

COSTITUZIONE E STATO DI PARTITI: QUALCHE RIFLESSIONE.*

Agatino Cariola

Abastract (it). La considerazione del fenomeno partitico è da sempre oggetto del diritto costituzionale. Addirittura l'espressione Stato di partiti designa il funzionamento del sistema politico da quando sono apparsi partiti di massa ed attorno ad essi si è organizzata la rappresentanza politica e la connessa responsabilità degli organi di governo. L'esperienza italiana presenta tante anomalie rispetto al modello dello Stato di partiti responsabili. Il trasformismo di derivazione ottocentesca è un fenomeno che non tuttora presente, anzi addirittura crescente. Il regime fascista ha lasciato l'eredità del partito unico identificato con il medesimo sistema istituzionale. Ma anche la forza del partito centrista multiclassista nella cosiddetta prima Repubblica ha rappresentato un'anomalia giacché ha contribuito ad impedire l'alternanza dei partiti al governo e quindi l'affermazione di responsabilità a loro carico. I partiti laici cosiddetti minori sono stati peraltro espressione di logiche elitarie estranee al modello dello Stato di partiti di massa. Nel tentativo di razionalizzare la forma di governo secondo il modello dello Stato di partiti, e malgrado la cosiddetta liquidità che oggi segna il sistema partitico, sono proposte alcune modifiche della legislazione elettorale e dei regolamenti parlamentari nello sforzo di evitare il fenomeno dei partiti personali ed il trasformismo partitico.

Abastract (en). Consideration of the party system has always been subject to constitutional law. Even the term State of parties designates the functioning of the political system since mass parties appeared and both political representation and the related responsibility of the governing bodies were organized around them. The Italian experience presents many anomalies with respect to the model of the State of responsible parties. The transformism of nineteenth-century derivation is a still present, even increasing. The fascist regime has left the legacy of the single party identified with the same institutional system. But also the strength of the multiclassist centrist party in the so-called first Republic represented an anomaly because it contributed to prevent the alternation of parties in government and thus the affirmation of responsibility for them. The so-called minor parties have, moreover, been expressions of elitist logics that are foreign to the model of the State of mass parties. In an attempt to rationalize the form of government according to the model of the State of parties, and in spite of the so-called liquidity that today marks the party system, some changes to electoral legislation and parliamentary regulations are proposed to avoid the phenomenon of personal parties and party transformism.

SOMMARIO: **1.** Partiti e Stato costituzionale: un rapporto che dal fenomeno culturale innerva rappresentanza e responsabilità politica - **2.** Partiti politici e forma di governo: una considerazione sempre attuale - **3.** Le anomalie italiane del sistema dei partiti: la presenza di un forte partito di centro ha impedito l'affermazione della responsabilità politica ed i partiti elitari hanno bloccato il percorso verso una compiuta democrazia di partiti di massa - **4.** La funzione prescrittiva del modello di forma di governo - **5.** Segue: talune proposte.

1. Partiti e Stato costituzionale: un rapporto che dal fenomeno culturale innerva rappresentanza e responsabilità politica.

Il modello della democrazia parlamentare si è costruito sul ruolo dei partiti e – va subito aggiunto - dei partiti di massa. Ogni riferimento sarebbe pleonastico e comprende studi di diritto costituzionale come analisi di scienza politica¹. Anzi

1* Il presente contributo riprende l'intervento svolto al Convegno tenutosi presso l'Università di Salerno e l'Aula Consiliare del comune di Cava De Tirreni, il 30 novembre-1 dicembre 2018, per i 70 anni della Costituzione, su iniziativa e sotto la direzione del prof. Armando Lamberti. In forma ridotta, è destinato al *Liber amicorum* in onore di Giovanni Cocco, a cura di P. Carnevale, E. Castorina, G. Grasso, R. Manfrellotti, di prossima pubblicazione.

In una letteratura vastissima M. Duverger, *I partiti politici*, trad. it. Milano 1961; K. von Beyme, *I partiti nelle democrazie occidentali*, trad. it. Bologna, 1987; Id., *Classe politica e partitocrazia*, trad. it. Torino, 1997; e più di recente P. Ignazi, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019. L'espressione Stato di partiti è in uso sin dallo studio di P.L. Zampetti, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, 1965; Id., a cura di, *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967; e poi G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, 1973, trad. it. Milano, 1989. Alle "storie" dei partiti nell'esperienza italiana sono dedicati J. Meynaud. *Les partis politiques en Italie*, Paris, 1965; G. Galli, *Il difficile governo*, Bologna, 1972; S. Vassallo, *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, Bologna, 1994; P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Bologna, 2018. Per la letteratura costituzionalistica C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 228 ss.; V. Crisafulli, *Partiti, parlamento, governo*, in *La funzionalità dei partiti*, cit., 93 ss.; poi in *Stato. Popolo. Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 207 ss.; C. Rossano, *Partiti e parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972; P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano 1982, 66 ss.; E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, 1982; F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; Associazione Italiana Costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009; Giovanni Incorvati, Fabio Marcelli, a cura di, *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma, 2010; M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito*

l'espressione Stato di partiti è divenuta usuale nella pubblicistica per designare i sistemi politici nei quali ai partiti sono assegnati il compito di ricercare e promuovere il consenso attorno ad alcune idee/valori o più semplicemente attorno ad alcuni interessi; di rappresentare siffatte *issues* sul piano istituzionale e particolarmente nelle sedi parlamentari; di prendere decisioni appunto a livello parlamentare come anche in ambito governativo; di assumere la responsabilità per quanto deciso e/o fatto ovvero per quanto non si è realizzato. Al partito si riconosce ancora la funzione di elaborare visioni culturali, di sostenerle per così dire verso l'alto, cioè nell'ambito istituzionale, ma anche di diffonderle verso il basso tra la massa degli aderenti e dei simpatizzanti. Ovviamente questo può essere riferito solo al partito di massa, non al notabilato che pure ha segnato tanta parte della nostra storia e che tuttora – anticipando una riflessione – manifesta una tendenza del sistema politico.

La funzione più rilevante forse assegnata al partito è appunto quella di essere un laboratorio culturale e politico. In questo sta la differenza che già Mortati faceva notare² tra il partito e gli altri gruppi di interesse e/o di pressione, organizzati a sostenere questo o quell'interesse settoriale, anche contingente, ma senza una visione globale complessiva. Senza arrivare al partito fortemente ideologizzato (il cd partito-chiesa espressione, d'altra parte, di sistemi dove si avvertiva la mancanza di adesione sulle coordinate di sistema e che sembrano per questo tipici di esperienze ormai trascorse in Occidente), il partito si presenta in prima battuta essenzialmente come patrimonio ideale e culturale cui aderire. L'elaborazione culturale muove ovviamente dai soggetti storici collettivi e dagli interessi sociali che essi esprimono o cui si rivolgono per acquisire ed estendere consenso; i partiti sono per questo espressioni di siffatti interessi lungo l'asse destra-sinistra, conservazione-innovazione, salvaguardia degli assetti economici-giustizia sociale; ma sempre si procede da una concezione culturale. L'adesione si sviluppa nel tempo e presuppone da parte di iscritti e simpatizzanti di contribuire all'evoluzione di tale patrimonio ideale. Il fenomeno partitico è prima di tutto un fenomeno culturale.

Lo si nota tutte le volte in cui si rilevano i caratteri della nostra Costituzione, nata dalla contrapposizione alla dittatura fascista, dall'esperienza della guerra, dalla collaborazione tra i partiti del CLN e dalla cultura che gli stessi esprimevano. La narrazione che fa della Costituzione italiana la sintesi e/o il compromesso delle culture politiche di ispirazione cattolica, marxista e liberale inevitabilmente deve far riferimento ai soggetti politici che hanno impersonato quelle culture. L'insistenza sui valori costituzionali porta non a caso a riferirsi a *Founding Fathers* ed al loro pensiero

politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano, Bari, 2017; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017; R. Manfrellotti, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, 2019; F. Lanchester, a cura di, *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: ed ora?*, Padova, 2019.

2 C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 180.

ed a trarne criteri di interpretazione delle regole costituzionali sino a farne criterio per la conseguente decisione. Non è estraneo a tale indirizzo l'orientamento volto ad assegnare solo al partito e/o ai partiti eredi di quelle tradizioni costituzionali la legittimazione ad intervenire sulle modificazioni da apportare al patto costituzionale: una sorta di patente attribuita ai successori dei partiti che hanno elaborato quel patto a poterlo modificare³, come ad esprimersi in suo nome.

Una notazione può essere fatta a proposito del cd patto costituzionale che alcune teorie ascrivono al corpo elettorale nella sintesi delle sue varie componenti. Al riguardo è questione di intendersi se riferire il patto alla comunità sociale ovvero solo ai partiti che ne esprimono (una parte di) orientamenti e tendenze. Nell'esperienza italiana pare improprio attribuire il patto costituzionale direttamente al popolo, al quale pure l'art. 1 assegna la titolarità e l'esercizio della sovranità. L'accordo costituzionale – e se ne deve discorrere in senso alto quale sintesi fruttuosa di orientamenti culturali diversi – va riferito ai partiti usciti dalla lotta antifascista, legati da talune dinamiche e contrapposti per altre, accomunati dal mutuo riconoscimento. Quel patto originario ha dato vita ad un rapporto in costante movimento alla stessa stregua del rapporto contrattuale al cui interno al tempo stesso le parti si muovono pur apportando modifiche ed integrazioni, magari segnate dalla tolleranza o dall'assenza di reazioni di altri. Non a caso in siffatto terreno sorgono le convenzioni costituzionali e si sviluppa il confronto politico quotidiano. La Costituzione è la cartina di tornasole della convivenza, sia allorché segna i limiti da non oltrepassare sia quando indica obiettivi da raggiungere e programmi da perseguire.

Il fatto è che l'idea di una Costituzione per valori ha una forte carica di legittimazione a favore di chi assume essere il depositario del patto costituzionale e di delegittimazione a carico di chi lo contesta. Ai valori, infatti, si contrappongono i disvalori costituzionali: si pensi al rifiuto della violenza nei rapporti sociali (l'art. 18 esclude dalla tutela riservata alle associazioni i partiti armati) e politici (l'art. 49 considera il metodo democratico quale consustanziale al regime dei partiti e ciò comporta il pluralismo politico e l'accoglimento dell'idea base della tolleranza e del mutuo riconoscimento). Persino a proposito delle manifestazioni di fede religiosa l'ordinamento esclude riti violenti, ché certamente la nozione di «buon costume» dell'art. 19 comprende il rigetto di celebrazioni ove sia violenza su uomini (ed anche su animali).

³ La notazione è già in A. Cariola, *La «tradizione costituzionale» contro l'original intent nell'interpretazione della Costituzione*, in *Sull'interpretazione costituzionale ed altri saggi*, Torino, 2015, 10 s., ove si proponeva l'immagine in movimento della considerazione schmittiana-mortatiana della Costituzione come decisione fondamentale ad opera di un soggetto politico e, nel tempo, di colui e/o di coloro che assumono esserne gli eredi e che allora si autolegittimano sulla scena politica come gli unici soggetti che possono intervenire per la sua revisione ovvero per l'interpretazione.

Si vuole ricordare che da quando è stata usata nell'art. 16 della Dichiarazione del 1789 la nozione di Costituzione assolve una funzione discriminante tra sistemi politici, ma anche tra valori e dis-valori e tra i soggetti che di questi ultimi sono espressione⁴. I partiti politici sono, per definizione, i soggetti che adottano e/o revisionano la Costituzione e che quindi operano tali giudizi di valore e/o di dis-valore a carico degli avversari (o almeno di quelli che non si riconoscono nelle coordinate di sistema). Per questo si insiste sul fatto che il fenomeno partitico nello Stato costituzionale è prima di tutto di ordine culturale.

Se i partiti politici sono i soggetti che decidono (anche a non aderire alle tesi che ne fanno i titolari del potere costituente inteso quale decisione sullo stato d'eccezione secondo una dinamica sempre posta al confine del mantenimento del sistema), essi sono anche i soggetti che ne rispondono o che ne dovrebbero rispondere. Qui si tocca il punto essenziale per ogni riflessione sulla democrazia, e cioè le dinamiche della rappresentanza politica e della responsabilità. I partiti politici danno concretezza alla rappresentanza e gli stessi partiti dovrebbero essere i soggetti che assumono responsabilità per quanto fanno ovvero per quanto non realizzano, secondo un modello che muove dall'esaltazione della capacità del corpo elettorale di selezionare la classe politica e prosegue con le necessità che quest'ultima renda conto al primo del suo operato. Il modello, anzi, riguarda ogni forma di governo e non solo quella parlamentare: anche sistemi presidenziali e/o semi presidenziali accolgono siffatta premessa ed arrivano al medesimo esito, cioè che il soggetto politico – sia esso il parlamentare e/o un capo di governo e/o un Presidente della Repubblica - risponde (*rectius*: dovrebbe rispondere) per quanto fa. E ciò presuppone l'esistenza di un partito del quale il soggetto faccia parte. Anzi, lo stesso partito diviene l'attore politico principale alla stregua di ciò che è stato indicato quale il governo di partito responsabile, riferito all'esperienza britannica ma estensibile appunto a tutti i sistemi nei quali la responsabilità politica si innesta nel circuito rappresentativo⁵. Ad essere responsabile nei confronti degli elettori non è tanto il singolo individuo titolare della carica di governo, ma il partito al cui interno egli si muove e che riceve il premio e/o la sanzione per l'attività dei suoi esponenti.

4 Sono espressioni di questa caratteristica dello Stato costituzionale le normazioni che prevedono sanzioni a carico di chi esalta, minaccia o usa la violenza quale metodo di lotta politica o propugna la soppressione delle libertà e denigra la democrazia, l. 20 giugno 1952, n. 645; di chi sostiene e diffonde idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, o commette atti di discriminazione razziale, etnica, nazionale o religiosa, cfr. l. 13 ottobre 1975, n. 654; d.l. 26 aprile 1993, n. 122, conv. in l. 25 giugno 1993, n. 205; artt. 604-bis e 604-ter cp, introdotti dal d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21.

5 Cfr. G. Pitruzzella, *Responsabilità e potere politico*, in S. Labriola, ed., *Valori e principi del regime repubblicano. 1.1. Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, 226, 231, *ma passim* per l'analisi sulle ragioni di crisi dei meccanismi di responsabilità negli ordinamenti contemporanei.

Il cd modello Westminster è da tempo indicato come quello che realizza appieno l'identificazione tra leadership nel partito e premiership nel Paese. In contrario sta il modello italiano che nella cd prima Repubblica, salvo brevi periodi, ha visto Presidente del Consiglio un esponente diverso dal segretario del partito di maggioranza. Così con De Gasperi e con tanti altri presidenti democristiani. Un modello che consentiva fughe dalla responsabilità giacché la differenza tra ruoli di governo e di partito permetteva anche al maggior partito di governo di prendere le distanze davanti gli elettori dall'azione svolta dall'esecutivo. Un modello oltretutto che si poggiava sull'impossibilità di alternative per il blocco del sistema politico in dipendenza del quadro internazionale. Sono vere e proprie anomalie le presidenze del consiglio assegnate ad esponenti di partiti minori della coalizione di governo, quali Giovanni Spadolini nel 1981 e Bettino Craxi nel 1983. Per quanto possa riconoscersi autorevolezza a tali esponenti politici, non dovrebbe esserci dubbio sul fatto che tali esperienze non rispondono affatto alla logica della razionalizzazione della forma di governo e del suo funzionamento, e si prestano anzi a fughe dalla responsabilità giacché permettono a tutti gli attori politici di "scegliere" di volta in volta quale attività politica attribuirsi nei rapporti con l'elettorato. Ad iniziare da quello di maggioranza, diviene naturale per ogni partito imputarsi i meriti dell'azione di governo e addossare ad altri eventuali inefficienze. La diffusione della spettacolarizzazione della politica in uno con il perseguimento di obiettivi immediati e contingenti contribuiscono alla perdita dell'«unità di indirizzo politico ed amministrativo» che pure l'art. 95 considera un interesse costituzionale ed a politiche inefficienti. Tranne a collegare tale esperienza con altra anomalia italiana, e che è quella – in ordine alla quale si dovranno avanzare talune osservazioni critiche - del mancato integrale sviluppo dello Stato dei partiti, ove si sottintende sempre il riferimento ai partiti di massa.

Un modello questo descritto che si è protratto anche durante la cd seconda Repubblica dopo l'introduzione nel 1993 del sistema elettorale a forte componente maggioritaria (inteso però all'interno delle coalizioni secondo una mentalità di stampo proporzionale). E così in occasione delle elezioni del 1994 il PDS indicò quale possibile presidente del consiglio Carlo Azeglio Ciampi, che pure era un "tecnico" prestato alla politica. Ancora: nel 1998 la nomina dell'allora segretario del PDS a presidente del consiglio si accompagnò alle sue dimissioni da segretario di quel partito, proseguendo appieno il modello (che possiamo definire) De Gasperi ⁶. Potrebbe dirsi che lo schema che vede il leader del partito assumere diretta

⁶ Per queste notazioni A. Cariola, *La politica senza memoria. La responsabilità ha abitato presso il pensiero politico cattolico?*, in *Ricerche sulle culture costituzionali*, Torino, 2007, 192.

responsabilità di governo non si è affermato nel nostro Paese né quale regola né quale regolarità⁷.

Le esperienze più recenti hanno visto l'avvicendamento di ben tre Presidenti del Consiglio nella XVII legislatura (Enrico Letta; Matteo Renzi, il solo che era il leader del partito di maggioranza; Paolo Gentiloni), dopo che nel 2011 il "tecnico" Mario Monti aveva sostituito Silvio Berlusconi (XVI legislatura). L'attuale legislatura vede il "ritorno" di un modello nel quale il Presidente del Consiglio non è *leader* del partito di maggioranza né tantomeno eletto in Parlamento, anzi del tutto "estraneo" alle vicende politiche sino appunto alla sua nomina⁸. Il continuo ricorso a "tecnici" ma anche a *grosse Koalition* (governo Letta) pure a seguito delle riforme elettorali intervenute sta a mostrare che (l'ingegneria elettorale non è affatto risolutiva e che) il modello De Gasperi - ossia quello della differenza tra ruoli di governo e ruoli di partito - non smette di esercitare tutta la sua suggestione sulla politica italiana.

Sullo sfondo, peraltro, dei governi tecnici sta il potere del Presidente della Repubblica, che per un verso raccorda l'esercizio di ogni altro organo all'interno del quadro costituzionale mantenendo legittimità sostanziale al sistema, ma per altro verso contribuisce a sminuire il circuito della responsabilità, atteso il carattere a questo punto dovuto di molte decisioni riferibili a tali organi⁹. Non solo: governi affidati a tecnici acquisiscono la componente personalistica e carismatica del sistema politico, senza gli adeguati contrappesi. Che il partito politico moderno sia conformato su una logica carismatica lo avvertiva già Weber e si ripeterebbero al riguardo cose ovvie. Il punto è se l'apparato istituzionale possa "soffrire" una dinamica di tipo carismatico per la quale chi decide ha per questo anche ragione: un conto è che partiti in competizione tra loro abbiano ciascuno e rafforzino una legittimazione carismatica a favore dei rispettivi leader, altro è che gli organi di governo abilitati a prendere decisioni siano per questo consacrati e considerati quali espressioni-portatori di verità assolute. Circostanza quest'ultima che il preteso carattere tecnico di alcune legittimazioni porta con sé, perché sottrae talune scelte al

⁷ Per riprendere una terminologia oramai diffusa: M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985; A. Ruggeri, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in Associazione Italiana Costituzionalisti, *Il Governo*, Padova 2002, 317 ss.; O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 22; M. Olivetti, *Forme di Stato e di governo*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, VI, Milano, 2007, 510; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, 2010, 565 s.

⁸ Ancora su G. Conte le considerazioni di E. Scalfari, *Quel leader senza partito*, in *Repubblica*, 15 dicembre 2020, che muove dalla tesi che il partitismo sia ormai una formula superata.

⁹ Sui governi tecnici e le conseguenti implicazioni istituzionali cfr. ora G.A. Ferro, *La «neutralità» contingente e il suo custode. Contributo allo studio del ruolo del capo dello Stato nella formazione dei «governi tecnici»: l'esperienza costituzionale italiana*, Catania, 2018.

confronto politico tipico di ogni dialettica democratica. Il fatto è che, unite assieme, legittimazione (per così dire) tecnica degli organi di governo e personalizzazione della politica conducono ad un esito che risulta poco coerente con i presupposti di trasparenza che dovrebbero assistere il confronto democratico. Questo esige circuiti di decisione trasparenti, dibattito pubblico sulle scelte da operare, individuazione di responsabilità, circolazione delle élite dirigenti: ad esso è – dovrebbe essere – estraneo la creazione di miti personali contingenti che finiscono per avere una forte funzione giustificazionista delle concrete soluzioni adottate, in contraddizione con il carattere relativista che dovrebbe segnare l'ordinario funzionamento dei processi democratici. La tecnica, per così dire, fa svanire il principio di responsabilità a carico dei soggetti detentori di potere.

2. Partiti politici e forma di governo: una considerazione sempre attuale.

Si viene così a trattare del rapporto tra sistema dei partiti e forma di governo, un tema che da sempre interessa il diritto costituzionale. La considerazione dell'assetto partitico è consustanziale all'analisi della forma di governo, giacché esso innerva la rappresentanza politica che è il primo tema di interesse e/o il tassello della forma di governo. La considerazione di come si forma un esecutivo e dei rapporti all'interno del parlamento e tra questo ed il governo non può prescindere dal ruolo dei partiti politici. Anzi, se si volge l'attenzione al fatto che i partiti sono i soggetti attivi nella comunità sociale, la loro considerazione investe il tema della forma di Stato. Non a caso la presenza dei partiti di massa sorti dall'allargamento del suffragio ha portato alla trasformazione dello Stato liberale in Stato sociale. Persino nelle esperienze totalitarie del fascismo e del nazismo, come in quelle dell'ex Urss e dei Paesi satelliti¹⁰. Nessun altro soggetto sociale esercita siffatta rilevanza¹¹.

Gli stessi sindacati, se pure sono essenziali per la considerazione del sistema economico e delle relazioni industriali, non possono assumere la rappresentanza e la tutela di interessi di pretesa portata generale, come appunto i partiti. Anzi, la potestà contrattuale pure sancita dall'art. 39 e riconosciuta dall'art. 28 CDFUE quale «diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi» è per definizione manifestazione di

10 Così a proposito dei regimi socialisti dell'epoca L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 674 s., per l'osservazione che la forma di Stato assorbe gli aspetti relativi ai rapporti interorganici.

11 Non a caso C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940, 84, insisteva su «uno dei caratteri essenziali dello Stato moderno [che] è la rappresentatività», la quale si riempiva di contenuto a causa dell'estensione della partecipazione politica e per la presenza di partiti fortemente caratterizzati sotto il versante ideologico.

uno spazio di autonomia garantito nei confronti della stessa volontà generale espressa dalla legge. L'autonomia contrattuale riconosciuta ai sindacati pone, cioè, un problema di delimitazione degli spazi naturali da riconoscere – anche in via tendenziale e senza escludere interconnessioni e magari sovrapposizioni e contraddizioni – alla legge ed al contratto collettivo, cioè a dire all'ordinamento generale ed a quello sindacale. Il sindacato che si facesse portatore di interessi generali – o meglio che si autorappresentasse quale tutore di interessi riferiti allo Stato nella sua interezza - dietro il nome non sarebbe altro che un partito politico.

Il fatto è che alle elezioni partecipano i partiti politici, ad essi compete la presentazione delle liste e delle candidature nonché dei programmi di governo (art. 14-bis dpr n. 361/1957), ad essi spetta «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Anzi, dovrebbe insistersi su questa notazione giacché alla fine la qualità della democrazia dipende anche dalla razionalizzazione del sistema dei partiti.

Invero, le riflessioni sull'indirizzo politico non a caso prendono le mosse dalla presenza e dall'azione dei partiti politici ed è merito della dottrina costituzionalistica aver fatto entrare – per così dire – nell'analisi giuridica la considerazione sui fini perseguiti dallo Stato e sugli strumenti adoperati. L'indirizzo politico ha esteso gli interessi del giurista. In un certo senso l'ampliamento degli oggetti di attenzione è stato necessario ed indotto dall'estensione dell'attività dello Stato – un vero e proprio mutamento – sempre a seguito della dilatazione dei compiti pubblici. Invero il passaggio dallo Stato che esercita funzioni in maniera autoritaria allo Stato che presta servizi¹² è un cambiamento che nulla di meno ha avuto rispetto alle rivoluzioni. Ma in tale considerazione entrano i partiti, i quali sono appunto i protagonisti dell'assetto politico, i nuovi “principi” per riprendere l'immagine di Gramsci. Non a caso la lettura che ha posto l'attenzione sulla Costituzione quale norma non solo dell'azione politica ma dell'intero agire sociale e sulla necessità di integrare nei valori della Costituzione tutti i soggetti politici (ad iniziare da quelli segnati dalla comune lotta antifascista), ha insistito nel proporre la tesi che tutti i partiti contribuiscano alla determinazione della costituzione in senso materiale, ossia delle norme fondamentali che caratterizzano lo Stato: il «raggiungimento dello scopo voluto dal gruppo dominante ... risulta temperato dalla presenza, dialettica e polemica, delle altre forze politiche efficienti, sia di quelle schierate a fianco della maggioranza, sia di quelle schierate all'opposizione»¹³. Ancora una volta ciò rimanda

12 Il riferimento d'obbligo è a E. Forsthoff, *Stato di diritto in trasformazione*, trad. it. Milano, 1973. Riflessioni sempre interessanti sulle conseguenze amministrative di tale sviluppo in V. Ottaviano, *Cittadino e amministrazione nella concezione liberale*, ora in *Scritti giuridici*, Milano, 1992, I, 33 ss.; Id., *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, *ivi*, 53 ss.

13 Così, notoriamente, P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, Padova, 2002, 6.

alla considerazione dei partiti politici ed alla loro attività come alle reciproche interazioni.

Oggi dovrebbe meritare attenzione il livello europeo: le riflessioni sulla forma di governo europea intercettano di necessità il ruolo dei partiti, ma debbono fermarsi di fronte al processo di integrazione dei partiti europei che risulta per tanti versi ancora incompiuto¹⁴. Si assiste, infatti, ad una rappresentanza politica che investe essenzialmente il Parlamento europeo, ma per un mandato non coincidente con quello dei parlamenti e degli esecutivi in ambito statale/nazionale; e che si esprime soprattutto a mezzo dell'elezione del presidente della Commissione, ma su proposta del Consiglio che tiene conto dei risultati elettorali per il Parlamento (art. 17.7 TUE) e dovrebbe trovare strumento di affermazione nella «mozione di censura» nei confronti della Commissione (art. 17.8 TUE). Manca tuttora la disciplina uniforme negli Stati membri per l'elezione del Parlamento, annunciata dall'art. 223 TFUE, mentre è stato adottato il regolamento UE, Euratom n. 1141/2014, 22 ottobre 2014, sullo statuto ed il finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, modificato dal regolamento UE, Euratom n. 2018/673, 3 maggio 2018, in attuazione dell'art. 224 TFUE.

È da richiamare l'attenzione sullo scostamento temporale tra elezione del Parlamento europeo ed elezioni politiche nei vari Stati (sia che esse conducano all'elezione di Parlamenti che poi esprimano Esecutivi, sia che esse diano luogo all'elezione di capi di Stato e/o di governo): esso finisce per dare legittimazioni politiche diverse al medesimo Parlamento europeo ed al Consiglio, finendo di fatto per confermare il ruolo preminente di quest'ultimo nel processo decisionale svolto assieme alla Commissione¹⁵. Non si riesce ad immaginare un modello diverso, eppure si nota che manca il circuito della responsabilità che dà concretezza alla rappresentanza. Nei confronti degli elettori non è responsabile né il Parlamento europeo né i partiti in esso presenti e che pure propongono i rispettivi candidati. Né vi è stato sinora un programma comune dei partiti europei rivolto ai cittadini di tutti gli Stati. Non è un caso che all'interno di ogni Paese gli elettori votino per il Parlamento europeo alla stregua delle contingenze politiche nazionali e, quindi, appiattendolo sul presente il voto per le europee. Forse questa è una delle debolezze del cammino di integrazione europea¹⁶. La struttura delle istituzioni europee mette

14 Sull'argomento A. Ciancio, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi*, 2009: Ead., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2015; O. Porchia, *Partiti politici europei*, in *Enc. dir. Annali*, VII, Milano, 2014, 795 ss.

15 In tale snodo si esercitano le influenze dei gruppi di pressione e delle *lobbies*, sulle quali M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 556.

16 Lo rileva, ad esempio, G. COCCO, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Pol. dir.*, 2000, 89 ss.; Id., *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Pol. dir.*, 2020, 313 ss. e, in particolare, 379 ss.

assieme elementi diversi con l'esito di dar vita ad una forma di governo che privilegia la continuità (il Consiglio sconta che ogni Paese individua in tempi diversi i suoi rappresentanti), ma che finisce per essere non solo ibrida ma insuscettibile di riconduzione ad uno o ad un altro tipo, e soprattutto inidonea a dare prescrizioni sul dover essere.

3. Le anomalie italiane del sistema dei partiti: la presenza di un forte partito di centro ha impedito l'affermazione della responsabilità politica ed i partiti elitari hanno bloccato il percorso verso una compiuta democrazia di partiti di massa.

La considerazione dei partiti all'interno della forma di governo conduce *de plano* alla constatazione delle anomalie del sistema partitico italiano che si sono riflesse quali anomalie della stessa forma di governo, bloccata per quasi un cinquantennio attorno ad un assetto che non ha visto l'alternanza al governo, piuttosto l'attrazione verso un centro dai contorni indefiniti: un modello che si ripete nelle contingenze più diverse, anche quelle attuali.

Si è rilevato spesso che il blocco del nostro sistema politico trovava la sua causa in ragioni di carattere internazionale per il fatto della contrapposizione del mondo uscito dalla seconda guerra mondiale in blocchi economici e politici contrapposti e della presenza in Italia di un partito comunista che per molto tempo non ha dato ai Paesi alleati garanzia di fedeltà alla collocazione occidentale del nostro Stato. Ciò risulta tanto più vero se solo si constata che il crollo dei regimi comunisti tra il 1989 ed il 1991 ha provocato la perdita di consenso attorno alla DC, che appunto aveva beneficiato al tempo stesso del consenso di massa organizzato dalla Chiesa cattolica e dalla necessità di assicurare la permanenza dell'Italia nel blocco occidentale. Epperò, anche a seguito delle mutate condizioni internazionali nel nostro Paese non si è avuto il superamento del cd bipartitismo imperfetto¹⁷ e l'assestarsi del sistema politico attorno l'alternanza partiti di destra e di sinistra, portatori di interessi diversi e responsabili di fronte agli elettori. Alla fine nemmeno la riforma elettorale del 1993 ha prodotto tale esito con stabilità; i successivi rimaneggiamenti della legislazione elettorale nel 2005, nel 2015 (mai applicata) e nel 2017 confermano il mancato funzionamento del modello fondato sull'idea di un governo di partito responsabile.

È come se il bipartitismo bloccato avesse prolungato la sua influenza sugli sviluppi successivi, di modo che nessuna ingegneria costituzionale possa risultare efficace.

17 Come è noto, l'espressione è di G. Galli, *Il bipartismo imperfetto*, Bologna, 1966.

Dall'avvento della sinistra nel 1876 la storia istituzionale italiana sembra muoversi con una sorprendente continuità tra permanenza al potere di una classe politica e trasformismo. Lo stesso fascismo si inserisce in questa dinamica, anzi con la sua teorizzazione del partito unico ha contribuito in maniera intensa non solo all'identificazione tra Stato e partito ma alla stessa pratica dell'occupazione dello Stato da parte del partito. Si è rilevato che la Repubblica ha ereditato il «modello di partito-stato che fu introdotto in Italia dal fascismo» e che ci si è limitati «a trasformare un singolare in plurale»¹⁸. L'esperienza fascista avrebbe pressoché reso normale l'identificazione del partito con lo Stato e con le sue istituzioni. In questo senso si è notato con grande approssimazione che il fascismo ha proseguito l'esperienza statutaria di un'azione di governo in cui notabilato e trasformismo hanno di fatto minato la responsabilità politica dei governi. Il fascismo ha continuato il percorso che vedeva la classe dirigente italiana insediata nelle sedi di decisione senza doverne rispondere all'esterno nei confronti dei cittadini elettori.

Del fascismo è stato proprio un intenso effetto mimetico, irriducibile ad ogni schema destra/sinistra, conservatore/progressista; al contrario capace di mettere assieme in maniera assolutamente sincretica pezzi di nazionalismo, di tradizionalismo religioso, di conservatorismo economico, di sindacalismo, ed anche di intenso intervento pubblico, sì da attirare di volta in volta l'attenzione e le simpatie dei nazionalisti, dei cattolici, degli industriali e dei sindacalisti, convinti di aver finalmente trovato l'interlocutore politico dotato della necessaria forza per imporre un programma e farlo divenire prima o poi azione politica concreta. Se per un attimo si trascura(va) la presenza della dittatura e del regime di polizia, per ognuno dei portatori di questi interessi diveniva piuttosto facile oltre che utile per l'immediato dare sostegno a chi in ogni caso affermava di patrocinare gli stessi interessi. Il partito fascista è stato per alcuni versi una confederazione di interessi al cui interno potevano muoversi – magari ognuno secondo una sua dinamica – tradizionalisti e nazionalisti, industriali e rivoluzionari, conservatori come sperimentatori. Non a caso l'effetto mimetico ha espresso anche una forza di suggestione che continua ad esercitarsi nell'opinione pubblica italiana, soprattutto perché nel nostro Paese non si sono mai fatti seriamente i conti con l'eredità fascista ed è mancata ogni discussione sul problema della colpa¹⁹. Anche sotto il profilo

18 G. Amato, *Intervento alla Camera dei deputati il 21 aprile 1993, Un segno chiaro di discontinuità*, in *Vita italiana. Documenti e informazioni. I discorsi in Parlamento del presidente del Consiglio dei ministri Giuliano Amato*, 40.

19 Che, invece, in Germania ha coinvolto ampi settori, cfr. K. Jaspers, *La questione della colpa. Sulla responsabilità politica della Germania*, Milano, 1996. Invero, lo stesso ceto universitario ha rimosso di fatto l'adesione al fascismo a mezzo del giuramento ed il formalismo giuridico ha consentito a molti giuristi di auto-assolversi dal consenso manifestato al regime, tranne nell'esperienza personale di alcuni ad aderire subito dopo ad altri partiti.

dottrinale sembra talvolta essere venuta meno la reazione avverso la dittatura fascista, rimasta senza responsabili. Come se la tragedia fascista possa essere messa tra parentesi, taluna giuspubblicistica vede rimuovere le leggi razziali, ridurre gli effetti della dittatura a qualche disavventura personale, porre in luce al contrario le realizzazioni sociali del medesimo fascismo. La storia non conosce più l'alternativa valore/disvalore.

L'anomalia fascista ha trovato continuazione nell'anomalia del partito centrista ed interclassista, di ispirazione cristiana, che ancora una volta ha tentato di operare la sintesi degli interessi in conflitto nell'ambito del medesimo partito, prima ancora che nella sede istituzionale. In un partito interclassista per definizione i diversi interessi sociali non potevano non avere rappresentanza e, quindi, in qualche modo accesso all'area di governo. Interessi contrapposti sono stati in qualche modo forzati a stare assieme, ognuno esercitando la sua pressione nell'azione politica generale o forse solo esprimendo un potere di veto²⁰. La perdita di identità dei partiti politici alla stregua degli interessi sociali ed economici rappresentati trova origini in siffatta cultura²¹. Oltretutto in siffatto contesto istituzionale il meccanismo di responsabilità non poteva funzionare secondo lo schema dell'alternanza, né all'interno del partito a carico delle sue leadership né nella sede istituzionale. Se il partito si identificava con l'intero sistema²², non vi poteva essere spazio per l'affermazione di responsabilità. La lotta politica non si è svolta tanto sul versante sociale e sul sostegno ad interessi di classi, ma lungo il profilo tutto ideologico costituito inizialmente dall'adesione a programmi ideali (e poi all'area di distribuzione delle risorse).

Invero, l'aporia sembra muovere appunto dalla realtà del partito interclassista (perché non definirlo corporativo?) che pretende di risolvere al suo interno i contrasti, alla stregua di una nozione che nella dottrina cattolica è stata elaborata soprattutto per le vicende che attengono alle situazioni estreme di preservazione della comunità sociale. Se è vero che per bene comune la dottrina cattolica intende «l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono sia alle collettività

20 Così G. Pastori, *Società e Stato in Italia dal 1948 ad oggi*, in AA.VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, pagg. 105 ss., oggi in *Scritti scelti. I*, Napoli, 2010, 310, che riferendosi all'applicazione del disegno costituzionale ad opera della DC uscita dalle elezioni del 1948 con la maggioranza assoluta anche per la nota contrapposizione internazionale del tempo e per lo schieramento di interessi realizzato, notava che, «come per ogni maggioranza che si forma su una così apicale discriminazione di fronti, in essa finiscono per convergere posizioni di rilievo politico interno anche tra loro assai lontane, dalle più prudenti sull'attuazione costituzionale alle più avanzate, tutte presenti o, comunque, al sostegno di uno stesso partito. Si crea così fin da allora una sorta di dualità fra il patrimonio ideale del partito, quale era emerso con forza e autorità nell'elaborazione costituzionale, e gli orientamenti della sua composizione e del suo elettorato».

21 Di recente l'attenzione sul punto è stata richiamata da E. Galli della Loggia, *I partiti che perdono le loro identità storiche*, in *www.corriere.it*, 23 dicembre 2020.

22 Sempre G. Pastori, *Società e Stato*, cit., 311.

sia ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più celermente»²³; è anche vero che tale nozione non fornisce indicazioni se non in negativo sulle decisioni da adottare. Se applicato nella normalità della vita politica, il criterio non dà alcun suggerimento sulle scelte da operare. La decisione politica è il frutto della visione particolare che riscuote il maggior consenso (se si vuole: del compromesso raggiunto), ferme rimanendo le coordinate di sistema. Il criterio del bene comune si presta, invece, ad essere un forte strumento di legittimazione della decisione presa dalla maggioranza e non a caso esso si risolve spesso nell'argomento del tutto retorico fatto valere appunto da chi decide a sostegno delle soluzioni adottate: tutto il contrario del presupposto dal quale muove la stessa dottrina cattolica ispirata dall'esigenza di assicurare il primato della società civile sullo Stato²⁴ e, quindi, dalla necessità di predisporre strumenti a disposizione delle forze sociali e/o politiche di minoranza e/o di opposizione, non certo per rafforzare la legittimazione di chi già governa e decide. Si vuol dire che una cosa è il riferimento al bene comune quale argomento polemico utilizzato dalla/e minoranza/e; ben altra cosa è il suo utilizzo ad opera della maggioranza governativa, che oltretutto se ne può servire quale mezzo di delegittimazione delle opinioni differenti ed in sostanza dei soggetti che se ne fanno titolari²⁵, nell'impropria attività di blindatura delle proprie scelte (particolarmente rischiosa nell'epoca della spettacolarizzazione della politica e del ricorso massiccio alla propaganda: il differente "peso" nell'utilizzazione delle risorse informative risulta assolutamente determinante nella "narrazione" del preteso bene comune).

Il partito cattolico-centrista della prima Repubblica ha scontato eredità storiche e culturali nel momento in cui ha avuto il successo elettorale nel 1948, protrattosi poi sino al 1992, ed integrando interessi e soggetti tanto diversi. Si è continuata in qualche modo l'esperienza del notabilato del periodo statutario con l'attrazione di tutti i soggetti in qualche modo interessati ad entrare nell'area di governo; riprendendo il modello del partito-Stato del ventennio fascista, ma anche applicando un modello culturale che per definizione non guarda tanto all'assegnazione di premi e sanzioni a carico di chi ha governato, quanto alle soluzioni future da adottare.

A distanza di anni si spiega che l'esperienza politica centrista della prima Repubblica si sia aperta alla dinamica consociativa, cui può essere assegnata una data di nascita con i regolamenti parlamentari del 1971. Tale modello – consolidato con l'attribuzione della presidenza di una delle camere ad esponenti del partito di opposizione – è sembrato quasi porsi in naturale *continuum* con l'esperienza del

²³ Concilio Vaticano II, *Gaudium et spes*, 26, e più di recente Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Roma, 2004, n. 164.

²⁴ Cfr. Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio*, cit., n. 418.

²⁵ Riflessioni già presenti in A. Cariola, *La politica senza memoria*, cit., in *Ricerche*, cit., 175; e *La regola di maggioranza*, *ivi*, 200 ss.

partito di maggioranza relativa, dalla base elettorale quanto mai composita e che esprimeva una struttura tanto articolata nelle relazioni correntizie da apparire di tipo quasi confederale. È stato generalizzato il modello di un «regime fondato su partiti che acquisiscono consenso di massa attraverso l'uso dell'istituzione pubblica» e delle sue risorse ²⁶: la ricerca e la gestione del consenso a mezzo dell'aumento del debito pubblico, anche a costo di pregiudicare il patto con le generazioni future. Il consociativismo esprime una cultura non solo e non tanto di attrazione verso il centro, secondo una dinamica tipica di molte democrazie liberali in cui vince le elezioni il partito capace di conquistare il voto dei ceti medi; esso presuppone ed al tempo stesso alimenta una prassi in cui è importante accedere all'area di governo, cioè a quella di distribuzione delle risorse pubbliche: il che è uno dei motivi per i quali non hanno mai attecchito le proposte di riconoscere uno statuto delle opposizioni (restie esse sì a rimanere isolate nella funzione di controllo e di contrapposizione alle scelte della maggioranza, ed al contrario impegnate ad indirizzare queste ultime anche in termini di selezione sia degli interessi come dei titolari di incarichi di governo e di sottogoverno).

Altra anomalia italiana è la mancata compiuta realizzazione dello Stato di partiti di massa. Allorché si è individuato nel multipartitismo esasperato la specificità italiana ²⁷, si è dato pressoché per scontato che i partiti fossero tutti formazioni sociali aperte alla più ampia partecipazione e volte all'acquisizione del maggior consenso elettorale possibile: partiti generalisti, insomma, espressioni culturali e di interessi, ideologicamente radicati nella società, aspiranti a rivestire dirette responsabilità di governo. Se anche in Italia si fosse dato vita all'auspicato bipartitismo, anche nel nostro Paese si avrebbero avute due formazioni politiche contrapposte secondo la dinamica destra-sinistra, in alternanza al governo. Epperò, l'esperienza italiana non ha superato appieno la tradizione risorgimentale con la sua forte componente elitaria. I cd partiti minori hanno avvertito l'esigenza di affermarsi soprattutto presso centri di potere economico e da lì magari proiettarsi sugli organi di estrazione e di competenza tecnica, senza mai preoccuparsi di divenire popolari, ovvero di massa. Non si può trascurare il ruolo dei partiti eredi della tradizione risorgimentale: si può certo affermare che essi hanno rappresentato un importante strumento di collegamento del sistema Italia con la sfera pubblica europea ed internazionale ²⁸, ossia con gli interessi ed i relativi titolari presenti in quel contesto. Né va dimenticata la funzione di legittimazione (quasi di garanzia) che hanno svolto nei confronti degli altri partiti le volte in cui si è allargato il quadro governativo. In un certo senso la loro

²⁶ Ancora G. Amato, *Intervento del Presidente del Consiglio alla Camera dei deputati il 22 aprile 1993*, in *Vita italiana*, cit., 43.

²⁷ L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 654 ss.

²⁸ Si riprendono spunti da G. Pitruzzella, *Responsabilità e potere politico*, cit., 232, 242 s.

componente elitaria è stata essenziale per il funzionamento degli apparati statali. Epperò, ancora una volta, va rilevato che è rimasto anomalo e refrattario al meccanismo della responsabilità un siffatto sistema, nel quale sono stati al governo partiti minori di stampo elitario, aspiranti a mantenersi al potere senza passare attraverso la modernizzazione rappresentata dalla trasformazione in partiti di massa.

Invero, le trasformazioni che hanno investito e riguardano i partiti sono analizzate sotto tanti versanti. Si nota che a seguito della deideologizzazione anch'essi sono divenuti "liquidi", riprendendo il fortunato termine di Bauman; si rileva l'indebolimento delle radici sociali dei partiti²⁹ ed anche di quelle territoriali³⁰; si nota il discredito in cui versano i partiti³¹; si constata la tendenza alla cooptazione nella formazione delle liste elettorali bloccate; si lamenta la persistente tendenza italiana al trasformismo. Tutti fattori che impediscono l'affermazione di responsabilità politica in capo al partito e/o ai partiti di governo. Ad esempio, in altri contesti storici ed in altri Paesi sarebbe inconcepibile che leader i quali dal 1988 hanno guidato nelle sue varie denominazioni l'unico partito rimasto erede della cultura del periodo costituente (integrando culture di origine cattolica, comunista e socialista) abbiano lasciato il medesimo partito nel quale hanno svolto ruolo tanto importante per fondarne di nuovi, continuando a svolgere un ruolo sulla scena politica³².

È chiaro che il tema della responsabilità politica del partito e dei suoi esponenti è assai lontano dal trovare attenzione nel sistema di governo funzionante in Italia. Come con efficacia si è notato, a fronte della crisi nei rapporti dei partiti con le istituzioni nazionali e sovranazionali nonché con la società nel suo insieme, i partiti non sono affatto crollati o svuotati, ma hanno reagito diventando sempre più organizzazioni statocentriche che decidono circa l'utilizzo delle risorse e sono parte dello Stato³³.

Anzi, ciò acuisce la componente elitaria di parte del sistema politico: una sorta di fattore al quale alcune volte pare dover rassegnarsi. All'assetto partitico si accompagna, infatti, e per taluni versi lo supera e lo condiziona, una fitta trama di relazioni nella quale gruppi e consorterie di ogni sorta e delle più varie ascendenze esercitano consistenti fette di potere, a prescindere dalla loro qualificazione e senza alcuna trasparenza³⁴. Un sistema di partiti che non ha mai raggiunto il modello del

29 M. Luciani, *Partiti e forma di governo*, cit., 170.

30 A.G. Lanzafame, *L'organizzazione territoriale dei partiti. La naturale tendenza centralista, i suoi catalizzatori e gli argini costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, I, 241 ss.

31 M. Dogliani, *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, 2011, poi in *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, 2015, 307 ss.

32 Riflessioni di carattere prettamente politico in A. Floridia, *Un partito sbagliato, Democrazia e organizzazione nel partito democratico*, Roma, 2019.

33 P. Ignazi, *Partito e democrazia*, cit., 236 s., 347.

34 È grave ad esempio che non siano state smentite né ammesse le accuse di appartenenza e/o di vicinanza alla massoneria avanzate nei confronti di alte cariche

partito di governo responsabile e che anzi fugge dalla responsabilità è al tempo stesso forte (e non a caso l'accusa di partitocrazia è stata pressoché da subito rivolta nei confronti dell'assetto politico italiano) e debole nei confronti dei vari interessi organizzati. La democrazia esige trasparenza e l'identificazione dei centri di decisione; la presenza di poteri non responsabili, anzi nemmeno identificabili, dà vita ad una sorta di doppio Stato del tutto contrario alla nozione di democrazia. Normalità esigerebbe che sia resa nota ogni appartenenza – politica, religiosa, culturale, sportiva, ecc. – dei titolari di organi politici o anche solo di candidati a ricoprire cariche e uffici pubblici. Al contrario, la vita pubblica italiana rimane refrattaria al canone della trasparenza³⁵ e, ad esempio, tutto il sistema di designazioni e di nomine è di fatto astratto da ogni regola di chiarezza.

Viene da chiedersi se non sarebbe il caso di introdurre anche nel nostro Paese un istituto simile all'*advice and consent* previsto a favore del senato americano sulle nomine presidenziali ai sensi dell'art. 2, sezione 2, di quella Costituzione. Ciò dovrebbe permettere un minimo di dibattito pubblico sulle scelte di tal genere e consentire una qualche forma di responsabilità in capo a chi assume decisioni così rilevanti per la vita pubblica.

4. La funzione prescrittiva del modello di forma di governo.

Si perviene così quasi naturalmente al versante per così dire prescrittivo della nozione di forma di governo. Ogni riflessione sull'argomento finisce con il considerare se l'analisi delle relazioni tra gli organi di governo debba avere solo funzione descrittiva ovvero se essa assuma anche efficacia prescrittiva³⁶. Invero, l'ascrizione di un'esperienza istituzionale ad un tipo o ad un altro assolve anche una funzione prescrittiva giacché ciò comporta l'assunzione di un profilo a criterio di

dello Stato, cfr. F. Pinotti, S. Santachiara, *I panni sporchi della sinistra*, Milano, 2013, 30 ss.; F. de Bortoli, *Poteri forti (o quasi)*, Milano, 2017, 207 s.

35 Purtroppo la sentenza Corte costituzionale n. 1/2013 sul divieto di intercettazione, anche solo indirette, a carico del Presidente della Repubblica, giustifica un regime di segretezza che dovrebbe essere incompatibile con la trasparenza tipica degli ordinamenti democratici. La garanzia che si è voluta assicurare al capo dello Stato risulta del resto contraddittoria, giacché non si comprende perché tale regime dovrebbe valere solo per il Presidente e non per altri titolari di organi costituzionali e non si sia arrivati a coprire le conversazioni dei collaboratori del Presidente, come pure l'insistenza sul ruolo di mediazione politica svolto dal Presidente avrebbe richiesto. A tutta evidenza l'estensione della prerogativa sarebbe stata difficilmente giustificabile e per i titolari di organi diversi (le sentenze sulla sospensione dei processi a loro carico sarebbero state irrimediabilmente contraddette) e per tutti coloro che lavorano al Quirinale in ruoli di responsabilità.

36 Sul punto già M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214 ss.

razionalizzazione dell'intero sistema. Così, per fare un esempio se si adotta l'art. 94 Cost. a principio di qualificazione della forma di governo italiana e si fa del raccordo parlamento-governo l'asse attorno cui dovrebbe ruotare il circuito della decisione politica, le competenze di ogni altro soggetto sono da intendere alla stregua di tale principio³⁷. Si comprende allora la produzione di tutte quelle regole – talune di carattere consuetudinario e/o convenzionale - volte alla formazione del governo e che prevedono la consultazione del capo dello Stato con i *leader* dei partiti presenti in Parlamento e dei gruppi parlamentari³⁸. Tipica disciplina organizzativa strumentale al perseguimento dell'obiettivo di sistema, cioè a dire alla tutela dell'interesse costituzionalmente meritevole. L'eventuale violazione di siffatte regole consuetudinarie e/o convenzionali non risalta tanto *ex se*, quanto per l'indiretta lesione del valore costituzionale al quale ineriscono e cui sono intrinsecamente legate.

Il fatto è che la considerazione della forma di governo è legata all'idea della sua razionalizzazione di modo che il perseguimento di un obiettivo politico è assunto a criterio ordinatore per il funzionamento del sistema. L'efficienza è uno degli scopi di un qualsiasi assetto organizzativo, e ciò significa soprattutto interesse al mantenimento del sistema ma anche alla sua capacità di prendere decisioni. L'introduzione di circuiti di responsabilità può essere un'aspirazione che si tende a realizzare.

In questa prospettiva alcuni segmenti della forma di governo possono risultare "stonati" rispetto al criterio assunto come fondamentale per il sistema e di conseguenza essere censurati.

La legislazione elettorale è stata un campo di esercizio di siffatta tecnica di giudizio. Essa è un tassello assolutamente fondamentale della forma di governo; oltretutto, è la disciplina di riferimento per i partiti politici che, appunto, aspirano a conseguire rappresentanza ed a divenire soggetti di governo. In un certo senso la regolamentazione elettorale è il vestito su misura del sistema dei partiti, per quanto esposta ad esiti segnati spesso da eterogenesi dei fini. Ma proprio per questo essa può essere sindacato anche sotto il versante degli esiti raggiunti³⁹. Così si è ammesso nella nota sentenza sul *porcellum* che i principi di rappresentanza e libertà del voto

37 È questa un'ulteriore critica alla citata decisione della Corte costituzionale n. 1/2013 sul divieto di intercettazioni a carico del presidente della Repubblica in considerazione del fatto che lo stesso si troverebbe al punto di snodo di una serie di relazioni istituzionali che dovrebbero rimanere riservate: invero, il ruolo di garanzia del capo dello Stato non dovrebbe comportare l'esercizio di potestà così intense rispetto a quelle svolte dal presidente del Consiglio e dagli altri ministri (le volte in cui essi non fossero assistiti dalla garanzia parlamentare dell'art. 68, comma 2, Cost.).

38 Sull'argomento v. ora G. Cavaggion, *La formazione del governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020, 28 ss.

39 Sul sindacato di costituzionalità sulla legislazione elettorale in prospettiva comparatistica G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, 2019, 20 ss., 137 ss.

vanno comparati con altro «obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare»⁴⁰. Un consistente monito al legislatore dell'*italicum* è stato rivolto riguardo i sistemi elettorali così differenti venutisi a creare con la l. n. 52/2015 per camera e senato, giacché «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»⁴¹. Il rilievo è stato riferito alla disciplina elettorale vigente a seguito della mancata riforma costituzionale del 2016, ma è noto che già la legislazione elettorale configurata dalla l. n. 270/2006 aveva previsto l'attribuzione di premi di maggioranza su base nazionale per la Camera dei deputati ed a livello regionale per il Senato, in pretesa applicazione dell'art. 56 Cost., anche se in conflitto con l'art. 94 Cost. che pure esige il rapporto di fiducia del governo con entrambe le Camere e, quindi, con l'unica maggioranza parlamentare⁴².

Il giudice costituzionale avrebbe potuto essere più deciso nella parte in cui ha vagliato la possibilità del capolista eletto in più collegi plurinominali di scegliere il collegio al quale riferire l'elezione. L'esito è stato quello di eliminare l'opzione individuale e sostituirla con il sorteggio⁴³: eppure la stessa possibilità di pluricandidature risulta dubbia perché mina il rapporto tra candidato e territorio e conduce ad una personalizzazione della politica – ossia al partito personale⁴⁴ - che non pare essere un obiettivo costituzionalmente meritevole perché è propria di sistemi politici che vedono l'elezione diretta del titolare dell'esecutivo senza la mediazione parlamentare ed in concreto dei partiti⁴⁵. La prassi di pluricandidature è una forma di abuso del diritto che muove dalla spettacolarizzazione della politica e dal ruolo dei *leader* di partito, sino a far prefigurare l'elezione diretta di fatto del capo del governo, ma in contrasto con l'art. 92 Cost. che pure l'art. 14-bis del dpr n. 361/1957 dichiara voler rispettare⁴⁶. Essa è in violazione degli artt. 46 e 57 Cost., i

40 Corte costituzionale n. 1/2014.

41 Corte costituzionale n. 35/2017.

42 La conclusione critica sulla legislazione elettorale del 2005 può riferirsi anche alla scelta del Costituente di fissare durate diverse della legislatura del senato e della camera negli artt. 56 e 57, come se quella soluzione potesse consentire al governo di ottenere la fiducia pur richiesta dall'art. 94. Esempio di una disarmonia che investiva persino le disposizioni del testo originario della Costituzione.

43 Sempre Corte costituzionale n. 35/2017.

44 Riprendendo la terminologia di M. Calise, *Il partito personale*, Bari-Roma, 2000.

45 Se si vuole A. Cariola, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2016, 4, 6 ss.

46 La sentenza n. 35/2017 nella parte in cui assegna al sorteggio di risolvere il conflitto tra l'elezione di un candidato in più collegi dovrebbe trovare applicazione in via consequenziale anche riguardo l'attuale sistema vigente per le elezioni comunali e circoscrizionali, giacché gli artt. 56-57 d.lgs. n. 267/2000 impediscono di candidarsi a

quali richiedono che l'elezione delle Camere avvenga sulla base di circoscrizioni territoriali; ciò dovrebbe significare che la stessa Costituzione esclude il collegio unico nazionale nella presentazione delle candidature e richiede al contrario un rapporto tra candidati e territori che è vanificato dalle pluricandidature.

Insomma, l'individuazione dei valori attorno ai quali è costruito il modello della forma di governo funge al tempo stesso da criterio di valutazione circa la coerenza delle singole prescrizioni vigenti sul piano della legislazione elettorale come su quello delle relazioni tra gli organi di governo e da guida alle proposte di riforma presentate in una logica coerente con i presupposti di sistema.

5. Segue: talune proposte.

In questa chiave potrebbe dirsi che meritano attenzione, anche al fine di renderle giustiziabili, molte regole atte a dare concretezza alla responsabilità politica ed alle funzioni dei partiti politici.

Così, il modello dello stato di partiti responsabili per l'azione di governo esercitata presuppone di porre in evidenza il ruolo da essi svolto nel tentativo di dare appunto risalto alla rispettiva responsabilità.

Non rispondono a tale logica le norme che limitano i mandati elettivi per sindaci⁴⁷, consiglieri e presidenti di regione⁴⁸.

Le esclusioni e/o limitazioni del principio di responsabilità in ambito locale appaiono di dubbia compatibilità costituzionale, specie a considerare che non sono previste a livello nazionale e che mal si coniugano con l'idea di autonomia che è anche esercizio di potestà di decisione politica⁴⁹. Siffatte limitazioni possono certo giustificarsi in nome dell'esigenza di favorire il "ricambio" della rappresentanza politica e trovare sostegno nell'art. 3 Cost.⁵⁰. A parte il fatto che, segnando una vistosa contraddizione, tali presupposti non sono efficaci in ambito nazionale, che è

sindaco in più di un comune, ma consentono di candidarsi al consiglio in due comuni o in due circoscrizioni, e poi permettono all'eletto in due organi di optare per una delle cariche. Ad applicare il criterio indicato in sentenza l'opzione dovrebbe ritenersi incostituzionale; ma come indicato nel testo sarebbe coerente con il valore espresso dal collegamento tra territorio e rappresentanza politica un generale ed assoluto divieto di pluricandidature.

47 Art. 51 d.lgs. n. 267/2000.

48 Art. 2, lett. f), l. n. 165/2004, per le regioni ordinarie; art. 9 Statuto siciliano; art. 3 l.r. FVG n. 17/2007, riferito ai mandati dei consiglieri regionali; art. 20 l.r. FVG n. 17/2007, per il presidente della regione; art. 8 l.r. Sardegna n. 1/2008; art. 69 l.p. Bolzano n. 14/2017 sui mandati dei consiglieri provinciali; art. 14 l.p. Trento n. 2/2003; art. 3.1 l.r. VdA n. 3/1993, come introdotto dalla l.r. VdA n. 7/2019, sui mandati dei consiglieri provinciali tra i quali è eletto il presidente della regione.

49 Ad esempio la previsione relativa ai rettori delle università statali mal si concilia con l'autonomia riconosciuta alle università dall'art. 33 Cost.

pure quello dove si adottano le scelte più importanti, le limitazioni finiscono per annullare il principio di responsabilità: in mancanza dell'identificazione tra partiti e candidati (almeno allo scadere del secondo mandato) viene di fatto annullata la responsabilità dei primi per quanto gli stessi hanno operato a mezzo dei loro eletti. È in fondo l'ennesima variazione – questa volta codificata - del modello, che si è definito *à la De Gasperi*, della distinzione tra ruoli di partito e funzioni di governo⁵¹. Epperò la responsabilità della classe politica è un valore anch'esso costituzionale, fondato alla fine sulla sovranità che l'art. 1 riconosce essere attribuzione del popolo e, per quest'ultimo, del corpo elettorale.

Sul diverso piano dell'organizzazione delle università, assimilabile però a quello politico per il numero e per il rilievo sociale degli elettori, oltre che per il fatto che il mondo universitario è stato sempre una risorsa per quello politico, la l. n. 240/2010, nota come legge Gelmini di riforma dell'università italiana, all'art. 2, ha sancito che il rettore sia eletto per sei anni e non sia rieleggibile, cioè sia irresponsabile, malgrado egli non possa ritenersi un organo tecnico alla stregua dei componenti il CSM o della Corte costituzionale, ma sia pienamente protagonista della programmazione della struttura e dell'attività dell'Ateneo, che è funzione tutta "politica". Per questo egli dovrebbe essere responsabile nei confronti della comunità universitaria composta da docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo sulla cui vita incidono le scelte del rettore. Una soluzione più razionale sarebbe almeno quella di ridurre la durata del mandato e consentire la rielezione.

Della tendenza alla fuga dalla responsabilità politica sono espressioni anche le cd liste civiche spesso presenti a livello locale: esperienze che se possono avere un senso per le comunità più piccole, di certo non hanno significato per gli enti di dimensione media e grande, specie a considerare che spesso le liste sono composte da candidati già carichi di appartenenze partitiche. Il ricorso a cd liste civiche è incompatibile con la forma di governo di partiti responsabili, perché o l'esperienza politica si trasforma in un partito politico vero e proprio, oppure si esaurisce in sé stessa, specie se conformata attorno ad un singolo individuo. Ricorda da vicino l'esperienza politica dell'antica Roma allorquando si sospendeva l'ordinaria lotta politica ed il sistema di "pesi e contrappesi" tra senato e consoli e ci si affidava ad un dittatore, una specie di padre della patria.

50 Così Corte costituzionale n. 173/2019, a proposito del divieto del terzo mandato consecutivo per l'elezione dei Consigli circoscrizionali degli ordini forensi. La sentenza ha messo assieme il divieto di rielezione per organi quali il CSM, gli enti territoriali e gli ordini professionali, rispondenti a differenziate logiche di funzionamento.

51 Che il limite ai mandati sia previsto nell'ordinamento statunitense per l'elezione del presidente (XXII emendamento, 1951) conferma la circostanza che l'assetto partitico americano non è affatto comparabile a quello presente in ambito europeo, appunto per l'assenza di partiti di massa ideologicamente caratterizzati. Il limite ai mandati si spiega, perciò, al tempo stesso come espressione di quell'esperienza e come presa di distanza – per così dire – dalla coeva realtà europea.

La razionalizzazione della forma di governo secondo il modello dello Stato dei partiti dovrebbe condurre a vietare sigle politiche che rechino i nomi dei *leader* già al momento della competizione elettorale⁵². Può certo constatarsi la trasformazione dell'assetto partitico e la loro "liquidità", ma le regole istituzionali possono servire o solo a registrare lo stato dei fatti e quindi ad accettare ogni prassi, ovvero a tentare di indirizzare il funzionamento del sistema. I partiti personali sono espressione di una tendenza oligarchica, tutto il contrario di una formazione sociale ove tutti svolgono la loro personalità e niente affatto strumenti per concorrere a determinare la politica nazionale. Se in un ordinamento democratico l'attività politica è per definizione espressione dell'eguaglianza dei cittadini davanti la legge ed occasione e mezzo per l'effettiva partecipazione all'organizzazione Paese, il partito personale o la lista elettorale con il nome del leader è per definizione un dis-valore costituzionale, perché ciò significa per l'appunto che gli aderenti al partito non sono affatto tutti uguali (né hanno la possibilità di pervenire al vertice del partito – che a quel punto dovrebbe cambiare nome).

I partiti personali riportano *in auge* l'epoca del notabilato in politica e del conseguente trasformismo, in cui valeva l'appartenenza a cerchi magici di influenza. Anche a proposito del trasformismo può rassegnarsi alla prassi e giustificarla magari in nome del divieto di mandato imperativo⁵³; ovvero può adottarsi una lettura restrittiva dell'art. 67 Cost., che garantisca sì l'impossibilità del parlamentare dissenziente dal partito di appartenenza di perdere il seggio, ma gli impedisca di trarre vantaggio dal cambio di appartenenza politica. L'ovvio riferimento è ai gruppi parlamentari che sono soggetti assolutamente necessari al funzionamento delle Camere, secondo quanto già previsto dalla Costituzione⁵⁴, e che sono in concreto i luoghi di esercizio della rappresentanza partitica.

La proposta è di fissare il finanziamento dei gruppi parlamentari – o almeno la gran parte dell'importo – alla consistenza dei gruppi quale risulta dall'esito elettorale e non alla loro consistenza variabile nel tempo a seguito delle modificazioni nelle composizioni degli stessi gruppi per il transito di parlamentari⁵⁵. La riforma del

52 Ancora A Cariola, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, cit.

53 Sul tema, per tutti, N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991.

54 Cfr. art. 14 Regolamento Camera; art. 14 Regolamento Senato.

55 Infatti, per l'art. 14 Regolamento Camera «ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività». Inoltre, «per l'esplicazione delle loro funzioni ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi. E altresì assicurato annualmente a ciascun Gruppo un contributo finanziario a carico del bilancio della Camera, unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese di cui al comma 4, incluse quelle per il personale, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza. Il

Regolamento Senato intervenuta nel 2017 ha mosso un passo verso la razionalizzazione del sistema partitico, giacché ha disposto che i gruppi da costituire in Senato rappresentino «un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori»⁵⁶. È singolare che la Camera non abbia seguito la modifica regolamentare⁵⁷. La revisione regolamentare si inquadra appieno nella razionalizzazione della forma di governo e nella valorizzazione del programma politico, fatto al tempo stesso di idee e di persone, proposto al voto popolare. Risulta allora coerente con tale riforma escludere (non solo che si costituiscano gruppi con nomi diversi dalle sigle partitiche presentate in occasione delle elezioni, come pure è avvenuto al Senato nella corrente legislatura slabbrando la stessa previsione regolamentare, ma appunto) che il finanziamento dei gruppi parlamentari subisca incrementi o diminuzioni in conseguenza delle vicende di un trasformismo politico che non è passato dal consenso elettorale (quasi a guadagnarci quantomeno in termini di disponibilità di strutture e risorse dall'abbandonare un gruppo ed accrescerne un altro)⁵⁸. Non verrebbe incisa la libertà del singolo parlamentare (che va garantita anche a mezzo dell'esclusione del voto di fiducia sulle questioni di coscienza e sulle leggi di sistema, ad iniziare da quelle elettorali); solo verrebbe razionalizzato un modello politico che muove dalla fase di richiesta di consenso

contributo è determinato avendo riguardo alla consistenza numerica di ciascun Gruppo. Le dotazioni ed i contributi assegnati al Gruppo misto sono determinati avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente», art. 15. Secondo l'art. 16 Regolamento Senato «ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali, attrezzature e di un unico contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, proporzionale alla loro consistenza numerica».

56 Art. 14 Regolamento Senato.

57 Addirittura l'art. 5 Regolamento Camera prevede che l'Ufficio di presidenza modifichi la propria composizione in dipendenza della costituzione di nuovi gruppi o di loro modificazioni.

58 Alcune vicende italiane sembrano confermare appieno i modelli elitisti, perché non sono poche le occasioni in cui movimenti politici si sono costituiti dapprima in parlamento e poi nel Paese, anche se i risultati elettorali non sono stati lusinghieri. Il fenomeno, peraltro, è stato consolidato da alcune regole adottate dal ceto politico che, per un verso, favoriscono la nascita e la sopravvivenza dei partiti parlamentari e, per altro verso, attribuiscono ai loro leader un rilevante peso contrattuale al momento della formazione delle liste elettorali: si pensi, per tutti, alla clausola prevista dall'art. 18-bis dpr n. 361/1957, secondo cui «nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi». Sul punto v. A.G. Lanzafame, *La vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Torino, 2019, 300, che nota come tale fenomeno contribuisca «ad escludere i rappresentati dal processo di determinazione dell'offerta politica».

elettorale all'interno di liste espressione di partiti politici i quali, appunto, sono i "laboratori" dei programmi di governo ed i primi destinatari del voto (oltre che dei diversi istituti tipici della legislazione elettorale, dalle soglie di sbarramento ai premi di maggioranza).

La proposta porta a prendere sul serio l'appartenenza partitica dei candidati quale risulta nella fase elettorale e si esercita nell'attività dei gruppi parlamentari, che dei partiti sono le espressioni. Inquieto, semmai, che il nostro Paese si ritrovi ancora oggi a fare i conti con l'esperienza del trasformismo e, quindi, ad immaginare soluzioni normative per contrastarlo, mentre la soluzione avrebbe dovuto essere e dovrebbe tuttora essere di ordine soprattutto culturale.

Certo, i gruppi parlamentari sono articolazioni necessarie delle camere e non a caso sono previsti in Costituzione⁵⁹. Intervengono in ogni circostanza ed in particolar modo nel procedimento legislativo: si pensi solo al fatto che in genere la posizione del gruppo è sostenuta da un solo rappresentante, sino appunto a stabilire che nella discussione sulle linee generali di un progetto di legge intervenga un parlamentare per gruppo⁶⁰. Invero, tutta l'organizzazione dei lavori parlamentari, ad iniziare dai tempi di discussione, è basata sulla presenza dei gruppi. Le possibili violazioni delle procedure parlamentari atte ad assicurare la piena e libera partecipazione dei medesimi parlamentari alle decisioni delle camere incidono per questo sulle attribuzioni dei gruppi. Si potrebbe dire che *in re ipsa* la violazione delle regole di procedure in modo tale da compromettere lo *status* di parlamentare e le relative funzioni, secondo l'ammissione che in via generale ne ha fatto la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17/2018, si riflette anche nella lesione delle attribuzioni del gruppo cui il parlamentare appartiene. Secondo i regolamenti parlamentari l'attività delle camere si svolge a mezzo dei gruppi e non appare possibile non riconoscere a tali formazioni sociali il diritto di difendere le rispettive funzioni, cioè a dire quello di agire per il rispetto delle norme costituzionali e sub-costituzionali che assegnano loro competenze e ruoli.

Le ordinanze della Corte costituzionale n. 17/2018 e n. 60/2020 hanno di fatto sinora rinviato la decisione sulla legittimazione dei gruppi a sollevare conflitto di attribuzione. Si è riconosciuto che «nell'ambito di istituzioni complesse, articolate e polifunzionali, qual è il Parlamento e quali sono le singole Camere, molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione»⁶¹; e si è ammesso «l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico (sentenze n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998), venendo garantita dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione la tendenziale

⁵⁹ Sull'argomento, per tutti, A. Ciancio, *I gruppi parlamentari*, Torino, 2008.

⁶⁰ Art. 83 Regolamento Camera; art. 109 Regolamento Senato.

⁶¹ Corte costituzionale, n. 17/2018.

proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni»; anche se si è subito aggiunto che ciò «non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento»⁶². In realtà, si tratta di decisioni che risultano pressoché interlocutorie, specie a considerare – come ricordato dalla stessa Corte – che «nella giurisprudenza costituzionale la nozione di “potere dello Stato” ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione ... abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 87 e n. 88 del 2012) o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita»⁶³.

Ora, in uno con il fatto che nei procedimenti parlamentari, ad iniziare da quello legislativo, i gruppi esercitano poteri che i singoli deputati/senatori non possono svolgere, la loro legittimazione a difendere tali attribuzioni discende appunto dai regolamenti parlamentari in diretta attuazione della Costituzione: essi risultano titolari di una sfera di poteri/competenze/facoltà che trovano nel giudizio sui conflitti la sede naturale di cognizione.

Per ritornare al tema dei partiti, sullo sfondo dei gruppi parlamentari si profila la considerazione (se non la valorizzazione) appunto del ruolo dei partiti dei quali i primi sono appunto espressione. La soggettività giuridica dei gruppi parlamentari anche ai fini della legittimazione ad agire nella particolare sede del giudizio costituzionale è un tassello di ordine istituzionale che dovrebbe contribuire anch'esso a dare rilievo pubblico all'azione dei partiti politici di riferimento, alla stregua dell'idea di responsabilizzarne l'attività, in maniera coerente al tentativo di razionalizzare la forma di governo a partire appunto dal loro ruolo.

62 Corte costituzionale, n. 60/2020.

63 Corte costituzionale, n. 17/2018.