlickeit*) e attraverso un *discorrere* razionale (*government by discussion*)» (A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, 2008, 853). Dunque l'assemblea elettiva è posta al centro del sistema rappresentativo per la sua natura *collettiva*, la *composizione diversificata* e il ruolo che in essa assume la discussione, il confronto e il possibile (e necessario) compromesso politico. Al punto che si sottolinea in dottrina (L. CARLASSARE, *La rappresentanza politica: un concetto complesso* (2002), in [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it)) come di rappresentanza politica non possa nemmeno parlarsi con riferimento a un organo monocratico, anche se eletto: esso potrà avere carattere “rappresentativo” (si pensi alla rappresentanza “simbolica” dell'unità nazionale affidata alla Costituzione dal Capo dello Stato), ma non sarà “rappresentante politico” (proprio perché la nozione di rappresentanza politica propria degli ordinamenti democratici presuppone collegialità, pluralità, procedure pubbliche di decisione fondate sul rapporto dialettico tra le diverse parti politiche). In argomento vedi B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit, 205-206, secondo il quale il governo rappresentativo «non fu né proposto né istituito come un regime il cui potere era affidato a un unico individuo scelto dal popolo, ma come un regime in cui a occupare una posizione centrale era un'*autorità collettiva*, un'*assemblea*», come richiesto dal principio di accettazione della *diversità sociale*. «Il corpo rappresentativo è stato (...) sempre ritenuto allo stesso tempo *collettivo* e *diversificato per natura*» (corsivi non testuali).

uno spostamento del centro di gravità del sistema e con una mutazione della stessa forma di Stato. Il che comporterebbe, fra l'altro, la "perdita di statuto teorico del costituzionalismo" (Sandro Staiano). Di "crisi dello statuto metodologico del costituzionalismo" ha parlato nel suo intervento anche Carlo Amirante, soffermandosi sulla necessità di "regolamentare il politico senza distruggerlo".

3. La funzione ineliminabile del *tempo* e della *mediazione partitica* nei regimi democratici elettivi è messa in discussione dal mito dell'*immediatezza* oggi imperante, intesa sia come compressione del tempo della decisione sia come assenza di mediazione<sup>22</sup>. Profili critici accentuati dalla lunga e profonda crisi (o ristrutturazione?) economica che stiamo attraversando e dal già ricordato spostamento del potere decisionale sulla destinazione e sulla redistribuzione delle risorse presso organismi sovranazionali in molti casi estranei al circuito democratico. Questo, insieme alla decadenza dei sistemi di *welfare* costruiti nella seconda metà del Novecento, non fa altro che aumentare in settori sempre più estesi della pubblica opinione sentimenti di discredito delle istituzioni rappresentative, e dunque dei partiti politici su cui esse si fondano. Un terreno di coltura fecondo per populismi di ogni tipo.

Colgono probabilmente nel segno quelle analisi politologiche che prendono in considerazione i processi di *disancoraggio* democratico ai quali ci troviamo di fronte<sup>23</sup>. Se l'*àncora* è «un'istituzione, che implica elementi organizzativi e interessi costituiti e che è in grado di esercitare un effetto di coinvolgimento e di vincolo su persone organizzate all'interno di una società», e se l'*ancoraggio* «si riferisce all'emergere, alla definizione e all'adattamento di ancore che coinvolgono e tengono insieme e, quindi, possono anche controllare la società civile in generale o specifici settori», è evidente che tra le àncore i partiti, con la loro organizzazione, meritano un'attenzione particolare<sup>24</sup>. E quando si assiste – come oggi accade – ad un processo contrario di rottura o destrutturazione più o meno graduale di quelle istituzioni o di quegli interessi costituiti si può, appunto, parlare di un fenomeno di *disancoraggio*. Esso, unito ad altri processi paralleli (si pensi a ciò che accade anche a politiche pubbliche con effetti di ancoraggio, come quelle di *welfare*<sup>25</sup>), determina senza dubbio una condizione di frammentazione e difficile "rappresentabilità" degli interessi: una crisi profonda della stessa idea che esistano interessi *politici* come interessi *collettivi*, ossia non comuni o identici, ma esi-

---

<sup>22</sup> G. ORSINA, *Il berlusconismo*, cit., 133.

<sup>23</sup> L. MORLINO, *Democrazia e mutamenti. Attori, strutture, processi*, Roma, Luiss University Press, 2014.

<sup>24</sup> L. MORLINO, *Democrazia e mutamenti*, cit., 115, il quale precisa altresì che «le ancore possono essere solo quelle *entità intermedie* che, in un processo dall'alto verso il basso, sono in grado di tenere insieme politicamente cittadini e associazioni» (corsivo non testuale).

<sup>25</sup> L. MORLINO, *Democrazia e mutamenti*, cit., 118-119.

stenti in ciascun individuo in quanto membro del popolo, cioè della comunità politica<sup>26</sup>. E, guardando a ciò che ci accade intorno, non possiamo non concordare con chi afferma che il problema oggi non è affatto quello di una presunta passività dei cittadini (i quali sono anzi spesso molto attivi attraverso forme di partecipazione non convenzionale)<sup>27</sup>, ma è quello dell'*impolitica*, della mancanza, cioè, «di comprensione globale dei problemi legati all'organizzazione di un mondo comune». Un atteggiamento estraneo, se non ostile, alla rappresentanza politica tradizionale, che delinea «una sorta di *contro-politica* fondata sul controllo, l'opposizione, l'umiliazione di quei poteri che non si ha più la voglia di fare oggetto prioritario di conquista»<sup>28</sup>.

4. Ci troviamo ormai nella *democrazia del pubblico*, l'ultima evoluzione del governo rappresentativo, nel cui ambito i partiti (che ancora operano come attori necessari, soprattutto nella competizione elettorale e in Parlamento, nei luoghi qualificanti – cioè – della democrazia rappresentativa) sono anzitutto al servizio di un *leader* o di un candidato<sup>29</sup>.

Assistiamo altresì alla crisi della nozione politica, che poi è anche la nozione costituzionale, di “popolo”: un popolo frammentato e profondamente diviso al proprio interno, indebolito dalla latitanza dei corpi intermedi, sottoposto alle influenze di movimenti populistici<sup>30</sup> che

---

<sup>26</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in “*tutta Italia un giuro uni*”. *Unità, pluralismo e principi costituzionali*, a cura di A. Mangia, Milano, Giuffrè, 2011, 47 [da *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffè, 1985].

<sup>27</sup> Sul rinnovamento della militanza vedi P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia*, cit., 50 ss., che propone gli esempi di associazioni come Attac o Act-Up, i forum sociali e diversi movimenti altermondialisti, gli *advocacy groups* e le Ong, intesi come *poteri di sorveglianza*: «La caratteristica dominante di questi nuovi “movimenti sociali” sta nel fatto che essi si organizzano attorno alle tre attività di vigilanza, di denuncia e di verifica», e costituiscono il vettore più visibile e strutturato della *contro-democrazia* (p. 51). I movimenti contro-democratici si differenziano nettamente dai tradizionali soggetti sociali (come i sindacati) e dai gruppi di interesse: a) innanzitutto, essi non si definiscono per la difesa dei loro membri, e dunque il loro rapporto con la nozione di “socio” è del tutto diverso da quello tipico delle organizzazioni tradizionali. Essi hanno simpatizzanti e benefattori, ma non si pongono la priorità di cercare membri; b) non hanno una funzione di rappresentanza e di negoziazione sociale, in quanto il loro obiettivo è quello di sollevare problemi e di influenzare poteri; c) non cercano (come avveniva fino agli anni Settanta) uno “sbocco politico” delle lotte sociali nel rapporto privilegiato con i partiti politici (pp.52-53). I movimenti sociali, secondo la definizione di D. DELLA PORTA, M. DIANI, *I movimenti sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997, 30, sono «reti di interazioni prevalentemente informali, basate su credenze condivise e solidarietà, che si mobilitano su tematiche conflittuali attraverso un uso frequente di varie forme di protesta». Sulla natura di questi movimenti e su ciò che li distingue dai partiti tradizionali vedi S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, cit., 212 ss. Vedi anche R. LAUDANI, *Politica dell'indignazione. Note sul rapporto attuale tra movimenti sociali e crisi della democrazia*, in *Parolechiave*, 2012, n. 47, *Politica e partiti*, 149 ss.

<sup>28</sup> P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia*, cit., 22-23.

<sup>29</sup> I. DIAMANTI, *Prefazione*, cit., XII. Più di recente, lo stesso I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, Laterza-La Repubblica, 2014, 26 ss., ha parlato di «*democrazia dei pubblici*», dal momento che il pubblico stesso si è scomposto, frammentato, specializzato. Tutto questo «esige tecniche di comunicazione molto diverse da un tempo, per captare e intercettare il consenso. Tanto più perché la sfera della comunicazione e dell'opinione pubblica è stata coinvolta, e un poco sconvolta, dall'irrompere e dal diffondersi della Rete. Da Internet e i social media, usati, in modo crescente, come canali di informazione, comunicazione e partecipazione politica».

<sup>30</sup> Che sono cosa diversa dai movimenti *popolari democratici* ai quali si faceva prima riferimento (vedi nota 27). Ad esempio, *Indignados* e *Occupy Wall Street* «sono stati movimenti popolari che non hanno voluto o

fanno leva, di volta in volta, sul valore dell'onestà (il popolo buono e onesto contro la casta corrotta e profittatrice), sulla condizione economica dei meno abbienti (e in questo caso il populismo prenderà l'aspetto di una politica di giustizia sociale e di lotta per l'eguaglianza)<sup>31</sup>, su un'ipotetica identità culturale, etnica e/o religiosa (e allora assumerà toni nazionalisti e razzisti). Perché, come si è detto, il populismo non è un'ideologia, ma uno stile politico, un «servitore di molti padroni»<sup>32</sup>, e la sua sostanza è sempre la stessa: la contestazione radicale della democrazia rappresentativa.

Ma l'idea di "popolo" presupposta dalla Costituzione, dicevo, è tutt'altra cosa. Si tratta, infatti, di un popolo *disomogeneo*, composto di individui e gruppi politici e sociali portatori di interessi variegati e conflittuali. Non è un soggetto monolitico, ma un intreccio di forze molteplici. Una concezione che nulla ha a che fare con l'idea di popolo come soggetto unitario<sup>33</sup>, portatore di una tradizione comune tendenzialmente immutabile, come entità sociale resa omogenea e coesa da alcuni valori condivisi di natura identitaria, considerati positivi e pe-

---

avuto un capo unico e hanno invece contribuito alla dialettica democratica dei regimi rappresentativi, anche se li hanno radicalmente contestati», mentre il populismo «è un progetto di governo e di trasformazione della democrazia da parlamentare e partitica a consensuale e mono-archica», con il rischio di «andar fuori dalla democrazia e avere un altro regime»: così *Democrazia come diarchia. Intervista a Nadia Urbinati* di A. Mulieri, in <http://ilrasiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it>, settembre 2014.

<sup>31</sup> Anche se, è bene precisarlo, il populismo non ha affatto «come punto fondante questioni di redistribuzione economica o di giustizia sociale, ma questioni di gestione del potere politico: è dunque una contestazione radicale della democrazia rappresentativa in virtù di una gestione diretta del potere da parte del popolo» (N. URBINATI, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCormick e a Del Salvio e Mameli*, in <http://ilrasiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it>, maggio 2014).

<sup>32</sup> P. TAGGART, *Il populismo*, Troina, Città aperta, 2002, 23. Di diverso avviso è L. ZANATTA, *Il populismo*, Roma, Carocci editore, 2013, 9, secondo il quale il populismo «è una cosmologia, una *visione del mondo* perlopiù implicita ma dalla straordinaria forza evocativa, dalle radici antiche, e che trova la sua espressione più coerente nell'epoca della società di massa e della democrazia» (corsivo non testuale). Sembra particolarmente persuasiva, almeno con riferimento alle vicende attuali (non soltanto italiane), la definizione di P. ROSANVAL-LON, *Controdemocrazia*, cit., 193, secondo il quale esso può essere inteso «come una forma d'espressione politica in cui il progetto democratico si lascia totalmente assorbire e vampirizzare dalla contro-democrazia: è la forma estrema dell'antipolitica». In esso si mischiano «la manifestazione parossistica dello smarrimento politico contemporaneo e l'espressione tragica dell'incapacità di superarlo».

<sup>33</sup> Possono essere definite *populiste* «quelle formule politiche per le quali fonte precipua d'ispirazione e termine costante di riferimento è il popolo considerato come aggregato sociale omogeneo e come depositario esclusivo di valori positivi, specifici e permanenti»: L. INCISA, *Populismo*, in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, Tea-Utlet, 1990, 832. Illuminante la definizione del populismo politico contenuta nel *Grande Dizionario della lingua italiana*, Torino, Utet, vol. XIII, 1986, 892: «Atteggiamento politico favorevole al popolo (identificato nei ceti sociali economicamente più umili e soprattutto culturalmente più arretrati), ma in modo generico, velleitario e demagogico (adulando il popolo come depositario di tutte le virtù sociali e come vittima del cinico egoismo e dell'amoralità dei ceti dominanti, e formulando proposte politiche atte a gratificare il desiderio di rivalsa da parte dello stesso popolo, ma non idonee ad incidere efficacemente sui complessi problemi della società moderna) e non di rado in modo strumentale perché sostanzialmente diretto a perseguire fini di mera conquista o mantenimento del potere o progetti politico-sociali sostanzialmente reazionari (volti, cioè, più a ripristinare forme storiche già superate che a introdurre moderne riforme strutturali: e in tale accezione il termine assume per lo più una connotazione polemica negativa)».

renni<sup>34</sup>. Ancora una volta emergono in tutta la loro attualità le osservazioni di Crisafulli, secondo il quale l'ordinamento costituzionale italiano si caratterizza per il tentativo «di dare al principio della sovranità popolare una concretezza di contenuto quale raramente si riscontra in altre esperienze costituzionali muoventi anch'esse da tale principio». Questo, infatti, contiene inevitabilmente un elemento di finzione ideologica, giacchè «il popolo vero, appare poi, alla indagine sociologica, internamente differenziato in classi e gruppi minori, portatori di diversi e contrastanti interessi, di cui, giuridicamente, si tratta di cogliere e far valere in definitiva la risultante – col rischio che, dietro lo schermo della volontà popolare, si affermino invece volontà particolaristiche di gruppi privilegiati, capaci di imporre, in fatto, orientamenti e indirizzi unicamente conformi ai loro interessi egoistici»<sup>35</sup>. Una visione realista, dunque, tutt'altro che pacificata e ideologica come quella dei vari populismi.

La caduta dell'intermediazione partitica ha come conseguenza inevitabile l'emergere di forti *leadership* personali. Ciò è dovuto a due cause fondamentali, ben descritte da Bernard Manin: 1) l'influenza dei canali di comunicazione politica: «attraverso la radio e la televisione i candidati possono (...) comunicare direttamente con i loro elettori, senza la mediazione della rete di partito»<sup>36</sup>. Inoltre, la televisione in particolare «conferisce una *salienza* e una intensità particolari alle personalità dei candidati». E i candidati vincenti sono le c.d. "figure mediatiche", cioè coloro che hanno una maggiore capacità di utilizzare le tecniche della co-

---

<sup>34</sup> In argomento rinvio a G. BRUNELLI, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2013, 11 ss.

<sup>35</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., 66. Vedi anche L. FERRAJOLI, *Il processo di decostituzionalizzazione del sistema politico italiano* (15 giugno 2010), in [www.ideesocietàcivile.it](http://www.ideesocietàcivile.it), 2, sulla concezione kel-seniana della democrazia come regime senza capi e sulla inesistenza di una volontà collettiva del popolo, connotato quest'ultimo da un contrasto di interessi effettivo e radicale, che si esprime nella realtà dei partiti politici. E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, 8, sottolinea l'avversione per la "massa" dell'ultimo Bobbio, per il quale soltanto quando dalla massa informale si passa alla *civitas*, alla comunità di cittadini, si può parlare di "popolo". E ciò avviene attraverso il riconoscimento dei diritti umani, e più specificamente di quelli legati alla partecipazione politica individuale. Sul "popolo" dei populist, visto come «entità mitica» che si esprime «attraverso una democrazia basata sulla "rassomiglianza" tra i suoi membri, e in particolare tra il leader e i suoi seguaci», vedi L. ZANATTA, *Il populismo*, cit., 21.

<sup>36</sup> Oggi, naturalmente, il fenomeno è amplificato dall'uso della Rete. Nota in proposito N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013, 176, che l'avvento di Internet non ha azzerato l'*indirettezza* che caratterizza la democrazia, anche quella diretta. Semmai, l'ha resa ancora più preziosa: «Infatti, in un mondo in cui l'immediatezza e la vicinanza sono pratiche ordinarie (...), diventa urgente e quasi imperativo recuperare il significato della distanza». Per D. CASTIGNONE, *La rappresentanza informale e il sistema della rappresentanza politica*, in *Parolechiave*, cit., 29, «la rappresentanza politica svolge la funzione precipua di oggettificare quel che viene rappresentato, attraverso un processo di "distanziamento" del discorso e dell'azione politica dagli elementi concreti a cui fanno riferimento». Essa riesce in tal modo «ad articolare interessi, preferenze, valori, identità ecc. in un discorso pubblico, proprio perché prende le distanze dalla concretezza sociale». Vedi anche A. BURGIO, *Fascino e illusioni della democrazia diretta*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2013, 8, il quale sottolinea che «[l]a rappresentanza vive nella mediazione, cioè nella *distanza* e nell'*alterità*. Come sottolineava John Stuart Mill, consente (almeno in linea di principio) il controllo del potere e favorisce la critica delle decisioni assunte dal parlamento e dal governo, ma per ciò stesso mantiene bassa la temperatura del sistema delle relazioni politiche. *Il rappresentante non è il rappresentato*, che non dimentica nemmeno per un momento questa alterità, in base alla quale avanza rivendicazioni ed elabora critica» (corsivi non testuali).

municazione politica<sup>37</sup>; 2) i problemi posti dalla politica contemporanea sono sempre meno prevedibili. Dunque, i candidati, piuttosto che legarsi le mani con promesse specifiche contenute in un programma (e infatti i programmi dei vari partiti sono quasi sempre generici e simili tra loro), preferiscono fare leva sulle proprie qualità personali e la propria capacità di saper prendere decisioni efficaci e tempestive di fronte agli eventi imprevedibili. In questo contesto, dal punto di vista dell'elettore la *fiducia personale che ispira il candidato* diventa il principale criterio di selezione, in modo in larga misura indipendente dai programmi<sup>38</sup>.

Va detto, tuttavia, che se questa è un'evoluzione forse inevitabile, è necessario essere consapevoli di una questione di estrema importanza, messa in rilievo da Carlo Galli: nel modello appena descritto «il baricentro è sull'offerta (di slogan, di soluzioni a breve), presentata però come risposta a domande della "gente" (domande che in realtà vengono selezionate e semplificate da un accorto uso dei *media*)»<sup>39</sup>. Più precisamente, esistono nel corpo elettorale delle linee di frattura sociali e culturali, trasversali e in continuo mutamento. Sono proprio i politici (cioè coloro che in concreto formulano i termini della scelta) a decidere quali di queste divisioni potenziali saranno più efficaci e vantaggiose per loro. Vengono così "selezionate", avvalendosi dei *media*, le divisioni da sfruttare, e in ciò l'elettorato finisce per comportarsi come un "pubblico" che risponde ai termini che sono stati presentati sulla scena politica<sup>40</sup>. Vi è dunque una dimensione reattiva del voto, che può degenerare in «rito di acclamazione»<sup>41</sup>. Se queste caratteristiche si estremizzano «si entra nel *modello plebiscitario*, in cui il predominio della domanda (le pulsioni emotive della gente) è solo apparente, mentre il predominio dell'offerta, cioè della volontà del leader, è assai reale»<sup>42</sup>.

L'affermazione della *leadership* personale deve indurre alla riflessione sul mutamento della forma partito, sulla necessità di avere partiti "leggeri" ma funzionanti, con procedure democratiche sia per la scelta del *leader* (e l'attivazione della sua responsabilità) sia per

---

<sup>37</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 244.

<sup>38</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 246.

<sup>39</sup> C. GALLI, *La legge elettorale, e oltre*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2013, 5.

<sup>40</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 248.

<sup>41</sup> A. MASTROPAOLO, *L'eufemismo populista* (22 luglio 2011), in [www.tamtamdemocratico.it](http://www.tamtamdemocratico.it).

<sup>42</sup> C. GALLI, *La legge elettorale*, cit., 5 (corsivo non testuale). Proprio per questa centralità della comunicazione politica nella costruzione della *leadership* personale M. RECALCATI, *Patria senza padri. Psicopatologia della politica italiana*, Roma, minimumfax, 2013, 49, parla di capo *mediatico*, più che carismatico, o se si preferisce di «capo che costruisce mediaticamente il proprio carisma». Interessante la nozione di «personalità democratica» proposta da M. TRONTI, *Gramsci, l'uomo che ha afferrato il fulmine a mani nude* (17 gennaio 2013), in [www.centroriformastato.org](http://www.centroriformastato.org), 4, una personalità «non carismatica e tuttavia demagogica, eterodiretta dalla sua immagine, in sudditanza rispetto alla dittatura della comunicazione, onnipresente come figura, inconsistente come persona». Osserva M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 83, che «[s]e, agli albori, il leader carismatico era sembrato rientrare nel retaggio simbolico ed identitario delle comunità tradizionali, i capi populistici attuali devono la loro influenza soprattutto alla capacità di interagire ed egemonizzare lo spazio di vecchi e nuovi media. Rivolgendosi agli individui che ne sono protagonisti, con le loro opinioni e pulsioni, fragili quanto – spesso - violente».

l'individuazione dei candidati alle cariche pubbliche, con metodi di selezione interna garantiti o con elezioni primarie<sup>43</sup>. Già nel 1970, nella celebre voce sulle forme di governo dell'*Enciclopedia del diritto*, Leopoldo Elia sottolineava la «percezione diffusa che nei grandi Paesi la democrazia politica (...) tende a funzionare sempre più come democrazia di investitura» e che la crisi dei partiti come canali di partecipazione spinge «a considerare di suprema importanza l'occasione elettorale, il *punctum temporis* in cui il cittadino si reca alle urne: e l'elezione del titolare più elevato del potere esecutivo valorizza al massimo l'intervento popolare»<sup>44</sup>. Diventa allora di vitale importanza costruire formazioni politiche che siano in grado, certo, di sostenere il *leader*, ma anche di renderlo politicamente responsabile e di sostituirlo quando ciò si renda necessario.

5. Si arriva così al tema, attuale e controverso, della regolamentazione normativa dei partiti politici, della reinterpretazione del «metodo democratico» di cui parla l'art. 49 Cost. *anche* come democrazia *nei* partiti<sup>45</sup>. Una disciplina certamente auspicabile, anche se da limitare a quelle attività interne che incidono più direttamente sul circuito rappresentativo (come la selezione delle candidature)<sup>46</sup> o sulle posizioni soggettive degli iscritti, non essendo ammissibile un regolamento esteso ed analitico di tutte le procedure interne al partito, con la pretesa di imporre un modello uniforme di democraticità che sarebbe in contrasto con l'ampia autonomia organizzativa assicurata ad ogni associazione, e quindi anche al partito politico, dall'art. 18 Cost.<sup>47</sup>. Sarebbe altresì opportuna, come ha sottolineato Roberto Di Ma-

---

<sup>43</sup> L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, vol. I, 1992, 407 ss.

<sup>44</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XIX, 1970, 672.

<sup>45</sup> E non solo come metodo democratico *esterno*, che, secondo la Corte costituzionale, «non consente l'usurpazione violenta dei poteri, ma richiede e il rispetto della sovranità popolare affidata alle maggioranze legalmente costituite, e la tutela dei diritti delle minoranze, e l'osservanza delle libertà stabilite dalla Costituzione» (sentenza n. 87 del 1966).

<sup>46</sup> La quale costituisce una delle più rilevanti «funzioni sistemiche» svolte dai partiti: G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Rapporti politici*, tomo I, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1992, 18.

<sup>47</sup> La Corte costituzionale (con ordinanza n. 79 del 2006, in seguito confermata con ordinanza n. 120 del 2009) ha chiarito che i partiti politici sono garantiti dalla Costituzione nella prospettiva del «diritto dei cittadini di associarsi», quindi come espressione di un diritto *individuale* alla partecipazione politica organizzata (G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008, 145). Essi sono, dunque, «organizzazioni proprie della società civile», alle quali sono attribuite dalla legge ordinaria taluni funzioni pubbliche, e in particolare la facoltà di presentare proprie candidature, al fine di «meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche» che essi sottopongono alla scelta del corpo elettorale. Sul pericolo «insito in ogni specie di regolamentazione dell'attività interna da parte del diritto, di compromettere la loro autonomia e di distorcere il rapporto fiduciario fra il partito e i suoi aderenti, che sembra caratterizzare *questo particolare tipo di associazione: pubblica* nelle sue funzioni, ma *privata* nei rapporti che si svolgono fuori dall'apparato statale» vedi C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, tomo II, 1976, 867 (corsivo non testuale). Sottolinea la necessità di mantenere un equilibrio fra pubblico e privato nella regolazione dei partiti L. CARLASSARE, *Rappresentanza politica e partiti*, cit., 154 ss., secondo la quale essi, libere *associazioni* «che svolgono però funzioni essenziali nel sistema costituzionale, hanno un ruolo insostituibile nella democrazia. E dunque, così come la rappresentanza politica, la loro collocazione fra pubblico e privato richiede una visione unitaria che tenga conto di

ria intervenendo nel dibattito, una regolamentazione delle *lobbies* e dei gruppi di pressione, per il loro ruolo di attori politici.

Sembra piuttosto promettente, in quest'ambito, l'approccio teorico che suggerisce l'adozione di tecniche deliberative nelle procedure decisionali interne ai partiti, sia per l'utilità degli esiti pratici a cui ciò potrebbe condurre sia per favorire una ri-legittimazione delle stesse formazioni partitiche<sup>48</sup>. È proprio in questa direzione che si muove la proposta di utilizzazione dello "sperimentalismo democratico" all'interno dei partiti, intesi come associazioni civiche e luoghi privilegiati di partecipazione politica<sup>49</sup>. Mi sembrano dunque condivisibili le osservazioni di Luciani<sup>50</sup>, che ipotizza sia occasioni di democrazia deliberativa<sup>51</sup> organizzate dai partiti, collegando l'elaborazione di una parte della propria strategia politica alla discussione di base, sia – ed è forse questo l'aspetto più interessante – «modalità di selezione delle candidature alle cariche pubbliche più trasparenti della scelta di vertice, ma meno laceranti delle primarie», proprio avvalendosi, specie in sede locale, delle tecniche deliberative, «nelle quali i partecipanti sono obbligati alla razionalità e a far valere la coerenza fra candidatura e indirizzi generali del partito».

Le forme di democrazia deliberativa e partecipativa<sup>52</sup> – sulle cui potenzialità si è soffermato nel suo intervento Alberto Lucarelli, sottolineandone l'attitudine ad esprimere proget-

---

entrambe le facce: *la concezione privatistica non può essere sacrificata a quella pubblicistica*. La delicatezza della loro posizione va sempre ricordata e ogni intervento, anche solo potenzialmente capace di incidere sull'indispensabile equilibrio, esige una riflessione seria e approfondita» (pp. 155-156, corsivo non testuale).

<sup>48</sup> M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, FrancoAngeli, 2012, 119.

<sup>49</sup> F. BARCA, *Un partito nuovo per il buon governo. Memoria politica dopo 16 mesi di governo* (aprile 2013), in [www.fabrizioarca.it](http://www.fabrizioarca.it).

<sup>50</sup> M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Dem. dir.*, n. 3-4, 2010, 167-168.

<sup>51</sup> Intesa, nel senso di Fishkin e Ackermann, come «confronto aperto di un campione selezionato di attori politici su *issues* determinate» (p. 168).

<sup>52</sup> In argomento vedi D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in *Strumenti della democrazia*, a cura di G. Pasquino, Bologna, Il Mulino, 2007, 123 ss. Per una valutazione positiva delle forme di democrazia "deliberativa" e soprattutto "partecipativa" (di cui peraltro si riconoscono i «contorni non chiaramente delineati») vedi L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, cit., 191, che sottolinea come esse debbano collocarsi in un rapporto di complementarità con le istituzioni della rappresentanza. Osserva C. MARTINELLI, *La teoria elitista della democrazia come risposta alla crisi del partito politico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, 914-915, che le teorie deliberative e partecipative della democrazia – nelle loro varieguate versioni comunitariste, repubblicane e corporative – si differenziano quanto a molteplici aspetti, «e tuttavia non si può non rilevare come siano tutte tributarie, sia pure in modi diversi, dei capisaldi classicamente rousseviani della democrazia: sovranità popolare, tendenziale identità tra rappresentanti e rappresentati, la volontà generale come bussola delle decisioni politiche, la virtù pubblica e il progresso sociale come obiettivi ideali della funzione di governo. A questi elementi consolidati oggi si può aggiungere una certa consonanza con la nuova, e forse illusoria, frontiera della partecipazione telematica all'elaborazione delle scelte politiche». Distingue nettamente la democrazia "deliberativa" da quella "partecipativa" (pericolosamente collegata, quest'ultima, all'ambigua nozione di *governance*) R. BIN, *Contro la governance*, cit., 13, il quale sottolinea come soltanto la prima esalti la funzione dei cittadini e sia incompatibile con una società frantumata in fasci di interessi egoistici e con una società che si polarizzi di fronte a un'opzione sì/no: «La democrazia deliberativa richiede la lunghezza e la complessità di un dibattito, ma questo non può svolgersi se non in un ambiente attentamente regolato. Il mercato deregolamentato esalta l'esatto opposto e la *governance* gli va dietro, trainando con sé le ambigue pratiche della partecipazione», volte al rafforza-

tualità e proposta politica – possono essere assunte (ove accuratamente regolate) soltanto in senso *integrativo*, e non certo sostitutivo, della rappresentanza politica: esse non possono che «presupporre la rappresentanza», proponendosi di migliorarne la qualità<sup>53</sup>. Esse, pertanto, possono rivelarsi di notevole interesse come criteri regolativi della discussione democratica intrapartitica, che i partiti possono assumere nell’ambito della libertà organizzativa loro assicurata dalla Costituzione, magari opportunamente incentivati attraverso apposite previsioni legislative.

6. Un’ultima notazione: non vi è dubbio che vi sia uno stretto legame tra la forma e la natura dei partiti politici e i mezzi del loro finanziamento. Osservava Elia in uno scritto del 1965 come la tendenza a ricorrere al finanziamento pubblico dei partiti rappresenti una spinta verso la realizzazione del *metodo democratico intrapartitico*, «sembrando ad alcuni inscindibile il momento del finanziamento da quello del controllo non solo sulla spesa, ma sulla democraticità interna delle associazioni finanziate in via ordinaria»<sup>54</sup>. Reciprocamente, anche la pretesa di giustificare una disciplina (seppur minima) dei partiti in assenza di un finanziamento di tipo pubblicistico appare difficilmente sostenibile. Sotto questo aspetto, la riforma operata con la legge n. 13 del 2014 (di conversione del decreto legge n. 149 del 2013), che abolisce il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici (in modo graduale, dato che esso cesserà del tutto solo nel 2017), sostituendolo con un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell’Irpef, suscita a mio avviso notevoli perplessità. In primo luogo, perché non sarà semplice giustificare l’esistenza della blanda disciplina dei partiti da essa prevista<sup>55</sup> in presenza di «un finanziamento sempre più di tipo privatistico, se essa non potrà vedersi corroborata da una

---

mento del consenso verso le istituzioni (come emerge dal *Libro bianco sulla Governance europea* pubblicato dalla Commissione europea nel 2001).

<sup>53</sup> M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione?*, cit., 108.

<sup>54</sup> L. ELIA, *L’attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, in Atti del Convegno di studio su “Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana” promosso dalla DC lombarda, Cadenabbia, 18-19 novembre 1965, in [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it), 11-12. Di notevole rilievo è anche il tema del finanziamento delle fondazioni politiche, su cui vedi C. MARTINELLI e G.E. VIGEVANI, *Il finanziamento delle fondazioni e delle associazioni politiche*, in *Il finanziamento della politica*, a cura di G. Tarli Barbieri e F. Biondi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 203 ss.

<sup>55</sup> La legge prescrive l’obbligo per i partiti che accedono al finanziamento di approvare uno statuto, redatto nella forma dell’atto pubblico, indicandone alcuni contenuti essenziali, rispettosi «della Costituzione e dell’ordinamento dell’Unione Europea», e affida il controllo sullo statuto e sulle successive eventuali modifiche alla Commissione di garanzia per gli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, formata da cinque magistrati. In argomento vedi F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in *Il finanziamento della politica*, cit., 64, secondo la quale la legge contiene «un’elencazione piuttosto completa di ciò che uno statuto di partito dovrebbe prevedere: ad esempio, lo statuto deve “indicare” la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali; le modalità di partecipazione degli iscritti all’attività di partito; i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi; i criteri con i quali sono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali; le modalità di selezione delle candidature».

qualche forma di finanziamento o di sostegno pubblico a conferma della funzione di tipo pubblicistico dei partiti negli ordinamenti di democrazia pluralista»<sup>56</sup>. In secondo luogo, perché si pone qui un evidente – e grave – problema di rispetto del principio di eguaglianza: come osserva Nadia Urbinati, lasciando che siano *soltanto* i privati a finanziare i partiti, si consente alle differenze economiche presenti nella società di trasmigrare direttamente nella sfera politica, traducendosi in differenze di potere di influenza politica. In questo modo, si rischia di aggiungere alla corruzione “classica” (costituita dallo scambio tra denaro e favori politici) un altro tipo di corruzione, ancora più devastante per la democrazia: la *diseguaglianza politica*, appunto<sup>57</sup>.

Scrivendo Veziò Crisafulli che la Costituzione italiana, in ciò staccandosi nettamente dallo schema ottocentesco, *ha inteso fondare la democrazia politica sulla democrazia economica*. In questo senso, le stesse norme costituzionali sulla libertà sindacale e di sciopero acquistano una diretta rilevanza politica, esprimendo l’interesse, per il lavoratore *in quanto cittadino*, «a determinare, attraverso il soddisfacimento immediato di certe esigenze economiche, condizioni tali da eliminare o quanto meno ridurre progressivamente *il peso politico del privilegio ...*»<sup>58</sup>. È evidente il rischio che i partiti che ricevono (solo) donazioni private siano indotti a favorire le attività (private) dei loro donatori, assumendo decisioni politiche orientate da quegli interessi, anche se presentate come espressione dell’interesse generale. L’obiettivo di porre degli argini alla convertibilità del potere economico in potere politico<sup>59</sup> non sembra essere assicurato dalla nuova legge<sup>60</sup>. Sarebbe dunque opportuno ipotizzare un diverso sistema di finanziamento, che non si incentri unicamente su forme indirette e su donazioni private. Interessante è l’ipotesi formulata da Ignazi e Pizzimenti<sup>61</sup>, basata su tre pilastri: *accessibilità vincolata* (accesso alle contribuzioni pubbliche subordinato a specifiche precondizioni, come il rispetto di linee-guida fissate da uno “statuto generale dei partiti” che garantisca i principi della democrazia e del pluralismo interno); *proporzionalità delle contribu-*

---

<sup>56</sup> F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *federalismi.it*, n. 6/2015, 6.

<sup>57</sup> N. URBINATI, *Da iscritti a contribuenti, ovvero l’ideologia e la pratica dell’antipartito*, in *Italianieuropei*, n. 3/2014.

<sup>58</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., 55 (corsivo non testuale).

<sup>59</sup> S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, cit., 227.

<sup>60</sup> Nella nuova legge sul finanziamento dei partiti si è individuato anzi uno degli indizi più significativi del declino del partito politico e dell’avvento di una nuova forma di partito, il *partito antipartito*, prodotto tipico dell’antipolitica e particolarmente adatto all’emergere della *leadership* personale nella democrazia elettorale. Si tratta di un partito: a) «leggero e fluido, poco identificato ideologicamente e con un canovaccio ideale di senso comune che lo rende predisposto a intercettare consensi in qualunque campo e da qualunque gruppo essi provengano, con scarsa identità ideale e di programma e molta attenzione all’*audience*»; b) che sta oltre la destra e la sinistra; c) che «vuole essere libero di trovare consensi e risorse senza troppi lacci e che, proprio per questo, ha poca attrazione verso il finanziamento pubblico, anzi una comprensibile ostilità» (N. URBINATI, *Da iscritti a contribuenti*, cit.).

<sup>61</sup> P. IGNAZI, E. PIZZIMENTI, *Ipotesi sul finanziamento pubblico ai partiti*, in [www.fabriziobarca.it](http://www.fabriziobarca.it).

*zioni pubbliche* (strutturate in modo da favorire e stimolare, fra l'altro, l'attività dei partiti e dei movimenti politici sul territorio<sup>62</sup> e da incentivare l'ideazione e lo sviluppo di nuove forme di partecipazione politica); *efficacia ed effettività del sistema dei controlli* (effettuati da una Commissione di controllo di nomina non partitica o da una sezione della Corte dei conti).

---

<sup>62</sup> La questione dei cosiddetti "partiti locali" è emersa nell'intervento di Sandro Staiano, preoccupato del fatto che la riforma costituzionale in corso, restringendo le competenze regionali, persegua in realtà anche lo scopo di deprimere il terreno di coltura della dimensione politica locale. Anche per M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, cit., 168, vanno ridefiniti «i rapporti fra centro e periferia dei partiti, lasciando alla periferia la riconquista dei territori, ma recuperando al centro la competenza a definire le strategie nazionali e quelle locali comunque incidenti sugli equilibri nazionali (...)».