

## Alcune brevissime riflessioni sui partiti politici\*

di

Antonio Ignazio Arena\*

SOMMARIO: 1. Chiarimenti teorici e terminologici: a) Sistema politico, forma di governo, forma di Stato; b) Sistema politico, forma di governo e partecipazione italiana all'Unione europea. – 2. I partiti politici, in Italia, esistono ancora? – 3. La Costituzione come "terreno comune" e il pluralismo ideologico interno ai partiti. – 4. Internet può sostituire i partiti? È causa dei loro affanni? Può essere loro utile? – 5. Serve una legge sulla democrazia interna ai partiti?

### 1. Chiarimenti teorici e terminologici

#### a) Sistema politico, forma di governo, forma di Stato

È impossibile affrontare il tema indicato nel titolo di questo lavoro senza alcuni preliminari chiarimenti teorici e terminologici. Ciò dipende essenzialmente dalla varietà delle tesi che sono state proposte con riferimento ai sistemi politici.

Essi sono stati concepiti come elementi della forma di governo<sup>1</sup> e quest'ultima, a sua volta, è stata definita come la relazione intercorrente tra gli organi che

---

\* In questo lavoro mettiamo per iscritto e sviluppiamo i contenuti dell'intervento *Partiti politici e rete* svolto in occasione del Convegno dal titolo "Le nuove tecnologie e il futuro del diritto pubblico", Firenze 22-23 novembre 2019 (ICON-S Italian Chapter, *panel* "Nuove tecnologie e partecipazione democratica").

\* Dottore di ricerca in Scienze giuridiche – Diritto costituzionale - Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Si v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 634 ss., ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 174: «Ogni forma di governo include oggi un contesto partitico che la qualifica almeno in parte, sia dal punto di vista strutturale sia, più ancora, da quello funzionale: e da ciò deriva che la classificazione delle forme stesse si fonderà su dati normativi e insieme su dati insuscettibili di essere in via diretta disciplinati in norme della Costituzione, ma tuttavia a più di un titolo giuridicamente rilevanti». Elia sviluppava la tesi di M. DUVERGER (*I sistemi politici*, trad. it. a cura di S. Castelli, Roma-Bari, 1978, 149), per il quale «i regimi parlamentari moderni funzionano in modo diverso a seconda del sistema dei partiti, che incidono profondamente sul rapporto tra parlamento e governo» (la prima edizione di questo scritto è del 1955).

esercitano la funzione di indirizzo politico<sup>2</sup>. Si è sostenuto anche che la classificazione delle forme di governo (e dei sistemi politici, se essi sono da considerare come un elemento in esse incluso) abbia senso solo entro la forma di Stato democratica. Tutte queste tesi sono state e sono difese, e possono essere sostenute assieme (anche se è possibile che uno stesso pensatore non le condivida tutte).

Di contro, noi consideriamo il sistema politico quale elemento *esterno* alla forma di governo<sup>3</sup>. La sfera politica e quella istituzionale devono rimanere distinte, si trovano in un rapporto di «irriducibile alterità»<sup>4</sup>. Sistema politico e forma di governo si influenzano reciprocamente. Il sistema politico appartiene alla realtà sociale, la quale ospita – oltre alle dinamiche politiche, per l'appunto – quelle economiche e quelle culturali<sup>5</sup>. È molto importante sottolineare come il sistema politico (oltreché economico e culturale) incida sul funzionamento del sistema istituzionale (forma di governo). Ciò nondimeno, finché una data costituzione è vigente la forma di governo è quella che essa definisce, appartiene alla realtà giuridica. Tali premesse ci sembrano utili per analizzare le costituzioni non solo dei Paesi democratici, ma anche di quelli non democratici. Questi ultimi presentano anzi una più ricca gamma di forme di governo rispetto ai primi<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Secondo C. MORTATI (*Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 74) «è appunto la considerazione dell'assetto organizzativo nella parte riguardante la composizione e le attribuzioni dell'organo o degli organi titolari della funzione d'indirizzo che fornisce il principale criterio di classificazione delle forme di governo».

<sup>3</sup> Come osservato da M. LUCIANI [voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, 2010, 556], «il loro essere "presupposti" quali condizioni di fatto non fa sì che i partiti siano anche "posti" quali elementi costitutivi della forma di governo. Ciò che sta "fuori" di essa può essere importante, per il suo funzionamento, tanto quanto ciò che vi sta "dentro", ma non per questo cessa d'essere un elemento che non appartiene alla sua struttura».

<sup>4</sup> L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 424.

<sup>5</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO (voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 12): «La società è un insieme complesso e articolato di molte sfere [...] La espressione tradizionale "forme di governo" [va] intesa come individuazione dei caratteri giuridici essenziali che presenta l'insieme delle strutture governanti».

<sup>6</sup> S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, 2010, 79: «Le tipologie di questi regimi sono più ricche perché più ricca è la realtà di regimi non democratici, rispetto a quelli democratici». Si pensi alla differenza tra ordinamento fascista e ordinamento nazista. Essa non si coglie sul piano della forma di Stato (sempre di autocrazie si tratta), quanto piuttosto della forma di governo. Tra gli elementi più noti di differenziazione, basti ricordare la «"diarchia" che avrebbe caratterizzato gli equilibri costituzionali del fascismo italiano, differenziandolo profondamente da altre

In questa sede, ad ogni modo, svilupperemo il discorso sui partiti con riguardo alla democrazia e, in particolare, all'ordinamento costituzionale italiano. Con due avvertenze: 1) al di là della *querelle* sulla classificazione delle pubbliche funzioni (noi preferiamo discorrere di "attività" – piuttosto che di "funzione" – di indirizzo politico)<sup>7</sup>, respingiamo una concezione organicistica dell'esercizio del pubblico potere che "tutto" lo considera come manifestazione di un'unica macro-antropica entità; 2) conseguentemente, riteniamo della massima importanza per comprendere il funzionamento delle istituzioni di una democrazia la distinzione – niente affatto retorica – tra organi politici e di garanzia. Ammettiamo, però, che essa possa divenire retorica se non intesa con la necessaria elasticità.

In una autocrazia la distinzione tra organi politici e organi di garanzia non ha ragion d'essere. Il sistema politico è composto da un solo partito (o è caratterizzato da un unico partito dominante) e la volontà preminente entro il partito condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche. All'estremo opposto si colloca la democrazia, nella quale il sistema politico è pluralista e la volontà dei partiti condiziona fisiologicamente l'esercizio delle funzioni di alcuni soltanto degli organi pubblici: gli organi politici. Gli altri organi – che dal sistema politico devono essere separati perché per costituzione "imparziali" – sono detti di garanzia. Si cade in errore quando, irrigidendo la distinzione, si immagina che l'esercizio delle funzioni degli organi di garanzia possa essere privo di "forza politica": in esso, al contrario, è immanente e ineliminabile l'espressione di giudizi soggettivi di valore. Del resto, nei termini che brevemente diremo, nelle funzioni esercitate dagli organi politici è sempre presente una "forza garantista".

#### **b) Sistema politico, forma di governo e partecipazione italiana all'Unione europea**

La partecipazione italiana all'Unione europea richiede di modificare il discorso sul sistema politico? Modifica la forma di governo?

---

esperienze europee (per esempio da quella nazista in Germania)»: così G. MELIS, voce *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, 1990, 263.

<sup>7</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, ora in *Opere*, Milano, 2000, 422.

Nessuno può negare che gli impegni assunti a livello sovranazionale dal nostro Paese influenzino il funzionamento della forma di governo. E le vicende politiche degli altri Stati membri dell'Unione europea condizionano i partiti italiani<sup>8</sup>. Da sempre, però, il sistema politico e il funzionamento della forma di governo sono segnati dalle relazioni con altri Stati: in questo senso la partecipazione italiana all'Unione non comporta particolari novità nello studio del sistema politico e non trasforma la nostra forma di governo.

L'Unione va vista per quello che è, non per quello che speriamo (Stati Uniti d'Europa) o temiamo (Leviatano europeo) possa diventare.

Dal nostro punto di vista, dunque, la forma di governo italiana rimane quella definita – “razionalizzata”, per dirla con Biscaretti – dalla Carta costituzionale italiana<sup>9</sup>. Ha il suo perno nella centralità del Parlamento, organo politico ma – fin dalle sue origini<sup>10</sup> – chiamato a dar risposta agli interessi della comunità, così *garantendoli*. Il Parlamento ha il compito di garantire i diritti dei cittadini, nelle forme appropriate ad un organo politico (ovviamente).

Non contano solo le garanzie dalla politica, che pure sono imprescindibili in una democrazia. Contano anche le garanzie *della* politica. Le leggi non «non si intrufolano tra di noi come *parvenus* di nascita vile»<sup>11</sup>.

La centralità del Parlamento, però, ha senso solo se c'è rispetto reciproco tra maggioranza e opposizione<sup>12</sup>, se il sistema politico si basa su una contrapposizione rispettosa (ciò che la Costituzione esige). Ha senso ulteriormente se la distinzione

---

<sup>8</sup> Su questi temi v. N. LUPO (*La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”, in gruppodipisa.it, 3/2019, 176*) che in relazione alla crisi del Governo Conte I ha scritto di «corto-circuito» tra forma di governo italiana e “forma di governo” dell'Unione.

<sup>9</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le “forme di Stato” e le “forme di governo”. Le Costituzioni moderne*, Milano, 1988, 264 ss.

<sup>10</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO (*Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, 18): «Nell'architettura dello Stato liberale di diritto si ritiene necessario che all'elaborazione della legge, incaricata di disciplinare in concreto i diritti dei cittadini, partecipi, in modo determinante, ancorché non esclusivo, un organo rappresentativo dei cittadini medesimi; ed è in tale organo che si individua il principale limite al potere sovrano».

<sup>11</sup> J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, trad. it. a cura di A. Pintore, Milano, 2001, 18.

<sup>12</sup> A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, in *Quad. cost.*, 3/2018, 667 ss.

tra sistema politico e sistema istituzionale è mantenuta anche con riferimento ai rapporti tra partiti (liste) e gruppi. Questi ultimi appartengono alla sfera istituzionale, non a quella politica<sup>13</sup>. La centralità del Parlamento ha motivo di essere richiamata poi se l'indipendenza del parlamentare è protetta, anche rispetto al proprio gruppo e rispetto al proprio partito<sup>14</sup>. La «tirannia dei partiti sui parlamentari»<sup>15</sup> deve essere evitata.

In ragione delle *contingenze* politiche e delle riforme elettorali, negli anni passati, si è ritenuto di individuare trasformazioni della forma di governo specialmente quanto al ruolo del Presidente del Consiglio. Talvolta il cambiamento del Governo è stato confuso con quello della forma di governo. Oggi potrebbero essere le funzioni assegnate dai Trattati europei agli Esecutivi nazionali (e ai loro capi) a suggerire un superamento degli equilibri propri della forma di governo italiana, della sua caratterizzazione "non monista" (e perciò né governativa né assembleare). Si potrebbe allora pensare che gli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale abbiano trasformato il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, accrescendone le prerogative fino al punto di far assumere alla forma di governo parlamentare una tendenza governativa.

Ci sembra, invece, debba rimanere fermo che la forma di governo italiana non ha una tendenza governativa: il Presidente del Consiglio, in particolare, non ha una

---

<sup>13</sup> Partiti e gruppi sono «due entità completamente diverse per struttura, natura giuridica, finalità e posizione nell'ordinamento costituzionale» (così G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, II, Milano, 1980, 289). La riforma del regolamento del Senato non ha ostacolato nella XVIII Legislatura la formazione di nuovi gruppi. Il vero motivo del fallimento (per questo aspetto) della riforma non risiede comunque nella ambiguità delle disposizioni regolamentari o nel fatto che le modifiche sono state approvate solo in un ramo del legislativo, ma nella ingenuità delle restrizioni che non tengono conto delle normali dinamiche parlamentari (in caso di ragioni politiche "forti" è dubbio che possa essere la disciplina dei gruppi ad ostacolare eventuali scissioni): sia consentito rinviare a quanto già si era osservato in *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rass. parl.*, 1/2018, 16 s.

<sup>14</sup> Così si esprimeva al riguardo W.S. CHURCHILL (*The Second World War*, I, *The gathering Storm*, New York, 2014, 161): «I take it from your vote, in view of the speeches I have made, that you desire me to exercise my independent judgement as a Member of Parliament, and, in accordance with the highest tradition of that House, to give the fruits of my knowledge and experience freely and without fear» (il discorso è del 1935).

<sup>15</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 274.

posizione di assoluta preminenza né nella determinazione dell'indirizzo politico (poiché tale determinazione è figlia dello stretto coordinamento tra Governo, nel suo complesso, e Parlamento) né nei rapporti con i ministri (che, ad esempio, non può rimuovere); tanto meno in ordine alla determinazione della politica generale del Governo (che spetta al Consiglio dei ministri) o della "politica nazionale" (come noto, assai significativamente, nella Carta costituzionale la formula "politica nazionale" ricorre soltanto con riferimento al diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici).

Il cuore della attività di governo è la collegialità e occorre ribadirlo sempre perché ciò risponde all'esigenza di limitare il potere del Presidente del Consiglio e del Governo. La partecipazione italiana all'Unione europea e, più in generale, le situazioni contingenti della politica (estera o interna che sia) non sono idonee a modificare questo equilibrio che – finché la Costituzione è vigente (o non viene modificata) – appartiene alla realtà giuridica. La "vicenda MES" e le stesse dichiarazioni del Presidente del Consiglio Conte ci sembrano corroborare l'idea che questa ricostruzione non sia mitica, astratta o superata<sup>16</sup>.

## **2. I partiti politici, in Italia, esistono ancora?**

In Italia la discussione pubblica sui partiti politici è segnata dalla denuncia della loro crisi o della loro morte. Se così fosse, le nostre riflessioni sarebbero dedicate a delle norme costituzionali il cui oggetto è in procinto di estinguersi o ormai estinto.

---

<sup>16</sup> Si potrebbe dire che nel caso del Governo (a differenza della Corte costituzionale) la collegialità operi in modo debole, in ragione della natura politica di questo organo. Ad ogni modo essa è fondamentale. Nel corso della *Informativa urgente* del 2 dicembre 2019 così si esprimeva il Presidente del Consiglio dei ministri: «Desidero, inoltre, precisare che tutto quanto avveniva sui tavoli europei, a livello tecnico, politico, era pienamente conosciuto dai membri del primo Governo da me guidato, i quali prendevano parte ai vari Consigli dei ministri, contribuendo a definire la corale e collettiva posizione dell'Esecutivo italiano sul tema [...] non solo c'è stata piena condivisione all'interno del Governo, ma su questa materia vi è stato, con il Parlamento italiano, un dialogo costante, un aggiornamento approfondito» (v. XVIII Legislatura, Discussioni – Seduta di lunedì 2 dicembre 2019, Resoconto stenografico n. 269, *Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei ministri in merito alle modifiche del Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità*). Come noto, in quella occasione il Presidente del Consiglio veniva accusato, al contrario, di aver deciso da solo da esponenti dell'opposizione. A nostro avviso, la formula (antica e, certo, ossimorica) "*primus inter pares*" mantiene la sua importanza per comprendere la relazione tra Presidente del Consiglio e ministri.

Per contro, non manca chi qualifica tale denuncia di crisi o di morte come «fattore di falsa coscienza e di distorsione ideologica»<sup>17</sup>.

Il sistema politico italiano negli ultimi decenni è molto meno partecipato<sup>18</sup>; ma, in termini di diritto costituzionale, alla domanda sull'esistenza dei partiti o sulla loro crisi bisogna rispondere interpretando l'art. 49 della Carta.

Riteniamo che dall'art. 49 non discenda alcun modello di partito alla luce del quale bollare come "non partiti" le associazioni politiche che oggi formano le liste e presentano propri esponenti alle elezioni<sup>19</sup>.

Appartiene inoltre ai tratti caratterizzanti della Costituzione italiana l'assenza di un controllo sulla democrazia interna ai partiti<sup>20</sup>, ai quali soltanto si richiede di competere "con metodo democratico", cioè sulla base del confronto dialettico e in modo non violento<sup>21</sup>. Altri ordinamenti sposano quella che i costituzionalisti spagnoli definiscono una concezione "militante"<sup>22</sup> della democrazia e prevedono controlli su struttura e ideologia dei partiti (come noto, così è in Germania) o sulla sola organizzazione interna al partito (per l'appunto tale è l'opzione preferita in Spagna).

Far discendere dall'art. 49 Cost. un modello di partito alla luce del quale giudicare i partiti esistenti ci condurrebbe o a negare la vigenza dell'art. 49 (laddove il modello risultasse essere storicamente superato, come che poi si giudichi in termini politici

---

<sup>17</sup> S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in AA.VV., *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014, VII.

<sup>18</sup> Non ci dilunghiamo sul fatto che la minore partecipazione nulla toglie alla "pervasività" dei partiti, i quali anzi ci sembrano alle volte invadere spazi della vita sociale nei quali la loro presenza non è necessaria (si pensi alle elezioni dei rappresentanti degli studenti, scolastiche e universitarie) o è del tutto illegittima (si pensi agli scandali legati ai rapporti politica-magistratura).

<sup>19</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, 2011, 345 s.

<sup>20</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 79.

<sup>21</sup> Cfr. C. MORTATI, voce *Costituzione (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 226 s.

<sup>22</sup> Cfr. STC 48/2003, FJ7 (*Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica de partidos de 2002*).

la cosa) o ad appiattare il modello sulla realtà contemporanea, cadendo così nella trappola del “descrittivismo”<sup>23</sup>.

### 3. *La Costituzione come “terreno comune” e il pluralismo ideologico interno ai partiti*

I partiti sono cambiati, nella struttura, nell’attività, nelle proposte. Anzi, cambiano continuamente. Un punto fermo è rappresentato però dalla Costituzione, quale patto d’unità nazionale. Essa è il “terreno comune”<sup>24</sup>, la cornice entro la quale – senza se e senza ma – dovrebbero situarsi le controversie politiche. Dobbiamo fare affidamento sul fatto che questo avvenga spontaneamente, non dietro la minaccia di una sanzione. La democrazia non si regge sulle sanzioni, ma sul consenso spontaneo. Le istituzioni democratiche hanno bisogno di una società democratica, di partiti le cui proposte siano compatibili con la Costituzione.

Poiché i partiti non sono più aggregazioni ideologiche nel senso novecentesco, la partecipazione non può più passare dalla condivisione di una cultura politica. Si è ormai affermato un forte pluralismo “intra-partitico” e uno ancora più marcato caratterizza gli schieramenti parlamentari, la maggioranza e l’opposizione di turno. Se non riconducibile a più bassi interessi, la scelta di schierarsi con questo o quel partito è radicata in una “precomprensione antropologica”, in un “discernimento esistenziale”, in una valutazione di “simpateticità”, piuttosto che in una ideologia. Ciò non vuol dire che le ideologie non esistano: «L’albero delle ideologie è sempre verde»<sup>25</sup>. Le ideologie ci sono ancora, ma coloro che ne condividono una – quale che sia – non formano un unico partito.

Se, però, la Costituzione è il terreno comune e i temi della politica devono essere con essa coerenti, occorre comunque distinguere tra questioni sulle quali non ci si dovrebbe dividere (se non quanto ai mezzi per attuare la Costituzione stessa) e questioni sulle quali una più netta contrapposizione è fisiologica. Per esempio, l’art.

---

<sup>23</sup> Sui rischi del “descrittivismo” v. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2000, 5.

<sup>24</sup> R. DWORKIN, *La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico*, trad. it. a cura di L. Cornalba, Milano, 2007, 38.

<sup>25</sup> N. BOBBIO, *Destra e sinistra*, Roma, 2009, 21.

3, comma II, e le norme dedicate ai “rapporti economici” sono patrimonio comune a tutte le forze politiche. La disciplina normativa delle complesse questioni di bioetica/biodiritto è invece, al netto di indicazioni di carattere molto generale che vengono dalla Carta, più ampiamente da ricomprendere – se così si può dire – nella “discrezionalità della politica”. Per questo la contrapposizione *ideologico-politica* fondamentale – se si tiene conto di quanto i costituenti “hanno già deciso” – dovrebbe essere su questi e altri temi “etico-politici” (è la contrapposizione conservatore/radicale)<sup>26</sup>, ma il sistema politico è “ideologicamente disallineato” rispetto ad essa e la distinzione tra partiti e coalizioni taglia trasversalmente i campi delle due culture politiche della nostra “democrazia possibile”.

#### 4. Internet può sostituire i partiti? È causa dei loro affanni? Può essere loro utile?

In questi anni in molti si sono chiesti se la rivoluzione tecnologica possa determinare il trapasso dai partiti alla rete.

V'è stato chi ha scorto in essa il mezzo per la affermazione di istituzioni trasparenti. Per Lévy nel *cyberspazio* emergerebbe «una nuova sfera pubblica che sta radicalmente riplasmando le condizioni del governo e che probabilmente farà emergere nuove e prima inimmaginabili forme politiche»<sup>27</sup>. E tuttavia i partiti politici – si è notato – «hanno utilizzato la rete più con finalità di comunicazione politica e di propaganda che di trasparenza dei propri assetti interni»<sup>28</sup>.

Secondo alcuni la rete ha felicemente determinato la transizione dalla democrazia parlamentare alla democrazia del pubblico<sup>29</sup>; secondo altri ha ripristinato uno spazio “sconfinato” di confronto (al di là di ogni principio giuridico o morale), ha

---

<sup>26</sup> «Sembra che si stia formando una modulazione particolare dell’etica, legata più alla politica che alla metafisica» (così C. ZUCCARO, *Bioetica e valori nel postmoderno. In dialogo con la cultura liberale*, Brescia, 2003, 5).

<sup>27</sup> P. LÉVY, *Verso la cyberdemocrazia*, in AA.VV., *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell’epoca delle reti*, a cura di D. de Kerkhove, A. Tursi, Milano, 2006, 3.

<sup>28</sup> M.R. ALLEGRI, *La trasparenza dei partiti politici attraverso internet*, in AA.VV., *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, a cura di F. Marcelli, P. Marsocci, M. Pietrangelo, Napoli, 2015, 220.

<sup>29</sup> B. MANIN, *The principles of representative government*, New York, 1997, 218 ss.

aperto la strada a una inquietante “democrazia oculare”<sup>30</sup>. È appena il caso di ricordare il fenomeno dilagante delle cc.dd. *fake news*: prima delle ultime elezioni europee – per fare solo un esempio – l’AGCOM ha rilevato la crescita della disinformazione *online* su temi centrali del dibattito politico italiano, quali la criminalità, la disoccupazione e l’immigrazione<sup>31</sup>.

Non è mancato chi ha attribuito alla rete funzioni anti-autocratiche<sup>32</sup>, incontrando la critica per la quale «*internet* è un “mezzo” prezioso, ma solo un mezzo [...] Non sarà dunque *internet* a governare al posto dei dittatori deposti, ma soggetti storici reali, portatori di specifici interessi politici, economici, culturali»<sup>33</sup>. Se *internet* può dirsi per un verso avere favorito il dialogo diretto tra istituzioni e cittadini (per McQuail i nuovi media «permettono che si svolga un dialogo fra i politici e i cittadini attivi, scavalcando l’intervento dei partiti»<sup>34</sup>), per altro verso esso sembra avere accresciuto il divario tra cittadini “politicamente attivi” e tutti gli altri<sup>35</sup>.

A parer nostro la rete non può sostituirsi (e non si è sostituita) ai partiti, proprio perché è soltanto un mezzo.

Aggiungiamo che essa non è neppure causa (o tra le cause) degli affanni dei partiti stessi. La ragione di tali affanni è da ricercare nella relazione tra potere pubblico e sfera economica ed è questo un discorso da riferire non solo ai partiti, ma più in generale ai corpi intermedi.

Muoviamo dalla premessa per la quale la sfera economica è attraversata da crescenti disequaglianze e queste incidono sulle dinamiche istituzionali, sul sistema politico e sulla cultura della comunità. Una delle conseguenze è, entro la sfera culturale, il rischio di disgregazione dei corpi intermedi (dalla famiglia alle associazioni).

---

<sup>30</sup> J. GREEN, *The Eye of the People. Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford, 2010, 129 s.

<sup>31</sup> Cfr. il *report* della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni “*Osservatorio sulla disinformazione online*” n. 04/19, a cura del Servizio economico statistico (disponibile su *agcm.it*).

<sup>32</sup> S. COLEMAN, *The new media and democratic politics*, in *New Media and Society*, 1/1999, 67 ss.

<sup>33</sup> G. AZZARITI, *Lex digitalis e democrazia*, in AA.VV., *Internet e Costituzione*, a cura di M. Nisticò, P. Passaglia, Torino, 2014, 355.

<sup>34</sup> D. MCQUAIL, *Sociologia dei media*, trad. it. a cura di G. Mazzoleni, Bologna, 2018, 119.

<sup>35</sup> *Ivi*, dove si legge che «i nuovi media vengono prevalentemente sfruttati da quella ristretta minoranza che è già politicamente interessata e coinvolta. È dunque possibile che i nuovi media approfondiscano il divario fra i partecipanti attivi e tutti gli altri».

La Costituzione italiana è particolarmente sensibile alle realtà intermedie. Rifiuta la prospettiva di un razionalismo “cieco” alle formazioni sociali, che “vede” soltanto individuo e Stato.

Ciò nonostante proprio una impostazione – al contempo individualista e statalista – ispira talvolta le scelte politiche: si pensi soprattutto al mondo del lavoro e a come le scelte legislative in questo ambito possano lacerare il tessuto sociale (alimentando il precariato; incentivando la migrazione, fuori e dentro i confini nazionali; riducendo le garanzie per i lavoratori). L’indulgenza verso questo tipo di politiche in una democrazia non dovrebbe esistere. Il prodotto di queste politiche è «*not the free individual but the lost individual*»<sup>36</sup>. Esse creano ostacoli allo svolgimento della personalità umana (alla formazione della famiglia, al raggiungimento della indipendenza economica, alla partecipazione politica); ostacoli che non sono compensati dalle nuove possibilità offerte dal progresso tecnologico; che non sono difficoltà individuali, ma problemi di sistema. Diciamo solo che oltre una certa soglia, da non determinare in astratto, la democrazia è messa a repentaglio da simili scelte. È proprio di una forma di Stato diversa, quella (aristocratica nella sua variante) plutocratica, assecondare le dinamiche di mercato senza alcun riguardo per il modo in cui queste influenzano la sfera culturale. In una plutocrazia, si presume che la ricchezza sia la misura del valore personale e quindi è ritenuto giusto che chi è ricco abbia maggiori possibilità.

Quel che vale in generale per i corpi intermedi, vale in particolare per i partiti. Anche sulla sfera politica l’influenza delle crescenti diseguaglianze economiche è forte: «Le diseguaglianze economiche contribuiscono a produrre disuguaglianze politiche [...] L’accumulo diseguale di risorse politiche suggerisce una possibilità inquietante: le disuguaglianze politiche possono aumentare, per così dire, fino a giungere a un livello irreversibile»<sup>37</sup>, cioè non compatibile con la democrazia.

In democrazia le diseguaglianze incompatibili con l’effettiva partecipazione di ciascuno alle differenti sfere entro le quali si articola la convivenza associata

---

<sup>36</sup> Cfr. R. NISBET, *The Quest for Community*, Wilmington, 2014, 9.

<sup>37</sup> R. DAHL, *Sull’uguaglianza politica*, trad. it. a cura di A. Cesarini Patrono, Roma-Bari, 2007, 80.

devono essere rimosse. Se questo non avviene, la partecipazione diventa sempre meno effettiva.

*Internet* può incidere positivamente sulle dinamiche della partecipazione<sup>38</sup>. Non c'è alcun nesso necessario tra utilizzo politico di *internet* e proposte "anti-sistema" o demagogiche. Basti pensare a come la rete consenta forme di comunicazione a distanza che, in qualche modo, hanno una funzione sociale analoga alle chiacchiere che ieri, più di oggi, si scambiavano *de visu*, nella sede del circolo o della sezione di partito. Questi "gruppi" (per riprendere l'espressione in uso in una delle più note *app* di messaggistica) sono molto diffusi e spesso raccolgono militanti e simpatizzanti.

Ciò non toglie che una simile "partecipazione virtuale" non possa sostituirsi a quella "reale". Facciamo un esempio che ci riporta al tema dell'influenza della sfera economica sulle altre sfere della vita: se si costituisce una associazione di giovani desiderosi di influire sulle dinamiche politiche locali, ma di questi la gran parte finisce per migrare altrove in cerca di lavoro, l'associazione si spegne. *Internet* può servire, ma l'azione politica richiede presenza sul territorio, soprattutto per ragioni pratiche.

##### 5. *Serve una legge sulla democrazia interna ai partiti?*

Senz'altro possiamo guardare con favore, nella prospettiva democratica, al modo in cui la rete agevola la consultazione degli iscritti ai partiti sui temi da affrontare o anche sulle persone da candidare. Tuttavia ciò ha senso nella misura in cui tali consultazioni si svolgano con modalità tali da evitare da parte dei gruppi dirigenti di partito delle manipolazioni. Nella sfera pubblica sono vive le polemiche sulla attendibilità delle consultazioni informatiche proposte da alcuni partiti<sup>39</sup>. Se i partiti optano per meccanismi poco chiari, lo fanno a proprio rischio e pericolo (almeno se il contesto è quello di una sfera pubblica critica). Ma – possiamo chiederci – si deve

---

<sup>38</sup> Cfr. M. AINIS, *Democrazia digitale*, in *Rass. parl.*, 2/2013, 263 ss.

<sup>39</sup> Cfr. il comunicato del Garante per la protezione dei dati personali, *Rousseau: Antonello Soro risponde a Davide Casaleggio*, Roma, 11 novembre 2019, disponibile su [garanteprivacy.it](http://garanteprivacy.it).

fare affidamento soltanto sulle dinamiche del consenso o è auspicabile *anche* un intervento in materia da parte del legislatore?

Attualmente le previsioni legislative vigenti sono generiche e, del resto, sono da riferire ai soli partiti che intendano usufruire di alcuni benefici finanziari<sup>40</sup>. Peraltro a questi benefici fanno da contraltare “disincentivi giudiziari” (norme interne “troppo democratiche” finiscono per rivolgersi come *boomerang* contro i dirigenti di partito in caso di controversie con esponenti di minoranza). Questo offre un argomento in più ai dirigenti di partito, nella stesura degli statuti, per contenere la democrazia interna. Paradossalmente può aiutare a giustificare la previsione di disposizioni statutarie poco democratiche («nel caso in cui le disposizioni interne di un partito contengano procedure dettagliate che consentano al *leader* di esercitare un potere di veto assoluto e permanente su tutta la procedura di selezione delle candidature, le possibilità di intervento del giudice sarebbero molto ridotte, malgrado l’impatto evidentemente negativo di queste norme sui diritti degli associati»<sup>41</sup>).

Pertanto è sì auspicabile, nella prospettiva democratica, una disciplina legislativa che – *senza violare l’autonomia delle formazioni politiche* – meglio garantisca il rispetto di alcune norme fondamentali di trasparenza idonee ad evitare la manipolazione del consenso<sup>42</sup>. Tuttavia – lo ripetiamo – se le diseguaglianze economiche crescono e le risorse dei partiti sono prevalentemente private, nessuna legge sulla democrazia interna è destinata a rafforzare effettivamente la partecipazione.

---

<sup>40</sup> Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2017, 613.

<sup>41</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna ai partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 217.

<sup>42</sup> Secondo F. SCUTO (*op. cit.*, 193 s.) «il legislatore potrebbe fornire un contributo di rilievo nell’istituzionalizzare quelle consultazioni [es. elezioni interne, scelte dei candidati] preservandole maggiormente dai rischi cui vanno incontro in assenza di regole pubblicistiche». Va detto comunque che l’assenza di una simile disciplina non è da considerare una “lacuna” che la Costituzione richiede di colmare, ma il frutto di una decisione legittima del Parlamento.