

**Il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” (DJSGE) è il primo dipartimento dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro con sede a Taranto. Esso nasce dall’aggregazione di docenti e ricercatori della II Facoltà di Giurisprudenza, della II Facoltà di Economia, dei corsi di laurea in Scienze della Formazione (Facoltà di Scienze della Formazione) e in Scienze Infermieristiche (Facoltà di Medicina) di Taranto intorno a tematiche di ricerca e di formazione rispondenti alla vocazione mediterranea dell’area ionica: ambiente, tutela della salute e del territorio, diritti ed economie del mare, valorizzazione dei saperi e delle culture dello spazio euro-mediterraneo.**

Lo studio del ruolo e della funzione costituzionale dei partiti politici consente di verificare nell’effettività il funzionamento degli istituti di democrazia, sia diretta che rappresentativa, di un ordinamento democratico. I partiti esercitano almeno «due funzioni fondamentali nei regimi democratici: il *patronage* nei confronti delle cariche pubbliche e l’organizzazione del parlamento e del governo». In Italia nessuno dei partiti che formavano l’arco costituzionale è rimasto in vita e nelle esperienze attuali lo *hiatus* fra essere e dover essere è tale quasi da sconsigliare ogni tentativo di sguardo costituzionale. L’esigenza già avvertita in passato di determinare un ruolo dei partiti politici, attesa la «constatata carenza o insufficienza di norme costituzionali o legislative in proposito», torna prepotente alla luce della crisi dei partiti nell’ultimo ventennio. L’alternativa non è tra prevedere o non prevedere una regolamentazione ma individuare in concreto sino a dove ed in quale maniera la regolamentazione giuridica dei partiti può spingersi nel rispetto della loro autonomia. Si tratta di delineare un percorso legislativo di attuazione del dettato costituzionale che non trova ostacoli nella formulazione dell’art. 49 Cost. in una lettura coordinata ed attuativa dei precetti di cui agli artt. 3, comma 2, e 2 della Cost. In tale prospettiva l’analisi calata all’interno della «realità di cui dobbiamo occuparci» si proietta in una riflessione sulla democrazia del presente e del futuro.

ISBN 978-88-6611-966-1



9 788866 119661

€ 27,00



I. Lagrotta

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia

31

# La crisi dei partiti e la democrazia in Italia

*seconda edizione*

Ignazio Lagrotta

DJSGE Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



CACUCCI  
EDITORE

**Ignazio Lagrotta**, professore aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Dottore di ricerca in scienze bioetico-giuridiche e specializzato in Scienze delle autonomie costituzionali. Ha collaborato all’Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica diretta da Mons. Sgreccia e dal prof. Tarantino. Si è occupato di temi collegati alla giustizia costituzionale, al giusto processo amministrativo, alla laicità dello Stato, ai partiti politici, agli enti locali, alla sanità, agli appalti pubblici ed all’urbanistica. Attualmente è presidente del CIASU (Centro Internazionale di Alti Studi Universitari), consorzio partecipato dall’Università di Bari.

Ignazio Lagrotta

**La crisi dei partiti  
e la democrazia in Italia**

*seconda edizione*



CACUCCI  
EDITORE  
2020

Il presente volume è stato pubblicato anche con il contributo del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture” dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2020 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d’Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell’autore e dell’editore.

**Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici  
ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”**

**1. Francesco Mastroberti** (*a cura di*)

La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici

**2. Francesco Mastroberti, Stefano Vinci, Michele Pepe**

Il *Liber Belial* e il processo romano-canonico in Europa tra XV e XVI secolo

**3. Bruno Notarnicola, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Tassielli, Pietro Alexander Renzulli, Gianluca Selicato**

Elaborazione di un modello di applicazione dei principi e degli strumenti dell’ecologia industriale ad un’area vasta

**4. Fabio Caffio, Nicolò Carnimeo, Antonio Leandro**

Elementi di Diritto e Geopolitica degli spazi marittimi

**5. Aurelio Arnese**

Usura e *modus*. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all’attualità

**6. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari

**7. Andrea Buccisano**

Assistenza amministrativa internazionale dall’accertamento alla riscossione dei tributi

**8. Stefano Vinci**

Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d’Otranto tra antico e nuovo regime

**9. Francesco Mastroberti**

Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)

**10. Mario Angiulli**

I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva

**11. Salvatore Antonello Parente**

Criteri di deducibilità delle passività e limiti quantitativi del tributo successorio

**12. Antonio Felice Uricchio** (*a cura di*)

L’emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”

**13. Paolo Pardolesi**

Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato

**14. Danila Certosino**

Mediazione e giustizia penale

**15. Piergiuseppe Otranto**

Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà

**16. Antonio Felice Uricchio, Mario Aulenta, Gianluca Selicato** (*a cura di*)

La dimensione promozionale del fisco

**17. Claudio Sciancalepore**

Cambiamenti climatici e *green taxes*

**18. Paola Caputi Iambrenghi**

La funzione amministrativa neutrale

**19. Francesco Scialpi**

REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*

**20. Michele Indelicato**

Neuroscienze e scienze umane

**21. Federico Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Uricchio (a cura di)**

Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello

**22. Nicolò Carnimeo**

Fuoco a bordo. *Safety management*, ruoli e responsabilità nel trasporto marittimo passeggeri

**23. Aurelio Arnese**

La *similitudo* nelle *Institutiones* di Gaio

**24. Paola Marongiu**

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria fra passato e presente

**25. Angelica Riccardi**

Disabili e lavoro

**26. Filippo Varazi**

Appunti sulla riferibilità soggettiva delle sanzioni amministrative tributarie

**27. Laura Costantino**

La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi

**28. Giovanna Mastrodonato**

Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

**29. Laura Tafaro**

Dagli eroi alle celebrità. Icone e diritto civile

**30. Piergiuseppe Otranto**

Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa

**31. Ignazio Lagrotta**

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia. *Seconda edizione*

**32. Giovanni Guzzardo**

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio

**33. Mario Angiulli**

La disciplina dei fenomeni elusivi/evasivi: dalla collaborazione tra fisco e contribuente alla cooperazione internazionale

**35. Giulia Chironi**

La tassazione dei beni comuni

**36. Giovanna Petrillo**

L'abuso dello schermo societario nella disciplina fiscale delle società di comodo. Profili sistematici ed effetti distorsivi

**37. Giuseppina Pizzolante**

La lotta alle frodi finanziarie nel diritto penale europeo. Tra protezione degli interessi economici dell'Unione europea e nuove sfide poste da bitcoin e criptovalute

- 38. Giuseppe Sanseverino**  
Ordine pubblico e buon costume nel diritto della proprietà intellettuale
- 39. Antonio Felice Uricchio, Maria Casola (a cura di)**  
*Liber Amicorum* per Sebastiano Tafaro. L'uomo, la persona e il diritto
- 40. Salvatore Antonello Parente**  
Il catasto e gli estremi catastali. Regole di governo e funzione impositiva
- 41. Guglielmo Fransoni (a cura di)**  
L'analogia nel diritto tributario
- 42. Corrado Spriveri**  
Il sistema penale tributario in Italia. Dalla teoria alla prassi applicativa. Alla luce delle novità introdotte dal c.d. Decreto Fiscale (d.l. n. 124/2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 157/2019)
- 43. Filippo Luigi Giambrone**  
Finanzföderalismus als Herausforderung des Eu-roparechts
- 44. Antonio Felice Uricchio, Filippo Luigi Giambrone**  
Entwicklungen im italienischen Steuerrecht als Herausforderung des neuen europäischen Entwicklungsprozesses
- 45. Antonio Felice Uricchio, Filippo Luigi Giambrone**  
European Finance at the Emergency test
- 46. Flavio Parente**  
Gli steroidi anabolizzanti androgenici nelle discipline sportive: la tossicità per distretto
- 47. Paolo Pardolesi, Anna Bitetto**  
Tutela collettiva e azione di classe. Un'analisi comparativa
- 48. Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Riccio, Ugo Ruffolo (a cura di)**  
Intelligenza artificiale tra etica e diritti. Prime riflessioni a seguito del libro bianco dell'Unione europea
- 49. Antonio Felice Uricchio, Gianluca Selicato (a cura di)**  
Atti della Summer School in "Circular Economy and Environmental Taxation"
- 50. Pierre de Gioia Carabellese**  
Cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate. Dallo *shadow banking* al *techno banking*

**Collana della II Facoltà di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro  
Sede di Taranto**

**1. Antonio Incampo**

Metafisica del processo. Idee per una critica della ragione giuridica

**2. Antonio Uricchio**

Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali

**3. Paola Pierri**

L'ignoranza dell'età del minore nei delitti sessuali

**4. Concetta Maria Nanna** (*a cura di*)

Diritto vivente e sensibilità dell'interprete

**5. Marta Basile**

Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente

**6. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Nuove piraterie e ordinamenti giuridici interni e internazionali

**7. Paolo Pardolesi** (*a cura di*)

Seminari di diritto privato comparato

**8. Nicola Triggiani** (*a cura di*)

La messa alla prova dell'imputato minorenni tra passato, presente e futuro.

L'esperienza del Tribunale di Taranto

**9. Salvatore Antonello Parente**

I modelli conciliativi delle liti tributarie

**10. Nicola d'Amati e Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Giovanni Carano Donvito scritti scelti di scienza delle finanze e di diritto finanziario

**11. Antonio Uricchio**

Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra salva Italia

**12. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

I percorsi del federalismo fiscale

**13. Francesco Fratini**

Gli interpellanti tributari tra doveri di collaborazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente. Contributo allo studio delle tutele nei confronti degli atti non autoritativi dell'amministrazione finanziaria nell'ambito di una prospettiva de iure condendo del sistema delle garanzie dei tax payers

**14. Paolo Pardolesi**

Contratto e nuove frontiere rimediali. Disgorgement v. Punitive damages

**15. Annamaria Bonomo**

Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni



**16. Gaetano Dammacco, Bronislaw Sitek, Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie  
Integration and neighbourhood policies. New rights and new economies.  
Integracja i polityki sąsiedztwa. Nowe prawo i nowa ekonomia

**17. Sławomir Kursa**

La diseredazione nel diritto giustiniano

**18. Concetta Maria Nanna**

Doveri professionali di status e protezione del cliente-consumatore. Contributo alla teoria dell'obbligazione senza prestazione

**19. Umberto Violante**

Profili giuridici del mercato dei crediti in sofferenza

**20. Filippo Rau**

La procura alle liti nel processo civile e nel processo tributario

**21. Nicolò Carnimeo**

La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost. Annotato con la giurisprudenza

**22. Giuseppe Ingraio**

La tutela della riscossione dei crediti tributari

**23. Antonio Incampo**

Filosofia del dovere giuridico

**24. Nicolò Carnimeo**

La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune

**25. Daniela Caterino**

Poteri dei sindaci e governo dell'informazione nelle società quotate

**26. Giuseppina Pizzolante**

Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea

**27. Vincenzo Caputi Jambrenghi** (*a cura di*)

Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia

**28. Antonio Perrone**

Fatto fiscale e fatto penale: parallelismi e convergenze

**29. Maria Concetta Parlato**

Le definizioni legislative nel sistema penale tributario

**30. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive

**31. Maria Rosaria Piccinni**

Il tempo della festa tra religione e diritto

**32. Gianluca Selicato**

Il nuovo accertamento sintetico dei redditi



Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” - Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Direzione: Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano

Comitato Scientifico: Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

Comitato Direttivo: Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio\*, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Patrizia Montefusco (Capo redattore), Federica Monteleone, dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone).

Il presente volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione basata sul sistema di *Peer Review* a “doppio cieco”.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la segreteria del Dipartimento Jonico.

---

\* In aspettativa per incarico assunto presso l’ANVUR.

*All'alba di un mondo  
che speravamo nuovo,  
in un tempo difficile e duro,  
molte illusioni sono cadute,  
molte occasioni sfuggite  
perché i nostri legislatori  
hanno guardato al passato e  
hanno mancato  
di coerenza o di coraggio.  
L'Italia procede ancora  
nel compromesso,  
nei vecchi sistemi  
del trasformismo politico,  
del potere burocratico,  
delle grandi promesse,  
dei grandi piani e  
delle modeste realizzazioni.  
Riconosciamo francamente  
una mancanza di idee,  
una carenza di uomini,  
una crisi di partiti.*

*da Democrazia senza  
Partiti, 1949  
Adriano Olivetti*

# Sommario

Premessa .....	1
----------------	---

## INTRODUZIONE

### I PARTITI E LA DEMOCRAZIA ALLA PROVA DELLO *HIATUS* TRA POLITICA E DEMOCRAZIA POPOLARE

#### CAPITOLO I

##### STORIA, ATTUALITÀ, PROSPETTIVE

1. Partiti e movimenti politici: una premessa .....	9
2. I partiti politici nella Costituzione italiana .....	15
3. I partiti politici nel dibattito negli anni immediatamente successivi al varo della Costituzione repubblicana .....	25
3.1 I primi anni della Repubblica e le prime crepe (1949-1960) . . . . .	25
3.2 Il dibattito degli anni sessanta e la degenerazione partitocratica (1961-1973) .....	27
3.3 Gli anni settanta: dall'invasione delle istituzioni alla frammen- tazione del quadro politico (1974-1983) .....	30
3.4 Alla ricerca di un modello alternativo (1984-1992) .....	30
3.5 Il crollo del sistema dei partiti (1992-1994) .....	32
3.6 Dal 1994 ai nostri giorni. I partiti personali e la perdurante conferma del <i>deficit</i> democratico: vecchie e nuove criticità . . . . .	33
4. Mutamenti del sistema politico e crisi della democrazia .....	35
5. Nuove tecnologie e attività politica organizzata .....	47

#### CAPITOLO II

##### LE GARANZIE GIURIDICHE TRA PRESCRIZIONI VIGENTI ED ESIGENZE DA SODDISFARE

1. La democrazia nei partiti e nei movimenti .....	53
1.1 Le norme nella Costituzione: in particolare gli artt. 49 e 18 .....	58

1.2	Il valore costituzionale della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale. . . . .	67
1.3	Le modalità di attuazione del precetto costituzionale . . . . .	69
2.	Partiti e movimenti nel “momento elettorale”: la selezione delle candidature . . . . .	76
2.1	Un tema controverso in equilibrio tra rilevanza interna e proiezione esterna . . . . .	76
2.2	Le primarie all’italiana. . . . .	81
2.3	Partiti e democrazia digitale: la selezione delle candidature attraverso il voto <i>on-line</i> . . . . .	82
3.	Giustiziabilità delle candidature . . . . .	86
4.	L’organizzazione interna dei partiti ed il conflitto tra singolo e gruppo dirigente. . . . .	97
5.	Le sanzioni agli iscritti: alla ricerca di un centro di gravità permanente . . . . .	106
6.	Finanziamento dell’attività politica organizzata e responsabilità. . . . .	108
6.1	Dalla prima legge sul finanziamento ai partiti del 1974 alla l. 13/2014 . . . . .	110
6.2	Prime riflessioni sull’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti . . . . .	117
7.	Le misure per la trasparenza dei partiti e dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare riferimento al loro finanziamento, introdotte con la l. 9 gennaio 2019, n. 3 e con il d.l. n. 34 del 2019. . . . .	120

CAPITOLO III  
PARTITI E GOVERNO

1.	Trasformazioni dei partiti e forma di governo . . . . .	127
2.	Le influenze dei sistemi elettorali. . . . .	130
3.	Partiti e movimenti nella democrazia multilivello: l’identità alla prova delle alleanze plurime e disomogenee . . . . .	133
4.	Rapporto con gli elettori, disciplina di partito, divieto di mandato imperativo. . . . .	136
5.	Prime notazioni: studi sulla forma di governo e ideologia delle riforme . . . . .	140

CAPITOLO IV  
PARTITI E UNIONE EUROPEA

1.	Premessa . . . . .	145
2.	La democrazia rappresentativa nell’Unione Europea. . . . .	148
3.	Statuto giuridico dei partiti a livello europeo . . . . .	154
3.1	Il processo di costituzione dei partiti politici europei e la disciplina contenuta nei Trattati . . . . .	154

3.2	La prima regolamentazione del Parlamento europeo e del Consiglio 4 novembre 2003, n. 2004/2003 . . . . .	157
3.3	Il Regolamento UE n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee come modificato dal regolamento UE n. 2018/673 del 3 maggio 2018 . . . . .	158
4.	Il sottile filo rosso esistente tra la normativa dell'Unione e la normativa italiana . . . . .	169
5.	Dalla nascita di un sistema di partiti a livello europeo le indicazioni per una riscoperta del ruolo dei partiti nazionali. Un processo ancora in divenire. . . . .	170

## CAPITOLO V

### LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DEI PARTITI POLITICI NEI PROGETTI E NELLE PROPOSTE

1.	La sensibilità costituzionale al tema dei partiti politici nei tentativi di riforma costituzionale . . . . .	176
2.	Il disegno di legge A.S. n. 2439, approvato da parte della Camera dei deputati l'8 giugno 2016, recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica" . . . . .	181
3.	Alcuni rilievi sul disegno di legge A.S. n. 2439 e complessivi sulla strategia delle riforme . . . . .	185
4.	Le proposte di legge presentate nella XVIII legislatura per introdurre in maniera organica una disciplina giuridica dei partiti politici . . . . .	189
4.1	La proposta di legge Atti Camera n. 325 intitolata «Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici» presentata in data 23 marzo 2018 . . . . .	191
4.2	La proposta di legge Atti Camera n. 558 intitolata "Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti" presentata in data 24 aprile 2018. . . . .	193
4.3	La proposta di legge Atti Camera n. 906 intitolata "Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e altre disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e	

	movimenti politici e delle fondazioni e associazioni politiche” presentata in data 11 luglio 2018. . . . .	194
4.4	Il disegno di legge Atti Senato n. 1303 intitolato “Norme sulla democrazia nei partiti e sulla selezione democratica e traspa- rente delle candidature per le cariche elettive” presentata in data 23 maggio 2019 . . . . .	195
4.5	Il disegno di legge Atti Senato n. 350 intitolato “Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di fi- nanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici” presentata in data 8 maggio 2018 . . . . .	196

CAPITOLO VI  
CONCLUSIONI

1.	Democrazia dei partiti, democrazia con i partiti e democrazia senza partiti. . . . .	199
2.	Alcune idee ricostruttive per una disciplina giuridica dei partiti poli- tici. . . . .	204
3.	A mo’ di conclusione: la notte è più buia subito prima dell’alba. . . . .	211
	Bibliografia . . . . .	221

## Premessa

Lo studio dei partiti politici nell'ambito degli ordinamenti costituzionali del '900 evidenzia il ruolo che ad essi è stato storicamente attribuito: strumenti per la realizzazione della democrazia.

Questo a maggior ragione in Italia, dove i partiti si presentano agli albori del giovane Stato repubblicano legittimati dagli avvenimenti storici e dal ruolo svolto nel Comitato Liberazione Nazionale (d'ora in poi CLN) nella fase pre-costituente.

La Costituzione italiana delinea un modello di partito che, libero nelle forme, al fine di favorire l'aggregazione e la partecipazione, avrebbe dovuto conformarsi al «metodo democratico». Sin dai primi anni della vita repubblicana si avvertono i sintomi di una certa insofferenza all'eccessiva intromissione dei partiti nella vita istituzionale.

In tale fase il radicamento sul territorio e la partecipazione riescono a sopperire ai primi segnali di una degenerazione che assumerà i contorni più radicali a cavallo tra gli anni settanta ed ottanta.

I mutamenti del sistema politico ma anche i cambiamenti epocali degli anni novanta incideranno in maniera determinante sull'assetto dei partiti in Italia mettendone in crisi il ruolo ed il rapporto con il sistema democratico nel suo complesso.

I mezzi di comunicazione di massa ed i sondaggi contribuiscono a modificare l'assetto politico ed il rapporto tra gli elettori e gli eletti. Con l'avvento delle nuove tecnologie e dei *social* cambiano le modalità di diffusione del messaggio politico e le metodologie di raccolta del consenso. I luoghi deputati al confronto ed alla formazione di quelle che un tempo venivano definite le linee del partito non sono più le sedi istituzionali tradizionali; la rete, attraverso votazioni *on line*, diventa la nuova agorà.

Tutto questo avviene in Italia senza che sia stata introdotta una seria forma di regolamentazione dei partiti politici che possa garantire la democraticità delle scelte e delle conseguenti decisioni.

Molti partiti «tradizionali» sono dotati di organi statutari solo sulla carta; sono soggetti privi di una reale dialettica democratica o di un'abitudine a convocare gli organi deliberanti.



Argomenti deboli appaiono quelli orientati a differenziare la democrazia *nei* partiti da quella *dei* partiti per declinare il «metodo democratico» previsto in Costituzione.

L'art. 49 della Costituzione «rafforza ma non soppianta la disciplina generale prevista per le associazioni contenuta nell'art. 18». I partiti sono pur sempre associazioni ed appare singolare dover constatare che gli iscritti ad un partito hanno spesso meno diritti di quelli di coloro che sono iscritti ad una qualsiasi associazione non riconosciuta.

In questo contesto è facilmente intuibile come il momento elettorale sveli la debolezza del nostro sistema democratico atteso che sono questi i partiti che selezionano la classe dirigente del Paese. Ebbene il tema della selezione delle candidature e quello della democrazia interna ai partiti si intrecciano. I metodi di selezione sono molto oscuri e spesso appannaggio del *leader* di turno o di ristrette oligarchie interne ai partiti.

Tale situazione contribuisce al sentimento di disaffezione dei cittadini per i partiti tradizionali e veicola il consenso verso forme di protesta che assumono ora la consistenza dell'astensionismo altre volte quello del consenso dato a forze essenzialmente populistiche.

In tale direzione si sono mosse negli ultimi anni anche le scelte del legislatore in materia di legge elettorale. Il sistema delle liste bloccate in gradi circoscrizioni, poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, le candidature plurime e scollegate dal territorio hanno contribuito ad alimentare un malcontento diffuso nell'elettorato che si sente sempre più spettatore non protagonista.

Il costituzionalismo liberaldemocratico sembrerebbe non poter fare a meno dei partiti quindi centrale diviene il tema della funzione che sono chiamati a svolgere e non più (o non solo) la loro struttura organizzativa.

Per questo motivo appare di vitale importanza indagare se e come la «struttura *del* partito» incida sulla «forma *della* democrazia» nella dimensione nazionale senza tralasciare uno sguardo al sistema nello Stato integrato nell'Unione europea.

La ricerca di una risposta a questo interrogativo percorre i capitoli del libro dedicati ai diversi momenti in cui il partito politico interagisce con i cittadini e con le strutture istituzionali dello Stato.

L'approdo non è definitivo e sicuramente necessita di ulteriori approfondimenti e rimediazioni ma emergono le tracce di una sicura rilevanza del sistema dei partiti nell'avveramento di una democrazia compiuta.

L'ipotesi di una regolamentazione attraverso una legge-quadro è la strada ipotizzata; nella consapevolezza, però, che da sola non sarà sufficiente a rafforzare la qualità della nostra democrazia.

## I partiti e la democrazia alla prova dello *hiatus* tra politica e democrazia popolare

*Il tiranno pensa innanzitutto  
a semplificare le leggi.*

Montesquieu

Uno dei problemi centrali della democrazia contemporanea è la crisi della rappresentanza. Tale crisi si intreccia con il tema dei partiti e con il loro ruolo nello Stato costituzionale.

I partiti politici un tempo pilastro delle istituzioni, hanno finito per «appesantirle ed occuparle»<sup>1</sup> perdendo così progressivamente contatto con i cittadini che non si sentono più rappresentati.

Agli albori del periodo repubblicano, come evidenziato da Paolo Ridola nel 1982, i partiti politici «assumono l'attuale fisionomia di istituzioni capaci di esercitare una crescente influenza nel funzionamento degli organi costituzionali, sino a divenire gradualmente gli effettivi detentori del potere politico nella vita dello Stato»<sup>2</sup>.

Ancora oggi i partiti politici continuano ad essere gli effettivi deten-

---

<sup>1</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore, 2009; C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2006; M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI, a cura di, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; per ampliare il raggio di riflessione sul concetto di pluralismo come tratto persistente delle società democratiche si v. J. RAWLS, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, 2001; mentre sulla società ugualitaria ed il concetto di democrazia si v. R. DWORKIN, *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza*, Feltrinelli, 2000.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione sulle origini della moderna problematica costituzionale dei partiti politici si v. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXII, 1982, ed in particolare la nota 2 e la bibliografia *ivi* richiamata; si rinvia anche ai risalenti ma sempre attuali lavori di P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I., 1949, ripubblicato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2015; A. PREDIERI,

tori del potere politico ma si tratta di mera gestione del potere, essendo venuta definitivamente meno la capacità di indirizzo politico. Da ciò la evidente incapacità, come lucidamente afferma Antonio Ruggieri, «di progettazione politica e di azione volta all'appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente ed intensamente avvertiti nel corpo sociale»<sup>3</sup>. Per questo motivo «alla loro declinante capacità di guida e di *leadership* si è sostituita la più facile tentazione di occupare sia le istituzioni sia estesi settori dell'economia pubblica»<sup>4</sup>.

Ed è alla fine degli anni ottanta che il processo di ribaltamento delle tradizionali posizioni si completa. Le proteste e le lamentele dei cittadini tradizionalmente veicolate *dai* partiti vengono ora incanalate *contro* di essi; con la conseguente esplosione di tensioni che prendono la forma dell'«antipoliteca». Ciò contribuisce al dissolvimento dei partiti tradizionali poiché «nessuno dei partiti che formavano l'arco costituzionale è rimasto in vita»<sup>5</sup>, tuttavia tale processo non esclude dal circuito decisio-

---

*I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI P., LEVI A., Firenze, 1950.

<sup>3</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi*, n. 22/2017; secondo l'A. è questo il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Il vero è che i partiti, con le lotte intestine che ne segnano il quotidiano operare e che non di rado sfociano in disgregazioni insanabili, esibiscono una generale, tangibile incapacità di progettazione politica e di azione volta all'appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente ed intensamente avvertiti nel corpo sociale.

<sup>4</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., p. 352.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 354; per un'interessante ricostruzione della fase costituente e sui risultati elettorali del 2 giugno 1946 che condizionano il successivo disegno si v. P. LOGROSCINO, *Accordo tra potenze straniere e scelte democratiche nella decisione costituente dell'Italia repubblicana*, in *Federalismi.it*, 28 gennaio 2009, l'A. evidenzia che l'obiettivo che resta perseguibile e che effettivamente il PCI si pone è quello di portare avanti una riforma del paese profonda, ma da realizzare nel tempo, senza strappi, ossia all'interno di un sistema di democrazia liberale occidentale. Da questa prospettiva, esso inizialmente guarda alla Costituzione con interesse relativo o meglio con un interesse specifico di ordine riduttivo. Il suo programma per la Costituente, infatti, non va oltre indicazioni sommarie, che però delineano in maniera limpida l'intento di dare all'Italia «un assetto costituzionale nel quale l'indirizzo politico della maggioranza e del corpo elettorale incontrino limiti minimi», così da non porsi come ostacolo sulla via della «democrazia progressiva». Ciò è apertamente affermato da Umberto Terracini nel corso del dibattito sul tema che si svolge in seno alla Seconda Commissione Forti, ove l'autorevole esponente comunista aggiunge un monito sui rischi della rigidità: essa, ponendo un limite al necessario continuo adeguamento della struttura giuridica alla struttura sociale, finirà per determinare «una situazione di crisi acuta, dalla quale non si potrà uscire altro che attraverso la frattura». A base di questo atteggiamento vi è la convinzione di poter raggiungere, insieme ai socialisti, la mag-

nale ciò che rimane di essi<sup>6</sup>.

Se da un lato, pertanto, la «partitocrazia» è stata avvertita da subito come il male incurabile del sistema italiano che inquina le istituzioni ed avvelena il circuito democratico, la cura ha portato ad un risultato persino più aberrante: a morire saranno i partiti (tradizionali), non la degenerazione partitocratica.

Questo ha portato diversi osservatori ad affermare che il passaggio dalla «Prima» alla «Seconda Repubblica» è stato un passaggio dalla «partitocrazia» *dei* partiti a quella *senza* partiti<sup>7</sup>.

Neppure il tentativo maggioritario, infatti, ha rivitalizzato il sistema politico-istituzionale.

Le riforme elettorali maggioritarie che pure avevano avviato per la prima volta in Italia un processo di alternanza «mettendo così in maggiore sintonia cittadini, partiti ed istituzioni»<sup>8</sup>, naufragano per la tendenza «dei partiti e delle loro coalizioni alla delegittimazione reciproca».

L'accentuata conflittualità esterna tra maggioranza ed opposizione, declinata all'interno delle coalizioni in una costante ridefinizione di identità politiche liquide in lotta costantemente l'una contro l'altra, sono state le caratteristiche della breve storia di quello che è stato correttamente definito «bipolarismo conflittuale»<sup>9</sup>.

---

gioranza politica e quindi intraprendere immediatamente il cammino della democrazia progressiva. Le elezioni del 2 giugno rivelano una realtà diversa dalle aspettative (o speranze) delle sinistre, giacché i due partiti riuniti nel «Patto di unità nazionale» non restano solo ampiamente al di sotto della maggioranza assoluta, ma hanno una forza che è paragonabile (superiore sì, ma non di molto) a quella della sola DC. La Costituzione inizia così ad assumere maggior rilievo anche per il PCI. Infatti, sfumata la possibilità di un governo delle sinistre e esclusa – ben da prima, perché impraticabile – l'insurrezione armata, diviene strategico partecipare alla definizione delle regole fondamentali dell'ordinamento. Regole che, da un lato, recepiscano almeno parte dei propri contenuti di valore e, dall'altro, garantiscano alle minoranze – a cui il PCI potrebbe appartenere – un adeguato ruolo politico.

<sup>6</sup> C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, p. 651, l'A. individua in una serie di interventi organici e non solo nella legge sui partiti le misure idonee a recuperare il loro ruolo costituzionale, in quanto il punto centrale della loro crisi è lo squilibrio fra accumulazione ingiustificata di potere e perdita di legittimazione nell'opinione pubblica.

<sup>7</sup> C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, cit.

<sup>8</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., p. 355.

<sup>9</sup> V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino 2007; per un'analisi politica dell'interminabile transizione italiana si v. R. FOA, *Il decennio spreco, liberal* Edizioni, 2005.

Le motivazioni di tale inspiegabile conflittualità vanno ricercate in un'arretratezza della cultura politica italiana<sup>10</sup> «stretta fra un Centro-sinistra che ha cercato di risolvere con l'anti-berlusconismo antichi problemi identitari e la simmetrica assenza, sul Centro-destra, di una robusta cultura politica liberale»<sup>11</sup>.

Il bipolarismo in Italia quindi viene ad essere frenato se non proprio travolto dalla frantumazione dei partiti.

In questo contesto i partiti non hanno più svolto la funzione di sintesi degli interessi e, peggio ancora hanno rappresentato esclusivamente le ambizioni personali dei *leaders*.

Anche per tali ragioni è stato affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>12</sup>. E se i partiti non riescono più a svolgere il ruolo che erano stati chiamati a svolgere, cosa succede?

La democrazia tende ad adattarsi a questi fallimenti.

Siamo all'interno di un processo *in itinere* il cui approdo al momento è sconosciuto.

Come novelli Colombo navighiamo in alto mare con pochi punti di riferimento che ci dovrebbero aiutare a non perdere definitivamente la rotta. I fari nella notte sono i principi costituzionali, i porti sicuri le istituzioni che possono contribuire a modellare i partiti indirizzandone le forme.

---

<sup>10</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit., secondo l'A. è un problema di *cultura politica*, che parrebbe essere largamente carente, per non dire del tutto assente, o – se più piace – di *cultura tout court* (confesso qui di sfuggita di essere stato molte volte preda dello sconforto nel confrontare i dibattiti alla Costituente o anche quelli delle prime legislature repubblicane, comprese le tribune politiche televisive al loro esordio, coi dibattiti che si hanno oggi alle Camere o nei salotti televisivi cui partecipano accreditati esponenti politici); G. ŽAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014.

<sup>11</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., p. 357.

<sup>12</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia che sebbene i partiti continuino ad essere attori della vita democratica, sono oramai così disconnessi dalla società e perseguono una forma di competizione così insignificante, che non sembrano più capaci di portare avanti il progetto democratico nella sua forma attuale; nel dibattito sulla democrazia e le riforme istituzionali si v. il fondamentale contributo di C. SCHIMMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, 1984. S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, p. 30, l'A. contesta le ricostruzioni che si incentrano sull'assunto della fine della democrazia dei partiti, con l'avvenuta «morte» di questi ultimi in quanto la fine di questi avrebbe condotto alla fine della democrazia.

Ma i partiti o le diverse forme verso le quali si aggrega oggi la raccolta del consenso si impiantano sulle fratture (*clevages*) che attraversano una determinata società.

Fratture che si sono modificate nel tempo. Sono mutati i contesti ed i contrasti che incidevano sulle diverse identità dei partiti. Ciò ha determinato il superamento delle categorie conosciute rendendo non più attuale la differenziazione fra partiti cattolici e partiti laici, fra partiti legati al movimento operaio o ai ceti borghesi, fra partiti legati a politiche nazionali o ad interessi territoriali. C'è la necessità di una ridefinizione del perimetro entro il quale i partiti possono fungere da raccordo tra società civile e Stato.

Ma questa non è un'operazione agevole perché il vuoto più ampio è proprio quello creatosi tra politica e democrazia popolare<sup>13</sup>.

Si tratta di una frattura pericolosa non trovando una composizione potrebbe creare uno slittamento delle istituzioni democratiche verso forme populistiche<sup>14</sup> o autoritarie, alle quali non sono estranee le nuove suggestioni sollecitate dalla tecnologia.

Un indice di tale fenomeno lo possiamo riscontrare nell'«indifferenza con la quale una parte dei cittadini guarda al mondo della politica nel suo insieme»<sup>15</sup>. Questa indifferenza è pericolosa e porta a ridefinire la forma o le forme della democrazia che si polarizza.

La contrapposizione diventa quella tra democrazia costituzionale e la componente popolare della democrazia.

Con la prima che enfatizza la necessità di pesi e contrappesi tra le istituzioni e prevede il governo *per* il popolo con l'intermediazione dei partiti; la seconda «che enfatizza il ruolo dei cittadini e la partecipazione popolare e che implica il governo *da parte* del popolo»<sup>16</sup>.

Si pone quindi il problema di definire la possibilità o meno di concepire una democrazia senza partiti.

---

<sup>13</sup> Per un'analisi comparata si v. J. LUTHER, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, 1/2017.

<sup>14</sup> A. CANTARO, *La rappresentanza nell'epoca post-ideologica: una fabbrica delle illusioni?*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, p. 103-127, ed *ivi* anche dello stesso A. *Presentazione. Partiti e sindacati nella crisi*, p. 71-77, il tema affrontato è il destino della rappresentanza democratica nel secolo che si annuncia come il «secolo antipolitico»; la crisi d'autorità delle tradizionali istituzioni della rappresentanza (partiti, parlamenti, sindacati) e quali *chance* di successo e prospettive possa avere la risposta populista.

<sup>15</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia come non solo l'ostilità ma anche l'indifferenza produca fratture difficilmente colmabili in quanto la politica ed i politici vengono considerati inutili.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

Un dato è evidente: i partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dalla Costituzione.

Non sono più il *luogo* del confronto e dell'elaborazione del progetto di società ma, nella migliore delle ipotesi cartelli elettorali utilizzati per accedere alle cariche pubbliche attraverso scelte poco trasparenti e sempre meno inclusive.

I partiti non sono più in grado di coinvolgere i cittadini che sono sempre meno disposti ad identificarsi ed impegnarsi nelle loro attività ma sono ancora gli strumenti per fornire al *leader* di turno un trampolino di lancio per raggiungere il controllo delle istituzioni.

Questo di per sé è un indice di quanto basso sia il livello del nostro sistema democratico.

Studiare i percorsi che caratterizzano la parabola dei partiti politici in Italia assume allora evidente centralità ai fini della comprensione di un processo *in progress* nel quale i partiti formalmente ancora esistono ma appaiono malati gravi ed incurabili<sup>17</sup>.

Il «vuoto» tra politica e democrazia popolare sarà colmato; il tema è capire se e come i partiti sapranno assolvere a questa funzione.

---

<sup>17</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit.; S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, cit., p. 30 l'A. evidenzia la necessità di identificare strumenti idonei a integrare il circuito della rappresentanza, stimolandone il miglior funzionamento, strumenti anche di tipo giurisdizionale ma sempre attraverso i partiti.