

Angela Cossiri

Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale

I fattori normativi

FRANCOANGELI

SDP

Studi di
Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Angela Cossiri

Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale

I fattori normativi

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata

Il volume è stato sottoposto a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica



Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Massi

INDICE

Introduzione pag. 11

PARTE PRIMA

PARTITI E RAPPRESENTANZA NELLA DIMENSIONE INTERNA

I. Diritto e partiti » 21

1. La trasformazione dei partiti e le sue implicazioni costituzionali, 21 – 1.1. Premessa, 21 – 1.2. La trasformazione dei partiti nella riflessione della scienza politica, 23 – 1.3. I partiti negli ordinamenti costituzionali occidentali: concezioni di fondo e recenti tendenze, 28 – 1.4. Democrazia e partiti secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo. Cenni, 33 – 2. Cosa non si può fare. L'art. 49 della Costituzione e l'inutile affanno di risolverne l'ambiguità, 36 – 3. Perché il diritto deve occuparsi di partiti. Regolazione dei partiti e qualità della rappresentanza, 42 – 4. Cosa manca. Gli interventi auspicati, 48 – 5. ...e cosa c'è. Elementi (più o meno "seri") di istituzionalizzazione dei partiti politici nella normativa sul finanziamento pubblico e sulla rendicontazione finanziaria, 55 – 5.1. Il finanziamento pubblico dei partiti politici nell'ottica della loro regolazione giurispubblicistica, 55 – 5.2. L'istituzionalizzazione "imprevista", 62 – 5.3. Il seguito amministrativo, 70 – 6. Osservazioni conclusive, 73

II. Rappresentanza e territorio (tra diritto dei partiti e diritto dello Stato) » 77

1. Premessa: il territorio come fattore cruciale per la qualità della rappresentanza, 77 – 2. L'organizzazione dei partiti politici nella prospettiva costituzionalistica, 78 – 3. Il Partito democratico: una struttura tendenzialmente federale (ma più "sulla carta"?), 81 – 3.1. Profili generali, 81 – 3.2. Il rapporto centro-periferia, 83 – 3.3. I

rapporti finanziari tra centro e periferia, 87 – 3.4. Una valutazione complessiva, 88 – 4. Forza Italia: una struttura prevalentemente orientata in direttrice *top-down*, 91 – 4.1. Profili generali, 91 – 4.2. Il rapporto centro-periferia, 94 – 4.3. I rapporti finanziari tra centro e periferia, 95 – 4.4. Una valutazione complessiva, 96 – 5. Movimento 5 Stelle: ancora in contraddizione (tra “*party on the ground*” e centralismo), 97 – 5.1. Il processo di emersione del Movimento 5 Stelle e il suo consolidamento, 97 – 5.2. L’organizzazione, 101 – 5.3. Il rapporto tra movimento e parlamentari, 106 – 5.4. Il simbolo, 111 – 6. La Lega Nord: quando il territorio è ideologia, 112 – 7. La selezione delle candidature nella regolamentazione interna dei partiti, 114 – 7.1. «Il giardino segreto della politica», 114 – 7.2. Il Partito democratico: un modello tendenzialmente inclusivo (ma con molte deroghe), 116 – 7.2.1. La selezione dei candidati alle cariche monocratiche, 116 – 7.2.2. La selezione dei candidati alle Assemblee rappresentative, 118 – 7.2.3. La selezione del candidato per la guida della coalizione di governo, 122 – 7.2.4. Osservazioni di sintesi, 123 – 7.3. Forza Italia: un modello (prevalentemente) accentrato, 124 – 7.4. Il Movimento 5 Stelle: un modello (ancora) contraddittorio, 126 – 7.5. Lega Nord: tra *cursus honorum* e “oligarchia”, 129 – 8. “Tirando le fila”: cosa emerge dall’analisi dell’autoregolamentazione dei partiti, 130 – 9. Qualcosa di nuovo nella giurisprudenza costituzionale? La scelta *effettiva e diretta* dei rappresentanti quale condizione per la corretta costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale, 132 – 10. La sentenza n. 35 del 2017, 141 – 11. La disciplina del rapporto tra rappresentanza politica nazionale e territorio tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali, 144 – 12. Il territorio nella legge n. 165 del 2017, 147 – 13. Osservazioni conclusive: i fattori normativi incidenti nel rendimento del sistema di rappresentanza politica nazionale, 149 – 13.1. Selezione delle candidature e territorializzazione della rappresentanza, 149 – 13.2. Centralismo partitico e centralismo istituzionale, 152

PARTE SECONDA

PARTITI E RAPPRESENTANZA NELLA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE

III. Democrazia rappresentativa e Unione europea

1. Premessa: perché (e come) studiare la rappresentanza politica nell’Unione europea, 159 – 2. L’erosione della sovranità statale e la conseguente necessità di recuperare rappresentanza nella dimensione sovranazionale, 161 – 3. Il *deficit* di legittimazione nel livello europeo e l’assenza di uno spazio politico per il conflitto sociale, 164 – 4. Le risposte del Trattato di Lisbona: il ruolo dei Parla-

pag. 159

menti nazionali nel *decision making* europeo, 167 – 5. Il principio di democrazia partecipativa, 176 – 6. Il principio di democrazia rappresentativa, 181 – 7. Il principio di democrazia rappresentativa nella giurisprudenza della Corte di giustizia, 183 – 7.1. Il principio democratico come componente essenziale del principio di equilibrio istituzionale, 183 – 7.2. Il principio democratico come parametro di validità delle norme nazionali sui diritti elettorali, 188 – 8. Trattato di Lisbona e principio democratico secondo la Corte costituzionale tedesca, 194 – 9. Osservazioni conclusive, 199

IV. Verso una rappresentanza politica di livello europeo?

pag. 201

1. Premessa, 201 – 2. I «partiti politici a livello europeo» nel Trattato sull'Unione, 202 – 3. La disciplina dello statuto e del finanziamento dei «partiti politici a livello europeo», 206 – 3.1. Il regolamento (CE) 2004/2003, 206 – 3.2. Il regolamento (UE) 1141/2014, 211 – 4. Il Parlamento europeo come istituzione politica, 216 – 4.1. Il costante rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo durante il processo di integrazione comunitaria, 216 – 4.2. La residua fragilità istituzionale del Parlamento europeo, 223 – 4.3. La *governance* economica. Cenni, 228 – 5. La disciplina della rappresentanza politica nel Parlamento europeo, 234 – 5.1. La disciplina dei gruppi politici, 234 – 5.2. Lo *status* di deputato europeo, 240 – 6. La rappresentanza politica europea nell'esperienza storica, 241 – 6.1. La nascita delle federazioni transnazionali europee, 242 – 6.2. Un attore composito, 244 – 6.3. Il sistema politico nel Parlamento europeo, 246 – 6.4. L'affiliazione politica dei membri delle altre istituzioni europee, 251 – 7. I diritti elettorali come strumento di realizzazione della democrazia rappresentativa?, 252 – 8. La valorizzazione del «corpo elettorale unico» in una decisione dell'Ufficio elettorale nazionale, 253 – 9. La disciplina elettorale europea, 255 – 9.1. Un sistema elettorale polimorfo e 27 elezioni nazionali, 255 – 9.2. Il sistema elettorale italiano per l'elezione dei parlamentari europei, 258 – 9.3. I tentativi (falliti) di introdurre una procedura elettorale uniforme, 263 – 9.4. A legislazione invariata: lo *Spitzenkandidat* e il suo seguito, 264 – 9.5. Il cantiere aperto per la riforma elettorale europea, 268 – 9.6. In vista delle elezioni europee del 2019, 274 – 10. Osservazioni conclusive: i fattori normativi incidenti nella istituzionalizzazione di un sistema politico transnazionale, 276

Conclusioni

» 281

Elenco delle opere citate

» 287

Elenco della giurisprudenza citata

» 315

«[...] se la democrazia non indica un ideale capace di coinvolgere i cittadini e di suscitare il consenso, la democrazia non esiste affatto: l'utopia democratica è un elemento costitutivo della democrazia.

Ma senza il rinvio ad un sistema, ad un ordinamento, ad un complesso di regole sempre perfettibili e perciò soggette ad una continua verifica critica, l'ideale della democrazia può diventare semplice copertura di interessi costituiti dalla classe politica dominante: in questo caso l'ideale della democrazia si dissolve. La democrazia ha bisogno del suo mito; ma il mito democratico ha bisogno di forme storicamente definite e perfettibili. La democrazia è necessariamente sospesa tra utopia e storia. [...] Si propone un fine etico di portata universale, ma rifiuta di chiudersi nella contemplazione autosufficiente del fine, e rifiuta perciò l'indifferenza del mezzo».

P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, il Mulino, 1997, p. 14

INTRODUZIONE

Con l'avvento dei partiti di massa la rappresentanza politica dello Stato liberale subisce una profonda trasformazione: pur restando, sul piano giuridico, connotata dal divieto di mandato imperativo, essa non consiste più solo nella designazione di persone che assumeranno il ruolo di rappresentanti, ma, attraverso la mediazione dei partiti ideologicamente orientati, implica la scelta di un indirizzo politico. Nello scenario tipico degli Stati novecenteschi di democrazia pluralista, i partiti organizzano il conflitto sociale e lo rappresentano nel contesto istituzionale. Questo panorama, all'interno del quale siamo soliti collocare la categoria concettuale della rappresentanza politica, è di nuovo in trasformazione.

È bene precisare sin d'ora che parlare di "trasformazione" della democrazia sembra più appropriato che parlare della sua "crisi": la democrazia, infatti, è fisiologicamente dinamica, cioè «per un regime democratico il suo essere in trasformazione è il suo stato naturale»¹. La crisi può semmai riguardare specifici istituti tipici di forme democratiche che si sono sperimentate in definiti ambiti spazio-temporali, come effetto delle evoluzioni che si verificano, ma non la democrazia in se stessa.

Non vi è dubbio che i grandi partiti, ideologicamente connotati e portatori di istanze sociali omogenee, oggi non esistano più. La loro dissoluzione ha prodotto anzitutto conseguenze sul sistema politico, ma anche effetti nell'assetto costituzionale. La trasformazione di questi "trait d'union tra popolo e istituzioni" in senso leaderistico, oligarchico e/o populistico, infatti, ha inferto – e continua ad infliggere –, gravi ferite alla democrazia rappresentativa, che sembrano ben colte dall'opinione pubblica: non a caso i sentimenti antipolitici e i comportamenti elettorali astensionistici assumono maggiore consistenza tanto in Italia, quanto in altri Paesi euro-

1. N. BOBBIO, *La democrazia del futuro*, Einaudi, 2005, p. XIX.

pei investiti da un fenomeno simile, sebbene con caratteri meno marcati. I partiti paiono aver smentito la loro strumentalità rispetto alla funzione di trasmettere la domanda politica dalla società plurale (ovvero portatrice di interessi conflittuali) agli organi di governo ed essersi trasformati piuttosto in autonomi centri di interessi, il cui obiettivo ultimo parrebbe la conquista del potere politico. Un obiettivo appunto “ultimo”, ovvero non più meramente funzionale alla rappresentazione, nelle sedi di governo, degli interessi di parte e della visione ideologica ad essi connessa. Per perseguire questo scopo occorre semplificazione, ragione per cui i partiti tendono ad eliminare il dibattito e la mediazione dentro e fuori se stessi, sostituendoli con l’investitura di un *leader*, cui sono poi delegate le funzioni di governo. Se così è, non sorprende la crisi di legittimazione che essi soffrono e il discredito che travolge l’intera classe politica, a fronte di una “incondizionata delega di potere” al capo carismatico di turno².

La grave problematicità per gli ordinamenti costituzionali che deriva da ciò impone una riflessione scientifica, che miri ad individuare gli strumenti di diritto pubblico che potrebbero contribuire a fornire soluzioni. Non sfugge che si tratta di una trasformazione complessa, dipendente da profondi mutamenti prima di tutto dell’ordine socio-economico³, e potenzialmente capace di rimettere in discussione le strutture organizzative comunitarie fondamentali. Dunque, per molti versi, essa ha una dimensione storica, nel senso che potrebbe innescare processi di trasformazione dei modelli di riferimento conosciuti, con implicazioni che vanno al di là della portata dello strumentario giuridico. Tuttavia, pur nella consapevolezza che la riflessione giuridica non esaurisce l’analisi del problema e l’elaborazione delle sue soluzioni, si ritiene utile ragionare delle criticità emergenti dal tipo di regolazione pubblica adottato e di strumenti funzionali ad intervenire in ordine ad esse, i quali potrebbero poi concorrere, con fattori di altra natura, a risolvere o attenuare i problemi.

La premessa del ragionamento che si svilupperà è che i partiti siano strumenti irrinunciabili per il funzionamento della democrazia costitu-

2. Cfr., tra i molti, L. CARLASSARE, *Diritti e garanzie nel riaffiorare dei modelli autoritari*, in *costituzionalismo.it*, 29 marzo 2010, p. 2, la quale, citando G. Arangio Ruiz, ricorda come il sistema parlamentare, invece, «come quello che contraddice alle forme di governo esclusivo, è in antagonismo con la necessità di concentrar tutto in un uomo, che è idea per l’appunto esclusiva» e si basa «sulla utilità di tutti, necessità di nessuno» (così G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d’Italia (1848-98)*, Ed. Civelli, 1898; ristampa, Jovene, 1985, p. 449).

3. Si fa riferimento alla trasformazione dei fattori della produzione e conseguentemente delle strutture sociali nel contesto del mercato globalizzato. Cfr. R. DAHRENDORF, *Il conflitto sociale nella modernità. Saggio sulla politica della libertà*, Laterza, 1989; S. FABBRINI, *Politica e mutamenti sociali. Alternative a confronto sullo stato sociale*, il Mulino, 1988.

zionale, secondo l'impostazione che fu teorizzata anzitutto da Kelsen⁴. È, infatti, attraverso i partiti che gli individui si aggregano in ragione di interessi comuni e che questi interessi (di parte) trovano poi rappresentanza nell'arena del confronto politico e nel governo dello Stato. Per contro, non appartiene alla democrazia l'idea di un interesse generale superiore che prescindano dall'insieme degli interessi particolari. Il richiamo all'idea del "bene comune", infatti, cela la volontà di negare le differenze attraverso l'imposizione di una sola ideologia dominante e, dunque, in ultima analisi, persegue intenti totalitari. Se una volontà generale esiste, nello Stato democratico pluralista essa non può che emergere dalla sintesi – frutto di ininterrotta negoziazione e di compromesso – tra tutti i differenti interessi di parte politicamente rappresentati. E nell'esperienza storica tale rappresentazione politica degli interessi si è ovunque realizzata attraverso la mediazione dei partiti.

Dunque, se i partiti sono ancora oggi uno strumento irrinunciabile per la democrazia e costituiscono il principale *trait d'union* tra popolo e istituzioni, a fronte della loro radicale trasformazione è inevitabile domandarsi in quale misura la volontà popolare si trasferisca ancora ai poteri pubblici, ovvero come sia mutato – nel nuovo contesto che si va delineando – il rapporto di rappresentanza politica, dove non ha funzionato il sistema e come si potrebbe intervenire. Si tratta, con tutta evidenza, di domande estremamente complesse, che coinvolgono plurimi aspetti del diritto costituzionale e che interessano sia la forma di Stato, che la forma di governo. Ma non solo. Gli effetti di questa trasformazione, infatti, investono anche la composizione degli interessi. Sempre ragionando con Kelsen, funzione ultima del parlamentarismo è di risolvere le questioni sociali del tempo corrente, rispondendo solidamente alle istanze della collettività⁵. Ci si deve domandare se sia investita e travolta da questa trasformazione dei partiti anche "l'efficacia sociale" delle istituzioni rappresentative e della democrazia, intesa come capacità di rispondere ai bisogni della collettività in un determinato contesto spazio-temporale⁶.

4. Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in Id., *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, il Mulino, 1970, pp. 23 ss.: «solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza i partiti politici». Sulla necessità dei partiti, senza i quali il popolo non sarebbe in grado di esercitare un'influenza politica sulle vicende statali, cfr., altresì, G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (1973), ed. a cura di S. Forti, Giuffrè, 1989, p. 320 ss.

5. Cfr. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925), in Id. (a cura di C. Gera- ci), *Il primato del parlamento*, Giuffrè, 1982.

6. Sempre secondo N. Bobbio, la democrazia sinora è convissuta solo con il sistema economico capitalistico (o meglio, il capitalismo è stato l'unico sistema economico che la democrazia abbia tollerato), mentre nessuna democrazia è esistita al di fuori delle società di mercato. Un sistema politico come la democrazia si fonda sul consenso espresso col

Questa monografia intende analizzare la condizione giuridica dei partiti, attraverso un approccio costituzionalistico, con l'obiettivo di comprendere come essa incida sulla qualità della rappresentanza politica e sui caratteri della forma di Stato. Ci si propone, in particolare, di individuare in che modo il legislatore potrebbe intervenire per recuperare il *gap* tra partiti e cittadini, concorrendo a migliorare il rendimento della democrazia rappresentativa e la sua "efficacia sociale". È evidente che il percorso che si seguirà e i suoi esiti non forniranno (e non potrebbero fornire) risposte definitive a tutte le domande che il tema sollecita allo studioso di diritto costituzionale. Piuttosto, si evidenzieranno gli elementi che sembrano essere il presupposto conoscitivo indispensabile per affrontare molti di quei quesiti.

Se ora è chiaro perché si è scelto questo argomento di studio, occorre illustrare quali siano gli specifici temi di indagine prescelti, i limiti consapevoli dell'opera e quale il percorso che si propone al lettore. La questione oggetto di riflessione non solo è ampia, ma "taglia" trasversalmente innumerevoli aspetti del diritto costituzionale. Si è posta dunque una preliminare questione di selezione dei profili da approfondire. Tra i molti "snodi" ordinamentali rilevanti, sono stati scelti quelli ritenuti cruciali per l'oggetto e lo scopo dell'indagine, nella consapevolezza che ve ne sono altri che meriterebbero considerazione, ma che in questa sede non è possibile affrontare. A questo riguardo, è bene giustificare sin d'ora perché il tema della legislazione elettorale non sia stato trattato autonomamente, ma si sia scelto di riferirsi ad esso in relazione alle problematiche relative ad alcuni specifici argomenti, come la selezione delle candidature. Pur senza negare l'influenza della legislazione elettorale per il problema che ci si è posto, emerge dall'esperienza storica che gli effetti delle modificazioni dei sistemi elettorali riguardano principalmente (anche se non esclusivamente) il sistema politico considerato nel suo complesso, del quale qui non ci si occupa. Invece, la qualità della rappresentanza sembra dipendere soprattutto dall'organizzazione e dal funzionamento interno dei partiti e dei movimenti politici, e, solo in seconda battuta, dalle specifiche caratteristiche del sistema elettorale, con particolare riferimento al tipo di scelta offerto all'elettore. Di queste caratteristiche si è ragionato, ove sia apparso pertinente⁷, ma si ritiene che la questione dei partiti possa e debba essere affrontata au-

voto, ma il consenso viene raggiunto mediante la "distribuzione di premi", ovvero il soddisfacimento di interessi particolari. A questo punto della storia, «cominciamo a renderci conto che l'abbraccio del sistema politico democratico col sistema capitalistico è insieme vitale e mortale, o meglio è anche mortale oltre che vitale» (N. BOBBIO, *La democrazia realista di Giovanni Sartori*, in *Teoria politica*, 1/1988, p. 157 s.).

7. Per es., nel cap. 2, § 9 ss., in relazione alla tipologia di scelta data all'elettore, che condiziona le modalità di selezione delle candidature adottate dai partiti.

tonomamente da quella della legge elettorale. Considerazioni parzialmente analoghe potrebbero valere per il diritto parlamentare, che peraltro sconta in materia un *deficit* di efficacia che non può non essere considerato. Sul punto si tornerà più approfonditamente⁸. Oltretutto sia la legge elettorale, sia le regole parlamentari, se condizionano l'organizzazione dei partiti, sono anche fortemente condizionate dall'assetto dei partiti, talché si può parlare di influenza reciproca bidirezionale tra i diversi elementi.

Occorre, altresì, chiarire preliminarmente un altro aspetto: una delle tesi che si sostiene in questo libro è che la distanza tra cittadini e politici potrebbe essere recuperata attraverso una maggiore territorializzazione della rappresentanza, che conviva con la responsabilità delle *élites* dirigenti e con il divieto di mandato imperativo. Senz'altro sarebbe interessante occuparsi di questi aspetti anche con riferimento alla rappresentanza politica regionale e locale; tuttavia, nel caso di questo volume, si è scelto di concentrare la riflessione prevalentemente sulla rappresentanza politica nazionale e sovranazionale, ed è rispetto ad esse che si è proposto – indicando strumenti diversi – un più stretto rapporto con il territorio, specie nella fase della selezione delle candidature e nel momento della competizione elettorale.

Il lavoro è di taglio strettamente giuridico pubblicistico, ragione per cui ci si è concentrati sull'individuazione dei fattori normativi che potrebbero concorrere alla riqualificazione della rappresentanza. Non sfugge, tuttavia, che il tema dei partiti e della loro organizzazione interna è stato oggetto di studio soprattutto nell'ambito della scienza politica e della sociologia. Tali lavori forniscono un contributo imprescindibile per chi voglia avvicinarsi all'argomento: gli esiti di queste riflessioni sono state tenute presenti in corso d'opera, seppure di essi si sia dato conto solo in maniera sintetica⁹.

Quanto al piano dell'opera, il volume si articola in due parti tenute insieme dall'obiettivo della riqualificazione democratica: la prima è dedicata alla rappresentanza politica nel livello statale, la seconda in quello sovranazionale. Un'altra delle tesi di questo scritto, infatti, è che la riflessione sulla regolazione della politica non possa limitarsi alla dimensione dello Stato nazionale, ma debba spingersi ad esaminare come la rappresentanza possa essere sviluppata nell'ambito dell'Unione europea in modo da dare spazio, anche in questo ambito, al conflitto sociale.

Il capitolo 1 riguarda la regolazione dei partiti politici nella dimensione interna ed è sviluppato a partire dalla premessa che i partiti, benché “in trasformazione” e sottoposti – come è quotidianamente sottolineato dalla stampa – a torsioni leaderistiche, oligarchiche e/o populistiche, siano strumenti a tutt'oggi irrinunciabili per la democrazia costituzionale. Ne

8. Cfr. cap. 1, § 4.

9. Cfr. cap. 1, § 1.2 e cap. 4, § 6.

deriva la necessità di una loro rilegittimazione, che passa anche attraverso la regolazione pubblica. L'intervento legislativo, tuttavia, va contenuto entro gli stretti margini consentiti dal limite costituzionale dell'autonomia organizzativa delle formazioni sociali, ricavabile dal combinato disposto degli artt. 18 e 49 Cost. Infatti, se è vero che non vi sono limiti costituzionali altrettanto stringenti per la normativa premiale che condiziona l'accesso al finanziamento pubblico, ove il legislatore intenda subordinare l'esistenza dei partiti o il deposito delle liste a regole democratiche di funzionamento interno, deve rispettare precise condizioni, emergenti dal disegno complessivo della Costituzione: in particolare, la *ratio* dell'intervento normativo dovrebbe essere riconducibile alla tutela della libertà associativa e del pluralismo; l'ambito dovrebbe essere limitato alle funzioni a rilevanza esterna dei partiti, poiché l'interesse costituzionalmente protetto all'autonomia organizzativa può essere compreso solo in ragione della necessità di tutelare altri interessi di rilievo costituzionale, quale ad es. quello riconducibile al diritto dei cittadini di concorrere, loro tramite, alla determinazione della politica nazionale; infine, dovrebbe essere garantita la proporzionalità nel bilanciamento tra gli interessi connessi alla regolazione pubblica e quelli connessi all'autonomia privata. In sostanza, deriva dal quadro costituzionale l'illegittimità di discipline impositive di specifiche modalità di funzionamento, che, peraltro, potrebbero non risultare necessarie o opportune, ove la legge si limiti ad imporre ai partiti un obbligo di definizione del loro quadro organizzativo, mediante strumenti di autoregolamentazione, e assicuri la giustiziabilità di queste regole interne, per es. attraverso un rinvio mobile. Ove i partiti non provvedessero a darsi una regolamentazione interna, almeno in ordine alle funzioni ad impatto esterno alla compagine associativa, potrebbe soccorrere una normativa statale cedevole.

Il primo capitolo tralascia di esaminare un fattore ritenuto cruciale per la riqualificazione della dimensione democratica, ovvero il rapporto tra rappresentanza politica nazionale e territorio e, dunque, tra articolazioni centrali e periferiche dei partiti politici e tra eletti ed elettori. All'approfondimento di questo fondamentale aspetto della questione è dedicato il capitolo 2. Al fine di ricostruire lo "stato dell'arte" del rapporto centro/periferia (ed *élites* dirigenti/"base") nei principali partiti politici di rilevanza nazionale, sono esaminati gli Statuti dei quattro maggiori partiti presenti in Parlamento nella XVII legislatura. Tale analitica ricognizione è funzionale alla individuazione del tipo di rappresentanza politica che in concreto si è realizzata nel sistema costituzionale. Le soluzioni prescelte dai partiti che sono stati esaminati non appaiono soddisfacenti, ragione per cui una serie di misure di diritto pubblico, indicate nel § 13, potrebbero agevolare la formazione di una relazione più proficua tra centro e periferia, consentendo il rafforzamento del legame tra eletti ed elettori. Attraverso una lettura critica

di alcune sentenze costituzionali in materia elettorale, si ricava una riflessione teorica sul momento genetico della rappresentanza politica, che include il legame dell'eletto con il territorio di provenienza. Per questa via, il principio del libero mandato, operativo a partire dal momento dell'elezione e giudicato irrinunciabile al sistema democratico, trova modo di coniugarsi con un legame dell'eletto con il collegio, costituzionalmente necessario nel momento di formazione della relazione di rappresentanza. Esaminando la costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale, è stato imprescindibile analizzare le conseguenze della legislazione elettorale.

La parte seconda della monografia è dedicata alla rappresentanza politica nella democrazia sovranazionale, tema impegnativo, esplorato solo occasionalmente dalla dottrina italiana. Perché occorre occuparsi di rappresentanza politica nella dimensione europea? Anzitutto, l'espansione delle competenze UE e i vincoli di bilancio imposti dai Trattati determinano una compressione della sovranità statale e una riduzione dello "spazio decisionale" a disposizione dei rappresentanti politici nazionali. Di qui la necessità di recuperare rappresentanza politica nel contesto sovranazionale, sede di decisioni destinate a vincolare gli Stati e i loro cittadini, affinché questi ultimi restino effettivi titolari della sovranità e il potere politico mantenga il suo essenziale profilo democratico.

Ma vi è di più. Se la democrazia è irrinunciabile, perché qualsiasi alternativa sperimentata è risultata nefasta, e se la sua "efficacia sociale" (cioè la sua capacità di rispondere ai bisogni umani) è in crisi nella dimensione statale, nuove prospettive possono essere guadagnate solo in un quadro sovranazionale. In breve, la democrazia potrà continuare ad evolversi, anziché involversi, nella misura in cui essa riesca a pervadere la dimensione ultra-statale. Le questioni epocali della società attuale, come l'immigrazione, il terrorismo internazionale, la grande criminalità organizzata, l'approvvigionamento energetico, il cambiamento climatico, ecc., hanno evidentemente una dimensione molto più ampia di quella statale. Retrostanti ad essi vi sono grandi squilibri planetari, a partire dalla disuguaglianza globale, che richiedono di essere affrontati con azioni di governo in una dimensione internazionale, che però non possono svolgersi in sistematica violazione delle regole democratiche. In particolare, l'obiettivo della giustizia sociale non è più perseguibile solo dall'interno degli Stati, perché esso si pone soprattutto nel rapporto tra Stati; ne segue che la redistribuzione delle risorse, in funzione di correzione della distorsione prodotta dal libero mercato, è uno strumento da utilizzare anzitutto nella dimensione internazionale.

Questa prospettiva impone un ripensamento delle categorie del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea, che dia maggiore spazio alla società e alla sua partecipazione politica; ma anche un ripensamen-

to della rappresentanza e dei modelli organizzativi sinora sperimentati. Nell'ambito dell'UE, che qui si è scelto di esaminare in ragione del suo impatto sull'ordinamento statale, è da comprendere in quale modo tale esigenza possa essere soddisfatta, tenuto conto del fatto che l'Unione è un *unicum* non assimilabile né ad uno Stato federale dotato di sovranità, né ad una organizzazione internazionale classica, e che, in questo contesto, la democrazia non può (ancora) basarsi sul diritto all'autodeterminazione del popolo, come invece accade negli Stati nazionali. Il capitolo 3, dunque, è dedicato ad esaminare in che termini il principio democratico rappresentativo viva nell'ordinamento dell'Unione e quale (limitato) spazio sia ad esso riservato dai Trattati. Si tratta di una analisi preliminare che concerne aspetti istituzionali necessaria ad affrontare il tema della disciplina della politica in ambito UE, proprio perché, in ragione della caratteristica da ultimo evidenziata, il principio democratico rappresentativo si pone qui in termini differenti rispetto al modello conosciuto negli Stati nazionali. Ciò emerge specialmente dall'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia e di quella della Corte costituzionale tedesca, cui sarà dedicata ampia considerazione.

Il capitolo 4 riguarda la “disciplina della politica” nel diritto dell'Unione europea come emerge dal diritto primario e derivato, un tema cruciale del costituzionalismo; in particolare, saranno esaminati i due principali strumenti di democrazia rappresentativa contemplati nei Trattati, ovvero i partiti politici di livello europeo (art. 10 TUE, § 4) e i diritti elettorali (art. 10 TUE, §3 e art. 22 TFUE). L'analisi condotta dimostra che nella dimensione sovranazionale occorrerebbe costruire pressoché *ex novo* uno spazio politico di tipo democratico-rappresentativo, in cui possa esprimersi il conflitto della società plurale. Sono identificabili alcuni strumenti giuridici, realisticamente adottabili anche a Trattati invariati, che potrebbero consentire di avviare un processo in questa direzione. Già nella “Dichiarazione Schuman” del 9 maggio del 1950, d'altronde, emergeva la concezione filosofica che ha ispirato il lungo cammino dell'integrazione, spingendolo ben oltre quanto ci si potesse attendere: «l'Europa non potrà farsi in una volta sola, né potrà essere costruita tutta insieme», ma occorrerà procedere concretamente “passo a passo” e “giorno per giorno”.

Da questo capitolo emerge anche che la democrazia nella dimensione sovranazionale sembra essere in evoluzione più di quanto accada nello Stato nazionale: pur con tutti i limiti che verranno evidenziati, in Europa sembra esservi, almeno in minima misura, una classe politica propulsiva che si è accorta che, attraverso la regolazione dei partiti e, più in generale, della dimensione politica, è possibile spezzare alcuni dei circoli viziosi che determinano l'avvitamento su se stessi dei sistemi di rappresentanza.

PARTE PRIMA
PARTITI E RAPPRESENTANZA
NELLA DIMENSIONE INTERNA