

**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.**

Il lavoro verte su di un tema classico e centrale per la scienza del diritto pubblico e costituzionale, ossia come il sistema politico incide sulla democrazia nella sua effettività.

I partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dagli artt. 49 e 18 della 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 cittadini si identificano sempre meno nell’attuale sistema partitico e sono poco disposti ad impegnarsi nelle loro attività; purtroppo i partiti sono ancora gli strumenti per raggiungere il controllo delle istituzioni. Studiare i percorsi che caratterizzano la parabola dei partiti politici in Italia ed in Europa ed in prospettiva le ipotesi di regolamentazione della loro disciplina giuridica consente una riflessione sulla democrazia del presente e del futuro.

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

ISBN 978-88-6611-708-7



9 788866 117087

€ 22,00



I. Lagrotta

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia

31

## La crisi dei partiti e la democrazia in Italia

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**, ricercatore 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. Si è occupato di temi collegati alla biogiuridica, alla laicità dello stato, agli enti locali, alla sanità, agli appalti pubblici ed all’urbanistica.





Ignazio Lagrotta

# La crisi dei partiti e la democrazia in Italia



CACUCCI  
EDITORE  
2018

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

---

© 2018 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

**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

*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*

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

Direttore: Bruno Notarnicola

Comitato Direttivo: Bruno Notarnicola, Ferdinando Parente, Michele Indelicato, Giuseppe Losappio, Umberto Violante, Fabio Calefato, Carlo Cusatelli, Luigi Iacobellis (Resp. Redazione), Pietro Alexander Renzulli.

Comitato Scientifico: Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Ferdinando Parente, Antonio Felice Uricchio, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Tommaso Losacco, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco Mastroberti, Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Uricchio, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Aurelio Arnese, Giovanni Bianco, Annamaria Bonomo, Mario Aulenta, Lucianna Cananà, Nicolò Giovanni Carnimeo, Maria Casola, Ernesto Cianciola, Carlo Cusatelli, Annunziata de Felice, Gabriele Dell’Atti, Cira Grippa, Nicolaia Iaffaldano, Michele Indelicato, Antonio Leandro, Stella Lippolis, Pamela Martino, Pierluca Massaro, Patrizia Montefusco, Francesco Perchinunno, Armando Regina, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Luigi Santacroce, Maria Laura Spada, Paolo Stefanì, Maurizio Sozio, Giuseppe Tassielli, Stefano Vinci, Umberto Violante.

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.

# Sommario

Premessa .....	1
Introduzione: I partiti e la democrazia alla prova dello iato tra politica e democrazia popolare .....	15

## CAPITOLO I

### STORIA, ATTUALITÀ, PROSPETTIVE

1. Partiti e movimenti nell'evoluzione costituzionale: la loro influenza nella evoluzione costituzionale italiana .....	23
2. I partiti politici nella Costituzione italiana .....	29
3. I partiti politici nel dibattito negli anni successivi alla Costituzione .	38
3.1 I primi anni della Repubblica e le prime crepe (1948-1960) . . . .	38
3.2 Il dibattito degli anni '60 e la degenerazione partitocratica . . . .	40
3.3 Gli anni '70 dall'invasione delle istituzioni alla frammentazione del quadro politico .....	42
3.4 Alla ricerca di un modello alternativo (1980-1990) .....	43
4. Mutamenti del sistema politico e crisi della democrazia .....	45
5. Nuove tecnologie e attività politica organizzata. ....	57

## CAPITOLO II

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

1. La democrazia nei partiti e nei movimenti .....	63
1.1 Le norme nella Costituzione: in particolare gli artt. 49 e 18 . . . .	66
1.2 Il valore costituzionale della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale. ....	67
1.3 Le modalità di attuazione del precetto costituzionale. ....	67
2. Partiti e movimenti nel "momento elettorale" .....	70
3. Giustiziabilità delle candidature .....	72
4. Finanziamento dell'attività politica organizzata e responsabilità. . . .	79
4.1 Dalla prima legge sul finanziamento ai partiti del 1974 alla L. 14/2014 .....	81
4.2 Prime riflessioni sull'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti .....	84

CAPITOLO III  
PARTITI E GOVERNO

1. Trasformazioni dei partiti e forma di governo . . . . .	87
1.1 Le influenze dei sistemi elettorali. . . . .	88
2. Partiti e movimenti nella democrazia multilivello: l'identità alla prova delle alleanze plurime e disomogenee . . . . .	90
3. Rapporto con gli elettori, disciplina di partito, divieto di mandato imperativo. . . . .	93
3.1 La dimensione spaziale del divieto di mandato imperativo . . . . .	93
4. Prime notazioni: studi sulla forma di governo e ideologia delle riforme	97

CAPITOLO IV  
PARTITI E UNIONE EUROPEA

1. La democrazia rappresentativa nell'Unione Europea. . . . .	99
2. Statuto giuridico dei partiti a livello europeo . . . . .	102
2.1 La prima regolamentazione del Parlamento europeo e del Con- siglio 4 novembre 2003, n. 2004/2003 . . . . .	102
2.2 Il Regolamento UE n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finan- ziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee. . . . .	102
3. Dalla nascita di un sistema di partiti a livello europeo le indicazioni per una riscoperta del ruolo dei partiti nazionali . . . . .	104

CAPITOLO V  
CONCLUSIONI

1. Democrazia dei partiti, democrazia con i partiti e democrazia senza partiti. . . . .	107
2. Per una disciplina giuridica dei partiti politici . . . . .	112
2.1 La regolamentazione dei partiti politici europei come possibile sollecitazione ad una disciplina dei partiti politici nazionali. . . . .	115
2.2 Il disegno di legge A.S. n. 2439, recante “Disposizioni in ma- teria di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la par- tecipazione democratica” (approvato da parte della Camera dei deputati l'8 giugno 2016). . . . .	116
2.3 Primi rilievi sul disegno di legge A.S. n. 2439 ed alcune propo- ste per una regolamentazione dei partiti politici . . . . .	120
3. A mo' di conclusione: la notte è più buia subito prima dell'alba. . . . .	123

APPENDICE

A) Regolamento (EU, EURATOM) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio .....	127
B) Testo della proposta di legge approvata dalla Camera dei Deputati in data 8 giugno 2016 recante: “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica” .....	153
C) Linee Guida per la redazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici - Delibera 12 febbraio 2018 n. 1 della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. ....	161
Bibliografia .....	179



## Premessa

Lo studio dei partiti 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 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 ad i primi segnali di una degenerazione che assumerà i contorni più radicali agli inizi degli anni novanta.

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.

Questo tuttavia sembra non destare eccessive preoccupazioni.

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 tesi a differenziare la democrazia *nei* 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 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 questi partiti sono quelli 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; è probabile che sia così. Ma a questo punto centrale diviene il tema della funzione che sono chiamati a svolgere e non più (o 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 partitico nell'Unione europea.

## I partiti e la democrazia alla prova dello iato 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 un tempo pilastro delle istituzioni hanno finito per «appesantirle ed occuparle»<sup>1</sup> ma soprattutto non sono più in grado di rappresentare gli interessi degli elettori.

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 detentori del potere politico ma si tratta di mera gestione del potere essendo venuta definitivamente meno la capacità di indirizzo politico. E di qui la evidente incapacità,

---

<sup>1</sup> 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; PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2006; VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in ZANON, 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. RAWLS, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, 2001; mentre sulla società ugualitaria ed il concetto di democrazia si v. DWORKIN, *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza*, Feltrinelli, 2000.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione delle origini della moderna problematica costituzionale dei partiti politici si v. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enc. del Diritto*, XXXII, 1982, ed in particolare si v. la nota 2 e la bibliografia ivi richiamata.

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'«antipolice». Se è vero che ciò porta al dissolvimento dei partiti tradizionali «nessuno dei partiti che formavano l'arco costituzionale è rimasto in vita»<sup>5</sup> tale processo non esclude dal circuito decisionale ciò che rimane di essi.

---

<sup>3</sup> 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. La cosa è ormai talmente evidente che, invero, si può dubitare che basterebbe il colpo di bacchetta magica dato con legge elettorale per ciò che attiene alla condizione relativa al premio suddetto a ridare ampiezza di respiro ai disegni politici messi a punto dai partiti ed alle loro conseguenti realizzazioni.

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

<sup>5</sup> *Ibidem*; per un'interessante ricostruzione della fase costituente e sui risultati elettorali del 2 giugno 1946 che condizionano il successivo disegno si v. 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 maggioranza politica e quindi intraprendere immediatamente il cammino della democrazia progressiva. Le

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 non la degenerazione partitocratica. Questo ha portato diversi autori ad affermare che il passaggio dalla «Prima» alla «Seconda Repubblica» è stato un passaggio dalla «partitocrazia» *dei* partiti a quella *senza* partiti.

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>6</sup> naufragano per la tendenza «dei partiti e delle loro coalizioni alla delegittimazione reciproca».

L'accentuata conflittualità tra maggioranza ed opposizione ed all'interno delle due coalizioni alternative la 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>7</sup>.

Le motivazioni di tale inspiegabile conflittualità vanno ricercate in un'arretratezza della cultura politica<sup>8</sup> italiana «stretta fra un Centro-si-

---

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> BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit.

<sup>7</sup> LIPPOLIS-PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino 2007; per un'analisi politica dell'interminabile transizione italiana si v. FOA, *Il decennio spreco, liberal* Edizioni, 2005.

<sup>8</sup> 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); ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014.

nistra 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>9</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 *leader*.

Anche per tali ragioni è stato affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>10</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. Questi fari nella notte sono i principi costituzionali, i porti sicuri le istituzioni che possono contribuire a modellare i partiti indirizzandone le forme.

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.

Queste fratture si sono modificate nel tempo. Sono mutati i contesti ed i contrasti che incidono sulle diverse identità dei partiti. Questo 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>9</sup> BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit.

<sup>10</sup> MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia che sebbene i partiti continuano 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 SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, 1984.

Si tratta di una frattura pericolosa perché non trovando una composizione potrebbe creare uno slittamento delle istituzioni democratiche verso forme populistiche<sup>11</sup> o autoritarie.

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>12</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 che prevede il governo *per* il popolo con l'intermediazione dei partiti; e la seconda «che enfatizza il ruolo dei cittadini e la partecipazione popolare e che implica il governo *da parte* del popolo»<sup>13</sup>.

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

Un dato è evidente i partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dalla Costituzione attraverso i precetti contenuti negli artt. 49 e 18. 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

---

<sup>11</sup> 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>12</sup> 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>13</sup> *Ibidem*.

un processo *in progress* nel quale i partiti formalmente ancora esistono ma appaiono malati gravi ed incurabili<sup>14</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>14</sup> RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit.