

## SULLA TECNICA NELLA POLITICA E L'EFFETTIVITÀ DELLA DEMOCRAZIA: QUALE RUOLO PER I PARTITI?

### THE TECHNIQUE IN POLITICS AND THE EFFECTIVENESS OF DEMOCRACY: WHAT'S THE ROLE FOR PARTIES?

Pierdomenico Logroscino<sup>1</sup>

Marcello Salerno<sup>2\*</sup>

**Abstract(it):** Esistono qualità tipiche per i “politici”. Alcune sono innate. Ma quelle che si possono designare con l’espressione tecnica politica si formano. Essenziale a tal fine è il ruolo dei partiti, i quali, peraltro, determinano l’attribuzione della più grande maggioranza delle posizioni politiche. Svolgere adeguatamente tale compito è determinante per garantire effettiva democraticità al sistema. In particolare, ciò costituisce presupposto per avere politiche adeguate e dunque, in definitiva, per conseguire output legitimacy. La realtà attuale mostra attenzione assai parziale a questo tema, che invece la Carta costituzionale sembra delineare abbastanza chiaramente, sebbene in modo implicito.

**Abstract(in):** There are typical skills for 'politicians'. Some of them are innate, while those identified as 'political technique' have to be trained. Fundamental to this end is the role of the political parties, who, moreover, decide the great majority of the political positions. Performing this role properly is crucial to ensure the full effectiveness of the democratic system. In particular, this is a prerequisite for having adequate policies and, ultimately, for gaining output legitimacy. Reality, nowadays, shows very partial attention to this issue, which instead the Constitution seems to outline quite clearly, albeit implicitly.

**Sommario:** 1. Tecnici, politici e tecnica politica: seguendo la lezione di Guarino. – 2. La competenza della classe politica tra *input* e *output legitimacy*. – 3. Verso la valorizzazione delle competenze nella vita dei partiti? Tracce minime di un percorso tutto da costruire. – 4. Formare e mantenere formata la classe politica come compito costituzionale dei partiti; sua valenza. – 5. La disciplina nell’esercizio delle funzioni pubbliche (anche) come *téchne*.

#### 1. TECNICI, POLITICI E TECNICA POLITICA: SEGUENDO LA LEZIONE DI GUARINO

Nella celebre prolusione romana del 1962 su *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, Giuseppe Guarino afferma che anche i politici sono in realtà dei tecnici. Essi, infatti, «devono aver acquisito una specializzazione che comprende le nozioni necessarie per il governo della collettività, e che si fonda sullo sviluppo delle attitudini indispensabili per adottare quelle decisioni che sono sottratte agli altri tecnici». Sicché è «[s]olo per convenienza linguistica [che

---

<sup>1</sup> Professor da Università degli studi “A Moro” di Bari.

<sup>2</sup> Professor da Università degli studi “A Moro” di Bari.

\* Pur nell’ambito di una comune riflessione, i §§ 1 e 4 sono da attribuire a Pierdomenico Logroscino, i §§ 2 e 3 a Marcello Salerno, il § 5 a entrambi.

nell'uso invalso non solo tra gli specialisti] vengono contrapposti ai tecnici»<sup>3</sup>. Poi aggiunge una notazione che appare di primo rilievo e sempre attuale: «ogni regime politico si risolve, innanzitutto, in un particolare metodo per la selezione e la formazione del personale politico» ed è possibile «operare una valutazione dei sistemi di selezione e formazione del personale politico conseguenti all'adozione delle varie formule di regime politico»<sup>4</sup>.

Esistono indubbiamente delle “doti” tipiche del politico. Una parte d'essere innata. Un'altra – che si potrebbe definire tecnica politica – si forma e affina «attraverso una complessa carriera, che si svolge nei partiti, nei sindacati, nelle associazioni, nelle amministrazioni di vario grado, che si afferma nel Parlamento e nel Governo. Il politico deve possedere approfondite conoscenze relative alla organizzazione dello Stato e al modo di concretamente utilizzarla, e che corrispondono, su un piano più vasto, alla conoscenza degli amministratori delle imprese»<sup>5</sup>. Nell'analizzare criteri e modalità di scelta dei politici – distinte e diverse da quelle dei tecnici in senso convenzionale (d'ora in avanti semplicemente “tecnici”) – Guarino rimarca che mai dovrebbero mancare le attitudini: che si sostanziano nelle capacità di convogliare consenso ma anche di assumere le decisioni necessarie a rispondere prontamente ai bisogni della collettività<sup>6</sup>. Ma altrettanto indispensabili sono appunto le competenze: la consapevolezza del contesto – non tanto tematico, quanto organizzativo – e la capacità di “gestirlo”. Ciò è infatti indispensabile per svolgere una corretta valutazione, previa, dell'impatto della decisione e dunque per approntare, adottare e implementare politiche efficienti ed efficaci: effettivamente atte ad affrontare i problemi e, quando possibile, a risolverli<sup>7</sup>.

D'altro canto, il politico si troverà ad affrontare, a dover decidere su materie molto differenti tra loro, e su problemi molto spesso assai complessi. Potrà ricoprire cariche la cui funzione tipica è adottare decisioni di sintesi (paradigmatica quella del Capo dell'Esecutivo, non solo statale); quasi certamente avrà ruoli politici in ambiti tematici diversi, nel corso della carriera

---

<sup>3</sup> G. Guarino, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, Prolusione al corso ufficiale di Istituzioni di diritto pubblico della facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Roma, tenuta il giorno 28.2.1962, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1962, 3 ss., qui 11 s.

<sup>4</sup> Ivi, 12.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> ... quelli percepiti (talvolta fatti percepire o anche provocati – come dice Guarino – dallo stesso politico) e quelli che non lo sono, o non lo sono pienamente, o non lo sono quanto alle misure che richiedono. Ciò significa avere capacità di avvertire gli umori, ma anche di far accettare sacrifici che possono essere gravi e dolorosi quando gli stessi sono valutati necessari, G. Guarino, *Tecnici e politici*, cit., 12.

<sup>7</sup> Spesso infatti ci si chiede quanto l'esercizio del potere sia condizionato da valutazioni meritocratiche, in senso lato, che consentano di scegliere i “migliori” tra i concorrenti in un ambito socialmente omogeneo o se, invece, sia semplicemente espressione della capacità di guida di movimenti tendenzialmente contrapposti e legittimati dal voto popolare; così G. Vecchio, *Partiti, autonomia privata, democraticità*, in *issirfa.cnr.it*, maggio 2017 ma cfr. anche M. Gregorio, *Le dottrine costituzionali del partito politico: l'Italia liberale*, Firenze, Firenze University Press, 2012, 32 ss.

(non è certo una rarità passare da un ministero all'altro o da un ruolo territoriale a un ruolo statale e, negli ultimi anni, anche viceversa). Tutto ciò richiede duttilità e percezione, ma queste non bastano. Occorre inculturazione e informazione continua. A tal fine preziosi sono l'ascolto, il confronto; indispensabile lo studio. Da ciò deriva che il grado di efficienza e funzionalità della classe politica – sia reale sia percepito: e dunque anche la sua legittimazione – finisce per dipendere molto dalla sua apertura alla società e segnatamente alle sue forze più vive<sup>8</sup>. Rilievo specifico ha però il confronto non sporadico ma strutturale<sup>9</sup> con le comunità dei tecnici nella loro ontologica pluralità<sup>10</sup>. Il contributo di competenze che da questi proviene è infatti da sempre presupposto indispensabile per assumere decisioni politiche consapevoli e produttive<sup>11</sup>. Ma lo è in ambiti che risultano sempre più estesi al crescere della complessità, che nella contemporaneità (integrata, disomogenea, liquida e tecnologizzata progressivamente) è geometrico e per molti versi ha superato e continua a superare l'immaginabile (dai più).

Alla classe politica, dunque, si richiede oggi un *surplus* di capacità di conoscere tempo per tempo: nel momento in cui occorre decidere; soprattutto sui temi altamente mutevoli. Non si può infatti considerare un'alternativa valida quella che pur spesso essa percorre di “affrontare” le proprie inadeguatezze (causate dalla complessità e dall'instabilità degli oggetti, ma anche dal proprio preoccupante decadimento) ritraendosi da spazi fondamentali di decisione politica, per rimetterli a competenti indipendenti. Giacché questo è tutt'altro che un bene per la democraticità del sistema<sup>12</sup>.

Torna dunque centrale un aspetto ormai in ombra di quello che può definirsi il ruolo costituzionale dei partiti: formare (e mantenere formati) coloro che assumono compiti di

---

<sup>8</sup> ... che restano tali fin quando non si fanno inglobare, peggio fagocitare, come la classe politica e per essa i partiti tendono a fare, di modo da (ri-)proporsi come istanza unica di sintesi e assorbire in sé tutto il pluralismo politico, insomma nella logica del “catch-all partie”, O. Kirchheimer, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale* (1966), trad. it. in G. Sivini (cur.), *Sociologia dei partiti politici. La trasformazione delle democrazie rappresentative*, Bologna, il Mulino, 1979, 243 ss.

<sup>9</sup> Qui si fa riferimento alla rilevanza dei tecnici nell'ordinario. Non è dunque utile il raffronto con le vicende del “governo della (o nella) *pandemia*”, con il suo caratterizzarsi, *almeno in apparenza*, per il rilievo assegnato a specifiche classi di tecnici, segnatamente a quella biomedica, che in alcune fasi ha assunto caratteri (apparentemente) parossistici. Del resto, solo le analisi “a freddo” riveleranno a pieno, in retrospettiva, i caratteri del governo di questa particolarissima esperienza, ancora tutta in corso.

<sup>10</sup> <sup>10</sup> ...le opinioni esperte (tesi, previsioni) sono naturalmente diverse perché ogni tema ha più aspetti e incide su più interessi, che involgono differenti competenze e sensibilità; G. Guarino, *Tecnici e politici*, cit., 10.

<sup>11</sup> A. Ruggeri, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *federali-smi.it*, 22-2017, 5 s. e ora Id., *Società tecnologicamente avanzata e Stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *Consulta online*, 2-2020, 287; P. Carrozza, *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, in G. Grasso (cur.), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 90-91. E. Catelani sottolineava bene, già alcuni anni fa, come la responsabilità delle decisioni resta e deve restare in capo alla classe politica; *Politica e tecnica: presupposti inscindibili del buon governo*, in G. Grasso (cur.), *Il Governo*, cit., 129 s. Come è noto oggi questo tema è (ovviamente) messo particolarmente a fuoco.

<sup>12</sup> S. Cassese, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, Ed. di storia e letteratura, 2019, 42.

governo, amministrativi e di gestione come onere logicamente connesso alla funzione di selezione della classe dirigente, una funzione che è immanente ai partiti: parte integrante da sempre<sup>13</sup> del loro modo di essere e di agire e chiaramente «sottesa allo spirito e alla stessa trama normativa dell'art. 49»<sup>14</sup>. Del resto – come segnala Mortati in un noto intervento in Assemblea costituente – è nei partiti «che si *preparano* i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si *selezionano* gli uomini che rappresentano la nazione in Parlamento» (corsivo aggiunto)<sup>15</sup>. Il che, più che mera notazione su ciò che in quel momento accade, pare indicazione su come deve strutturarsi la costruenda democrazia costituzionale per essere effettiva. Dunque il partito politico non è solo luogo di elaborazione e determinazione dell'indirizzo politico, ma *deve* anche *essere* luogo di partecipazione civile *permanente*<sup>16</sup> e di selezione di una classe politica adeguata. Luogo in cui i cittadini maturano la propria dimensione politica e sociale, divenendone attori e non solo spettatori<sup>17</sup>.

Se nel DNA dei partiti è esercitare la propria “funzione” di scelta della classe dirigente in base a meccanismi di “appartenenza” (vicinanza ideologica, comune sensibilità su temi condivisi, adesione a un medesimo progetto politico) ciò che appare oggi sfortunatamente crescente è la preminenza assegnata a talune reti relazionali variamente articolate. Talora aventi natura semplicemente “amicale” o di patronato: basate, dunque, su reciproci vantaggi personali. Parallelamente tendono sempre più a perdere valore i criteri della appartenenza politica *vera* (che è condivisione di prospettive di realizzazione degli interessi collettivi e generali) e quelli dell'esperienza, della conoscenza, dell'attitudine, della capacità, insomma, di affrontare i problemi e assumere decisioni efficaci. Spesso questi vengono persino apertamente negati nel coltivare – talora non senza astuzia e alta dose di cinismo – il “disprezzo della competenza”,

---

<sup>13</sup> ... più precisamente da quando si è affermato il modello organizzativo di partito e la sua strutturazione istituzionale, che, pur nelle profonde metamorfosi, resta attuale. Sulla formazione di tale modello è tuttora fondamentale A. Predieri, *I partiti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (dir.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, Barbera, 1950, 171 ss.

<sup>14</sup> C. De Fiore, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *costituzionalismo.it*, 1-2018, 227.

<sup>15</sup> Si tratta di quello del 22.5.1947 con cui prova a difendere un emendamento che ha presentato insieme a Carlo Ruggiero volto a imporre ai partiti politici il requisito della democraticità nella loro organizzazione interna; *Atti Ass. Cost.*, Plen., CXXXIX, p. 4159 s.; l'emendamento – come è ben noto – dovrà essere ritirato per l'evidente mancanza di consenso.

<sup>16</sup> ... attraverso cui si «supera e trascende quel diritto di partecipazione solo *puntuale*, anche se rinnovantesi a intervalli periodici, che è il diritto elettorale attivo»; V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 11-12, il quale peraltro non manca di sottolineare la distanza tra dover essere costituzionale e realtà: «la fenomenologia politica si mostra sempre più lontana dal modello». L'osservazione vale tuttora; anzi la condizione appare assai peggiorata.

<sup>17</sup> E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Riv. AIC*, 1-2011, 2.

come torsione deviata dalla comprensibile e spesso condivisibile critica alle *élite* e alle tecnocrazie<sup>18</sup>.

Tutto ciò ha contribuito notevolmente ad abbassare il livello di preparazione della classe politica, il che si inquadra, per inciso, in una ancor più preoccupante crisi generale delle classi dirigenti. Ma anche le astute prospettazioni populistiche non riescono a far diga nel tempo alla grave crisi di legittimazione che la politica sconta certo da molti anni, ma si appalesa anche progressiva, inarrestabile. Per stare al tema, è tutt'altro che insolito percepire in buona parte del corpo elettorale imbarazzo e disappunto dinanzi alla evidente inadeguatezza di ministri, parlamentari, governatori e così via, ma anche di *grand commis* scelti dalla politica. Sempre meno di rado essi si rivelano infatti non solo neofiti nei settori per i quali sono chiamati a prendere decisioni determinanti per la vita del Paese ma – quel che è grave – anche poco coltivati nell'arte di affrontare i complessi problemi imposti dal ruolo che ricoprono: trovare, insomma, soluzioni corrette (cioè funzionali nel tempo) che d'altro canto riescono a coagulare, almeno *medio tempore*, il necessario consenso sociale<sup>19</sup>.

Se è vero, infatti, che le istituzioni sono sempre supportate da strutture tecniche spesso ampie e articolate, le lacune di conoscenza, consapevolezze, ma soprattutto nella capacità di governo della classe politica, determinano trasferimenti gravi (per la democrazia) del momento decisionale alla tecnica, rendendo molto più difficile l'individuazione delle responsabilità e talora occultando il vero luogo di sintesi e di composizione dei vari interessi in gioco. Un aggravamento è perpetuato dalla prassi del tutto consolidata per cui all'insicurezza sulla lealtà e sulle competenze delle burocrazie e sulla propria capacità di indirizzarla e controllarla, il ceto politico risponde affollando il sistema di amministrazioni parallele e di uffici fiduciari sempre più pervasivi nei ruoli apicali e d'interfaccia tra organi di indirizzo politico e struttura amministrativa<sup>20</sup>. Ciò infatti crea ulteriore disordine; favorisce forme di mandarinato atte a ridurre, nella sostanza, gli effetti benefici attesi dall'alternanza politica; costituisce persino una sorta di motivo di deresponsabilizzazione quanto alle politiche di reclutamento, valutazione, avanzamento in carriera nelle pubbliche amministrazioni, giacché, se le burocrazie sono inefficienti quasi per destino, non così grave è usarle a fini di riequilibrio sociale o addirittura

---

<sup>18</sup> S. Cassese, *Il popolo*, cit., 42.

<sup>19</sup> G. Guarino, *Tecnici e politici*, cit., 13.

<sup>20</sup> Sul rilievo che i capi di gabinetto e degli uffici legislativi hanno avuto nella storia politico-costituzionale italiana v. il ficcante pamphlet *Io sono il potere. Confessioni di un capo di gabinetto*, raccolte da G. Salvaggiolo, Milano, Feltrinelli, 2020 e la raccolta di biografie curata da G. Melis, G. Tosatti, *Il potere opaco. I gabinetti ministeriali nella storia d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2020.

per esigenze brute della classe politica: consenso clientelare e collocamento (o ri-collocamento) dei propri quadri<sup>21</sup>.

Le “vecchie” scuole di partito costituivano strumento solido e rodato di formazione politica: “palestre” di educazione democratica ma anche di preparazione tecnica allo svolgimento di incarichi di governo. A esse le forze politiche hanno progressivamente rinunciato e la formazione, minima, a cui continuano a dare rilievo è in massima parte rivolta alle tecniche di acquisizione della “visibilità”, più che del vero consenso politico. Stanno quindi palesemente abdicando alla funzione di formazione politico-partitica (dunque da tecnici della decisione anche condivisa, non della mera acquisizione di consenso elettorale anche effimero) con esiti metamorfizzanti<sup>22</sup> che sono alla base dei processi di personalizzazione dei partiti<sup>23</sup> e delle derive populistiche<sup>24</sup>. All’involutione leaderistica corrispondono la progressiva perdita di interesse, prima ancora che di capacità, dei partiti politici a rendere l’elettorato partecipe dei processi decisionali<sup>25</sup>. Il che significa per il cittadino sempre minore spazio per “concorrere” a determinare la politica nazionale e per i partiti dequalificazione costituzionale con conseguente perdita di effettività democratica.

## **2. Competenza della classe politica tra *input* e *output legitimacy***

Il dibattito sul “metodo democratico” all’interno dei partiti concentra generalmente gran parte delle attenzioni su un’accezione di “democraticità” in base alla quale il partito ha bisogno di principi, organi, strumenti o modalità organizzative che garantiscano partecipazione,

---

<sup>21</sup> Delle «conseguenze dissolutive [...] che] una prassi predatoria e gregaria» ha sulla conservazione dell’indispensabile burocrazia professionale parla C. Schmitt nello spiegare il senso dell’art. 130 della Cost. di Weimar e del concetto di garanzia istituzionale; *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, 231.

<sup>22</sup> C. De Flores, *Dai partiti*, cit., 211 ss.

<sup>23</sup> Sul punto, per tutti, C. Crouch, *Postdemocrazia* (2004), trad. it a cura di C. Paternò, Roma-Bari, Laterza, 2005 (v. spec. 34, ove criticamente si osserva che le dinamiche di costruzione della leadership attraverso «campagne elettorali interamente basate sulla personalità dei candidati erano caratteristiche delle dittature e della politica elettorale in società con un sistema partitico poco sviluppato e un dibattito politico scarso»); M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

<sup>24</sup> Ancora C. De Flores, *Dai partiti*, cit., 229.

<sup>25</sup> Ne consegue che la composizione della classe dirigente è sempre più affidata a notabili locali, strutture periferiche, pezzi della società civile, settori della grande impresa o a piattaforme telematiche. Su quest’ultimo aspetto: F. Pizzetti, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009, 277 ss.; P. Costanzo, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. informaz. e dell’informatica*, 2011, 19 ss.; M. Ainis, *Democrazia digitale*, in *Rass. parl.*, 2013, 263 ss.; M. Cuniberti, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. informaz. e informatica*, 2015, 288 ss.

pluralismo, libera espressione<sup>26</sup> ma anche trasparenza<sup>27</sup> e inclusione<sup>28</sup>. Sono questi gli aspetti che con Fritz Scharpf si possono chiamare di *input legitimacy*: ciò che ruota intorno all'idea di "governo del popolo". L'altro aspetto dell'ordinamento democratico, altrettanto fondamentale, è qualificato di *output legitimacy*. Esso attiene – come è noto – al "governo per il popolo". Quanto al primo profilo la legittimazione è direttamente proporzionale all'aderenza tra le decisioni assunte e le istanze o le preferenze dei cittadini; quanto al secondo dipende da quanto le decisioni siano in grado di garantire *effettivamente* il bene comune (ma sempre anche per come generalmente percepito)<sup>29</sup>. L'*input legitimacy*, dunque, si misura in termini di consenso da parte del corpo elettorale, di partecipazione ai processi decisionali ma anche di tutela di posizioni minoritarie. Invece l'*output legitimacy* in termini di efficacia delle decisioni e di capacità di risolvere concretamente i problemi, di raggiungere gli obiettivi prefissati, di soddisfare le esigenze della collettività.

Tale proposta di articolazione non ha mancato di sollevare dubbi e osservazioni critiche. Specie nella misura in cui è stata utilizzata per finalità non solo (e non tanto) analitico-descrittive, quanto prescrittive e, dunque, in termini dicotomici; in particolare per identificare

---

<sup>26</sup> Sul tema, oltre alle opere cit. nel § precedente, almeno C. Esposito, *I Partiti nella Costituzione italiana* (1952), in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 147 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), ora in *Raccolta di scritti*, III, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1972, 355 ss.; V. Crisafulli, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1967, 265 ss.; T. Martines, *Partiti, sistema dei partiti e pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, 43 ss.; P. Ridola, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 113 ss.; G. Demuro, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008, 144 ss.; *Annuario AIC 2008. Partiti politici e società civile a 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009; S. Merlini (cur.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009; E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti*, in *Riv. AIC*, 1-2011, 1 ss.; C. Perlingieri, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 843 ss.; D. Coduti, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019; I. Lagrotta, *La crisi dei partiti e la democrazia*, 2<sup>a</sup> ed., Bari, Cacucci, 2020.

<sup>27</sup> V., ad esempio, M. Rubechi, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e «metodo democratico»*, in L. Califano, C. Colapietro (cur.), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 138 ss.; T.F. Giupponi, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Forum Quad. cost.*, 21.10.2019.

<sup>28</sup> Concentra l'attenzione, in particolare, sull'inclusione sociale attraverso l'inclusione politica A. Poggi, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *federalismi.it*, 24-2014.

<sup>29</sup> F.W. Scharpf, *Governing in Europe: effective and democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 6 ma cfr. anche G. Majone, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, in *European Law Journal*, 4, 1-1998, 5 ss. La distinzione venne utilizzata soprattutto per affermare che il deficit democratico delle istituzioni comunitarie era compensato dalla forte legittimazione assicurata dai risultati che riuscivano a conseguire le loro politiche. Per ulteriori e successivi sviluppi cfr. M. Boedeltje, J. Cornips, *Input and output legitimacy in interactive governance*, in *NIG Annual Work Conference 2004 Rotterdam*, disponibile in <https://repub.eur.nl/pub/1750/> i quali si chiedono fino a che punto questi due criteri di legittimazione possono essere realizzati simultaneamente. Con particolare riferimento alla legittimazione dei processi di integrazione europea e al tema del deficit democratico dell'ordinamento comunitario, v. anche le riflessioni di C. Pinelli, *L'Europa democratica nella strettoia fra populismo e tecnocrazia*, in *Meridiana – Riv. st. sc. sociali*, 77, *In nome del popolo sovrano*, 2013, 101 ss.

un fondamento legittimante di decisioni efficienti sotto il profilo del risultato<sup>30</sup> ma assunte da istituzioni non sufficientemente radicate in un circuito democratico-rappresentativo<sup>31</sup>.

Non è possibile indugiare su tale dibattito sia perché non è obiettivo di questo breve studio, sia perché non si vuole sostenere (né pare sostenibile) la tesi dell'autosufficienza dell'*output legitimacy*, giacché essa risulta priva di fondamento costituzionale e addirittura in contrasto con i suoi principi espressi. Ciò che si ritiene utile (e sufficiente) evidenziare è che se l'attenzione alla "democraticità" si concentra solo sull'*input legitimacy* e le procedure democratiche non si rivelano in grado di produrre risultati efficaci, la democrazia rischia di diventare un «empty ritual» incapace di «achieving the goals that citizens collectively care about»<sup>32</sup>. La legittimità dei governi, dunque, dipende anche dal "prodotto" e la qualità dell'*output* concorre a completare il circuito democratico<sup>33</sup>.

In altri termini, se è di certo fondamentale mantenere la più rigorosa attenzione sull'*input*, occorre, nello stesso tempo, accrescere la consapevolezza di quanto l'*output* incida sull'effettività della democrazia: le procedure democratiche interne non sono infatti sufficienti in sé, e se di ciò non si tiene in dovuto conto, cresce il rischio che gli obiettivi programmatici dichiarati dinanzi al corpo elettorale finiscano per non avere valore impegnativo per la classe politica. E invece «la dialettica elettori-governanti [...] elemento essenziale della democrazia [...] non può essere ridotta a mero "governo del popolo"». Già «quegli stessi illuministi che prepararono la strada allo sviluppo della democrazia ritenevano [infatti] che, al vertice, la carriera dovesse essere aperta ai talenti e che fossero necessarie scuole e procedure di formazione di classi dirigenti»<sup>34</sup>. Di modo da garantire al popolo politici e politiche idonei.

---

<sup>30</sup> La distinzione di Scharpf e Majone fra politiche regolatorie e politiche redistributive, su cui si regge la tesi dell'autosufficienza dell'*output legitimacy* quale fondamento del sistema dell'Unione, non tiene conto che anche le decisioni più "tecniche" presentano un risvolto prescrittivo e per giunta, sul piano empirico, spesso sono assai meno incontrovertibili di quanto non si ritenga. Cfr. in tal senso, R. Bellamy, *Democracy without Democracy? Can the EU's Democratic "Outputs" be Separated from the Democratic "Inputs" Provided by Competitive Parties and Majority Rule?*, in *Journal of European Public Policy*, 2010, 1 ss.; C. Pinelli, *The Dichotomy Between "Input Legitimacy" and "Output Legitimacy" in the Light of the EU Institutional Developments*, in *European Papers*, 5, 1-2020, 225 ss.

<sup>31</sup> Tale prospettazione è stata utilizzata a fondamento della legittimazione dell'Unione europea, quando i dubbi sul deficit democratico di essa erano particolarmente diffusi e non senza ragione, data la strutturazione istituzionale di allora. Non di meno, secondo Scharpf essa poteva trarre legittimazione dai risultati delle politiche piuttosto che dalle sue credenziali democratiche; sul punto rilevanti le recenti notazioni di C. Pinelli, *Input legitimacy e output legitimacy dell'Unione europea: a che punto siamo?*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta online, 24.7.2019.

<sup>32</sup> F.W. Scharpf, *Economic integration, democracy and the welfare state*, in *Journal of European Public Policy*, 4, 1-1997, 19 s., il quale evidenzia: «to be normatively acceptable in welfare-theoretic terms, the majority principle must presuppose that voters are, at least in part, oriented towards a notion of the "common good"». Sui problemi di verificabilità degli *output* e sulla difficoltà di collegarvi conseguenze ora Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, il Mulino, 2019, 116 s., ma cfr. anche S. Cassese, *Il popolo*, cit., 36 s.

<sup>33</sup> S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, 33.

<sup>34</sup> Influenzati dal meccanismo di formazione e promozione dei cosiddetti "mandarini cinesi" (Shi Dai Fu), furono

In Italia sono però mancate, salvo occasionali circostanze e luoghi, adeguate sedi di formazione e di selezione, canali di promozione, meccanismi di ricambio. Di qui la debolezza della classe dirigente – e di quella dell’area pubblica in particolare – che ha determinato una diffusa e radicata sfiducia nei governi e, di conseguenza, una sempre maggiore attenzione verso l’*output legitimacy*.

Il problema diventa, quindi, quello di individuare il migliore punto di equilibrio tra le fondamentali istanze di partecipazione, di pluralismo e di inclusione all’interno dei partiti politici e la necessità che tali istanze si traducano anche in programmi concreti e realizzabili; e nelle conseguenti decisioni attuative. In questa prospettiva, è importante che i soggetti chiamati ad assumere responsabilità politiche siano dotati di un adeguato bagaglio di competenze in grado di rendere realizzabili, effettive ed efficaci le decisioni da assumere. Ecco che i partiti politici diventano l’ambiente proprio di coltura di tali competenze; di formazione, oltre che di selezione della classe dirigente.

La discussione sul tema della democraticità interna ai partiti deve allora tenere in piena considerazione non solo l’*input legitimacy*, su cui la dottrina da sempre correttamente si concentra, ma anche le prospettive (e dunque le esigenze) dell’*output legitimacy*. In altri termini, il livello di “democraticità” va misurato non solo in base alla funzionalità dei meccanismi volti a garantire alle diverse “anime” del partito di esprimere la propria voce, di concorrere alla definizione dei programmi politici e alla composizione delle liste di candidati; ma anche in ragione della capacità di rendere in politiche e realizzare efficacemente gli obiettivi indicati (o almeno accolti) dalla base del partito.

Evidentemente ciò non significa seguire logiche di efficientismo fino al punto di aderire addirittura alle derive tecnocratiche che attraversano le democrazie contemporanee<sup>35</sup>. Significa (solo) prestare la dovuta attenzione anche al sistema delle competenze e delle capacità che occorre sviluppare proprio all’interno dei partiti affinché le istanze democratiche possano effettivamente trovare realizzazione; non restare, dunque, slogan o mere enunciazioni di

---

gli autori di quello che sarebbe stato poi chiamato sistema del merito, fondato su accesso aperto a tutti e selezione dei migliori e più capaci. Così S. Cassese, *La democrazia*, cit., 32 ss., il quale evidenzia che in alcuni paesi, come la Francia, queste idee portarono alla formazione di grandi scuole di settore, da cui uscirono i vertici dello Stato, sia nel settore privato, sia in quello pubblico; nel Regno Unito un’esigenza analoga si affacciò alla metà del XIX secolo e furono allora riordinate le due grandi università di Oxford e di Cambridge, come luoghi di formazione e di selezione per introdurre la selezione competitiva sulla base del merito anche al vertice dello Stato. In Italia vi è sempre stata una netta separazione tra selezione e carriere del settore pubblico e del settore privato e nel settore pubblico vi è stata osmosi tra politica e amministrazione statale. Poi i due mondi si sono separati, e nell’amministrazione ha prevalso un meccanismo selettivo fondato sull’anzianità e sull’autoselezione corporativa.

<sup>35</sup> Sui limiti dell’efficienza in rapporto alla salvaguardia dei valori democratici si sofferma, in particolare, G.M. Salerno, *La democrazia e i dilemmi dell’efficienza: osservazioni critiche*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, 651 ss.

principio. Insomma, occorre includere nel concetto stesso di democrazia anche le valutazioni, ragionevolmente ponderate, circa gli effetti delle politiche sul benessere collettivo<sup>36</sup>. Il corretto funzionamento di ogni forma di governo richiede un giusto bilanciamento tra consenso democratico ed efficienza delle decisioni, sempre funzionali ai bisogni dei cittadini.

Il principio di efficienza, tornato recentemente al centro del dibattito in occasione della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>37</sup>, ruota attorno alla relazione tra gli strumenti e i mezzi utilizzati per raggiungere un determinato fine e i risultati ottenuti<sup>38</sup>, pertanto entra direttamente in relazione anche con i compiti tipici dei partiti. Il problema dell'efficienza, infatti, solo in parte è conseguenza di regole e di modelli di governo; in larga misura dipende dal non corretto funzionamento dei canali di trasmissione tra sistema istituzionale e società<sup>39</sup>. L'evoluzione verso modelli organizzativi di governo più efficienti passa dunque, inevitabilmente, anche per il sistema dei partiti. L'efficienza fissa, infatti, un obiettivo di qualità della democrazia che necessita di una classe politica realmente in grado di identificare e affrontare i problemi di cui è chiamata a occuparsi.

Così torna il tema del delicato equilibrio tra *input* e *output legitimacy*. Come esso si realizzi in concreto all'interno dei partiti dipende, naturalmente, da numerosi fattori, riconducibili

---

<sup>36</sup> In questi termini G.M. Salerno, *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999, in part. 218 ss.

<sup>37</sup> Secondo G. di Plinio la riduzione del numero dei parlamentari, nel creare una maggiore verticalizzazione della rappresentanza politica, è «in grado di aumentare capacità di incidenza, autonomia e prestigio di ciascuno di essi e conseguentemente accrescere funzionalità ed efficienza (ma anche prestigio) di ciascuna Camera nel suo complesso»; *Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, 7-2019, 5 ss. Nel medesimo senso già C. Fusaro, *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in *www.astrid-online.it*, 21.11.2018. Non sono tuttavia mancate opinioni opposte; v., ad es., E. Rossi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2019, 423; A.M. Poggi, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in E. Rossi (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2020, 265 ss., secondo la quale immaginare che alla semplice riduzione del numero consegua necessariamente lo snellimento dei lavori e, dunque, una maggiore efficienza del procedimento legislativo costituisce solo «un esercizio teorico». Cfr. anche C. Tripodina, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 88 s., che ritiene «poco credibile» che la riduzione del numero dei parlamentari sia volta al rafforzamento dell'efficienza del Parlamento. Di certo assai rilevante, «se non [proprio] decisivo, al fine di valutar[e] i contenuti e, soprattutto, gli effetti» della riforma costituzionale sarà la sua attuazione; N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum Quad. cost.*, 3-2020, spec. 328. È dunque su di essa che vale ora impegnare le risorse di analisi. Tra le iniziative di riflessione v. in part. il Seminario a porte chiuse del 12.10.2020 sulle prospettive post referendum, con interventi di A. Ciancio, S. Currieri, R. Dickmann, G. di Plinio, N. Lupo, G.M. Salerno, L. Spadacini, pubblicati in *federalismi.it*, 29-2020.

<sup>38</sup> Nella scienza dell'organizzazione aziendale si tende a indentificare l'efficienza come il rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti e l'efficacia come quello tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti. Ma l'efficienza può essere più estensivamente intesa come relazione tra gli obiettivi perseguiti e da perseguire (*outcome*), le risorse impiegate (*input*) e risultati ottenuti (*output*); così M. Nigro, *Lineamenti generali*, in G. Amato, A. Barbera (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, III, *L'azione dei pubblici poteri*, Bologna, il Mulino, 1997, 35.

<sup>39</sup> In questi termini A. Pisaneschi, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in *Riv. AIC*, 4-2015, 12.

all'organizzazione interna, certo, ma anche e fondamentalmente alle varie azioni e iniziative di cui la vita del partito si anima (o almeno *dovrebbe* animarsi): scuole di formazione politica, seminari e convegni; canali di collaborazione con gli enti di ricerca: le università in particolare; percorsi di confronto esperienziale in cui siano coinvolte le istituzioni di ogni livello di governo (comunale, regionale, statale, eurounitario) e le relative classi politiche. Occorrerebbe tornare anche a pubblicare i risultati di tali attività, sistematicamente; tanto più che i nuovi mezzi digitali quasi azzerano i costi editoriali.

Iniziative di questo tipo avrebbero non solo il merito di migliorare il livello di preparazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano alle attività dei soggetti politici e allargare gli strumenti di formazione e informazione partitica. Produrrebbero anche *utilitates* ai fini della selezione della classe dirigente. Allargherebbero infatti significativamente il bacino di soggetti formati e quindi più pronti a rivestire ruoli istituzionali e svolgere adeguatamente i relativi compiti (invero assai più ardui di quanto la vulgata vorrebbe).

### **3. VERSO LA VALORIZZAZIONE DELLE COMPETENZE NELLA VITA DEI PARTITI? TRACCE MINIME DI UN PERCORSO TUTTO DA COSTRUIRE**

Non è raro che il dibattito pubblico, e gli organi di stampa in particolare, si concentrino sulla utilità di valorizzare le competenze all'interno dei partiti<sup>40</sup> e, di conseguenza, sulle qualità utili o sui veri e propri requisiti necessari per candidarsi a ricoprire determinate cariche politiche<sup>41</sup>.

In alcuni casi, sono anche gli atti di strutturazione interna dei partiti a segnare qualche "traccia" di valorizzazione delle competenze e, più in generale, del merito tra i principi di propria organizzazione o, segnatamente, tra i criteri di selezione delle candidature. Sono però davvero pochi gli statuti che lo fanno in maniera esplicita e diretta. I riferimenti *meno tenui* si rinvencono negli statuti del Partito Democratico (art. 25) e di Italia Viva (art. 21).

Innanzitutto essi prevedono che la selezione delle candidature per le assemblee rappresentative avvenga a ogni livello con il metodo delle primarie o, dove il sistema elettorale preveda l'espressione di preferenze, con altre forme di ampia consultazione democratica. Subito

---

<sup>40</sup> A mero titolo esemplificativo si segnalano: G. Malatesta, *Classi politiche: ritornano le scuole di partito*, in *repubblica.it*, 20.4.2016 e M. Sarti, *L'incompetenza al potere. Abbiamo sfiduciato i politici, ci restano i dilettanti* in *linkiesta.it*, 19.1.2018; S. Fabbrini, F. Forquet, *L'ossessione dei contenuti e delle competenze*, in *ilsole24ore.com*, 26.9.2014.

<sup>41</sup> M. Gabanelli, S. Ravizza, *Regionali 2020, i curricula di tutti i candidati: ecco le loro vere competenze*, in *corriere.it*, 13.9.2020.

dopo si precisa che uno specifico regolamento approvato di volta in volta dalla Direzione nazionale (per il PD) o dal Comitato Nazionale (per Italia Viva) è chiamato a disciplinare le diverse modalità di selezione democratica dei candidati attenendosi ad alcuni principi tra i quali l'uguaglianza tra gli iscritti, la parità tra uomini e donne, il pluralismo politico, la pubblicità delle procedure, l'ineleggibilità in caso di cumulo di più mandati elettivi, la rappresentatività sociale, politica e territoriale dei candidati ma anche «il *principio del merito* che assicuri la selezione di candidati *competenti*, anche in relazione ai diversi ambiti dell'attività parlamentare e alle precedenti esperienze svolte» (corsivo aggiunto).

Si tratta di una delle rare occasioni in cui si dà rilievo espresso alle competenze tra gli elementi da prendere in considerazione per la individuazione dei migliori candidati: quelli capaci di vincere la sfida elettorale, ma anche di assumere le conseguenti responsabilità. Competenze che possono essere acquisite sia al di fuori dell'attività politica o amministrativa, sia all'interno del partito stesso o attraverso precedenti esperienze o incarichi politici e amministrativi. In verità, all'interno dei regolamenti approvati in occasione delle varie tornate elettorali, non si ha alcuna concreta attuazione delle previsioni statutarie<sup>42</sup>, né tantomeno si rinviene alcuna traccia formale o comunque verificabile di una loro concreta applicazione. Essi, dunque, paiono rimanere mere enunciazioni di principio.

In alcuni casi, gli statuti prevedono specifici organismi o strutture di formazione politica. Nelle disposizioni finali dello statuto della Lega per Salvini Premier, per esempio, si stabilisce che le articolazioni territoriali regionali devono organizzare "Scuole Quadri permanenti" per la formazione politica dei militanti. La frequentazione di tali scuole è configurata come «requisito preliminare per la presa in esame delle candidature alle elezioni amministrative». A tal fine, i parlamentari e i consiglieri regionali devono prestare obbligatoriamente e gratuitamente la loro opera, a seconda delle proprie specifiche competenze, al fine di contribuire attivamente alla formazione dei tesserati all'attività amministrativa e politica. L'obiettivo è dunque chiaramente duplice: creare occasioni di formazione politica, ma anche dar vita a una sorta di condivisione e socializzazione delle esperienze, utile non solo al ricambio generazionale all'interno del partito ma anche a una vera e propria formazione politica strutturata, volta a fertilizzare in continuo l'*humus* del partito. Tuttavia, pure in questo caso alle previsioni statutarie, lodevoli, non sembrano corrispondere le necessarie iniziative sistematiche di attuazione.

---

<sup>42</sup> Per esempio, l'art. 1 del Regolamento per la selezione delle candidature al Parlamento per le elezioni politiche 2018 del Partito democratico stabilisce che «il Segretario nazionale, valutate le proposte pervenute dai Segretari regionali e tenuto conto delle sollecitazioni dei territori e del pluralismo interno, delle posizioni dei Parlamentari uscenti e delle norme statutarie, propone alla Direzione nazionale le liste dei candidati alle elezioni Politiche 2018 per Camera e Senato – collegi uninominali e plurinominali».

In generale risultano ancora poche, anzi sporadiche, le occasioni in cui i partiti si pongono l'obiettivo di valorizzare concretamente, ossia effettivamente, le competenze. Assai più diffuse sono invece le "evocazioni". Ormai anche forze politiche che hanno fatto una bandiera della tesi dell'*uno vale uno* – cioè dell'assoluta prevalenza sulle conoscenze, competenze e capacità di un'eguaglianza *banalizzata* (meglio si direbbe *sfigurata*, se si ha a riferimento quella costituzionale) – avvertono l'esigenza (a dire il vero, piuttosto "a spot") di esibire grande attenzione verso la selezione di "supercompetenti"<sup>43</sup>.

Dunque il panorama che si delinea già dalle prime analisi è poco incoraggiante.

La valorizzazione del merito *lato sensu* è professata sempre più diffusamente, ma la sua formalizzazione è tanto più rara e più blanda quanto maggiore è il grado di vincolatività degli atti, e ancora lontano pare il tempo in cui potrà divenire un obiettivo strutturale delle forze politiche; un obiettivo, cioè, che ciascuna di esse persegue in modo concreto e costante.

La sua realizzazione, dunque, resta affidata a esperienze sporadiche e a percorsi che in massima parte sono ancora tutti da tracciare, poi da intraprendere e finalmente seguire. Faticosamente e con determinazione.

#### **4. FORMARE E MANTENERE FORMATA LA CLASSE POLITICA COME COMPITO COSTITUZIONALE DEI PARTITI; SUA VALENZA**

Il dato esperienziale va sempre valutato in base al paradigma giuridico. È dunque necessario verificare se dalla Costituzione emergano profili prescrittivi o almeno di orientamento, in materia.

Si è invero già accennato che la formazione, anche continua, della classe politica è parte del ruolo costituzionale dei partiti, per come esso pare debba ricostruirsi a una lettura sistematica, che parta dall'art. 49. La loro partecipazione – da protagonisti del tutti preminenti<sup>44</sup> – alla determinazione della politica nazionale<sup>45</sup> si svolge infatti attraverso la scelta (affidata a essi di

---

<sup>43</sup> Il riferimento, in particolare, è al Movimento5Stelle e a quanto annota S. Cassese, *Il buon governo. L'età dei doveri*, Milano, Mondadori, 2020, 128. Per qualche eco di stampa: A. Trocino, *Elezioni 2018, ultimo giorno per le liste. Di Maio: «Ecco la nostra squadra di supercompetenti»*, in *corriere.it*, 29.1.2018; C. Antini, *Elezioni, Luigi Di Maio: «I nostri candidati sono supercompetenti»*, in *iltempo.it*, 31.1.2018.

<sup>44</sup> Questo è un dato materiale più che giuridico. I partiti, infatti, hanno da subito esteso il proprio ruolo di condizionamento ben oltre quello, già lato, sancito (da essi stessi) nella Carta.

<sup>45</sup> Si potrebbe osservare che nell'art. 49 sono i cittadini, non i partiti, a essere garantiti e invero anche chiamati a concorrere alla politica nazionale. Ma, in effetti, lo sono proprio per mezzo dei partiti. Letteralmente. Il che implica che anche questi lo siano. Anzi che lo siano in via primaria, in quanto strumenti tipici della partecipazione politica dei cittadini. L'interpretazione qui accolta è stata avanzata ben presto dalla più autorevole dottrina: A. Predieri, *I*

fatto assai più ampiamente che in via formale) di massima parte dell' *élite* governante. Di quella istituzionale, ovviamente; ma è appena il caso di notare che influenze rilevanti e anche determinanti si espandono ben oltre i limiti del “politico”<sup>46</sup>. Tuttora<sup>47</sup>.

L'onere *della* scelta comprende, oltre alla responsabilità *nella* selezione iniziale, quella *del* mantenimento nel tempo dei requisiti e valori di qualità, conoscenza e competenza su cui i governanti si misurano o meglio dovrebbero essere misurati.

Dalla Carta emerge dunque un “compito” per i partiti: formare e conservare formata (ma anche informata) la “propria” classe politica<sup>48</sup>. Esso è fondamentale, in quanto è legato in un rapporto di *strumentalità strettamente necessaria* al principio democratico nella sua articolazione dell' *output*; alla democrazia, dunque, come governo *per* il popolo. Tuttavia esso non si svolge in un obbligo giuridico-costituzionale *stricto sensu*. Perché la Costituzione colloca i partiti nella sfera delle libertà e la formula dell'art. 49 – per come costruita, ma anche per quanto chiaramente emerge dai lavori costituenti – rende almeno assai problematica una funzionalizzante di essi<sup>49</sup> e far scaturire obblighi giuridici *addirittura impliciti*. I compiti di fare (e segnatamente quello – che qui direttamente rileva – di fornire e richiedere adeguata formazione permanente a chi si investe di responsabilità di “governo”) si collocano in ciò che si direbbe un'area assai più “rarefatta” del *diritto*: quella della promozione costituzionale. Questa si sostanzia in una sorta di esortazione a inverare lo spirito (democratico) della Costituzione, la cui valenza si ferma a quella del parametro di responsabilità politica (che solo in sede politica *può* essere fatta valere<sup>50</sup>) e del fondamento al sostegno finanziario pubblico

---

*partiti politici*, cit., 198-199, nt. 5; C. Esposito, *I Partiti nella Costituzione italiana*, cit., 231; L. Elia, *Realtà e finzione del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica* (1963), ora in Id., *Costituzioni, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 110 s.

<sup>46</sup> Delle designazioni partitiche, l'inserimento nelle liste elettorali è solo la manifestazione più formale e, insieme a quello nella parte di spettanza delle compagini di governo in senso stretto che si sostengono, la più evidente. Ma molti sono i ruoli. E molte le modalità. Per rimanere alla sola area istituzionale vale solo accennare al tema delle “indicazioni”, più o meno formali, per i ruoli tecnici e amministrativi, che è da sempre e tuttora capillarmente praticata dai partiti, anche in netto contrasto con la Costituzione, che assegna loro uno spazio “confinato” all'indirizzo politico, talché oltre si ha mera «occupazione di carattere usurpativo»; L. Elia, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni* (1965), ora in Id., *Costituzioni*, cit., 134.

<sup>47</sup> ... anzi, in modo ancor più penetrante e invasivo che in ogni altra fase della vita repubblicana; così S. Staiano *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in Id. (cur.), *Nella rete dei partiti*, Napoli, Jovene, 2014, VIII. Infatti ciò che oggi si osserva venir meno non è affatto la partitocrazia, il che sarebbe un bene. Sono invece i partiti per ciò che dovevano essere, secondo il disegno costituzionale, e per un tempo sono stati: i fondatori e costruttori continui di un'unità politica inclusiva e partecipata; O. Massari, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3-2018, 1 ss., in part. 19 ss., M. Luciani, *Partiti e forma di governo*, ivi, 9-10.

<sup>48</sup> Ogni partito è responsabile delle proprie scelte di preposizione a cariche e ruoli, che peraltro certo non si risolvono né dovrebbero risolversi esclusivamente in scelte di capacità, sono infatti in sé anche «determinazione di indirizzi politici»; C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici* (1949), ora in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2-2015, 14.

<sup>49</sup> M. Luciani, *Partiti e forme di governo*, cit., 6.

<sup>50</sup> Sul tema della responsabilità politica dei partiti e delle elezioni come strumento per farla valere v. G.U.

delle attività necessarie a svolgere tali compiti. Il quale, dunque, risulta essere *più* che meramente legittimo; costituzionalmente consigliato. Sicché sarebbe quantomeno ragionevole prescrivere per gli stanziamenti pubblici ai *partiti* (ma così anche per quelli alle loro espressioni e articolazioni: *gruppi parlamentari e consiliari* specialmente) vincoli di destinazione, di modo che una parte adeguata di essi finanzi le attività che tali compiti di interesse generale direttamente eseguono. Le risorse collettive sarebbero così destinate al perseguimento di interessi della collettività *veri ed essenziali*, ma che nella partitocratica senza partiti restano troppo spesso e ampiamente negletti.

## **5. LA DISCIPLINA NELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI PUBBLICHE (ANCHE) COME *TÉCHNE***

Rilievo in materia sembra debba riconoscersi anche a un'altra prescrizione costituzionale che però, questa volta, non si riferisce direttamente ai partiti, ma espressamente investe coloro a cui sono affidati pubblici uffici, nel senso più lato. E tra questi anche i titolari degli organi politici, quelli costituzionali compresi<sup>51</sup>. L'art. 54, co. 2, nello statuire quale corollario del principio di fedeltà alla Repubblica il dovere di assolvere alle funzioni pubbliche «con disciplina e onore», pare infatti sottendere l'essenzialità di talune caratteristiche per i “governanti”. Giacché esso si risolverebbe in un mero richiamo retorico qualora non presupponesse (e dunque non implicasse) il dovere di non attribuire responsabilità pubbliche che soverchino le competenze e le esperienze acquisite o, quantomeno, acquisibili in un tempo ragionevole. Viceversa l'indispensabile incontro dei doveri d'ufficio con la *téchne* e i saperi necessari per svolgerli adeguatamente risulterebbe assai improbabile<sup>52</sup>.

Il termine “disciplina”, per avere un grado significativo di rilevanza giuridica, va infatti assunto in un senso ampio e arioso, atto a comprendere regolarità, ma anche perizia, competenza, apprendimento continuo<sup>53</sup>; insomma tutte le qualità necessarie ad adempiere pienamente alle funzioni pubbliche affidate. E il dovere di operare “disciplinatamente” investe egualmente coloro che svolgono qualsiasi funzione pubblica, anche quelle classicamente

---

Rescigno, di cui, recentemente, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 3-2012, 347 ss., spec. 351.

<sup>51</sup> G.M. Salerno, *Art. 54*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 1075 ss., in part. 1083.

<sup>52</sup> G. Sirianni, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 1-2012, 169 ss.

<sup>53</sup> Così G. Sirianni, *Le qualità*, cit., 205.

definite come libere nel fine, come ad esempio la funzione legislativa, e in generale quelle in cui più ampi sono gli spazi di determinazione discrezionale<sup>54</sup>.

La richiamata previsione costituzionale, però, si riverbera in compiti per i partiti politici<sup>55</sup>. Infatti a questi implicitamente richiede *ex ante* di designare persone idonee, magari avendole essi stessi preparate nel tempo; *in itinere* di contribuire a raggiungere e mantenere (aggiornate) le necessarie competenze nel quadro della propria visione politica; *ex post* di valutare l'operato di coloro che hanno designato: se, cioè, questi hanno in effetti saputo dimostrare quella disciplina richiesta dalla Carta, insieme, però, alla permanente adesione attiva alla linea di partito<sup>56</sup>.

In conclusione, nella trama dei principi e dei valori del sistema, traspare l'intento di conciliare il più possibile i meccanismi del consenso e della partecipazione con la *téchne*, la capacità, la competenza: qualità che nella Costituzione chiaramente emergono come "richiesti" a coloro che sono chiamati a esercitare le pubbliche funzioni. Ma si tratta di una linea di mero orientamento, inidonea ad articolarsi, *ex se*, in prescrizioni puntuali, in veri e propri requisiti giuridici di accesso alle cariche politiche. Ed eventuali interventi normativi, anche auto-organizzativi, d'attuazione e svolgimento di tale orientamento dovrebbe far i conti, ovviamente, con l'inflessibile esigenza di garantire il pluralismo politico. Capacità e competenze, dunque, non possono costituire che *uno* dei criteri da porre a base delle designazioni partitiche. Non il solo<sup>57</sup>.

Al dovuto approccio sistematico, la Costituzione in definitiva rivela che la valorizzazione delle capacità, necessarie allo svolgimento dei ruoli politici, e pertanto della tecnica politica – frutto di faticoso apprendimento, anche continuo – è elemento essenziale di costruzione di una democrazia effettiva. Necessario, in quanto incide essenzialmente sull'*output*, ma non

---

<sup>54</sup> Del resto, affidare funzioni pubbliche ad un inesperto, ad un dilettante, o addirittura ad uno sprovvisto non comporterebbe certamente conseguenze positive. In questa prospettiva, la norma sembra collegarsi anche all'art. 51 Cost. e se ne potrebbe estrarre un generale principio meritocratico, da integrare con altri principi di legittimazione democratica, destinato a trovare il suo svolgimento più deciso in tutti i casi in cui la Costituzione prescrive il concorso pubblico (art. 98), ma egualmente sussistente, anche se in forme diverse, nel caso in cui l'accesso agli uffici deve avvenire tramite elezione o per nomina. In questi termini ancora G. Sirianni, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, cit., 204. Per una indagine più ampia sul principio del merito nella Costituzione sia consentito il rinvio a M. Salerno, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>55</sup> ... in una sorta di articolazione di maggior dettaglio del compito emergente dalla lettura sistemica dell'art. 49 Cost.; v. *supra* § 4.

<sup>56</sup> A tal proposito v. *supra* nt. 48.

<sup>57</sup> Così, di recente, E. Catelani, *La selezione per merito nelle istituzioni: iniziamo a parlarne*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (cur.), *70 anni dopo tra eguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, 73 e 78, ove, nel riferirsi a ruoli che potrebbero dirsi ad alta sensibilità politica, si qualifica la competenza tecnica come prerequisito, condizione necessaria ma non sufficiente.

sufficiente, perché non può certo assorbire il fondamentale aspetto dell'*input*: della scelta (più o meno direttamente) popolare dei rappresentanti nella democrazia pluralistica.

Il tema del merito *in* politica resta però una delle sfide costituzionali sostanzialmente ancora da aprire, giacché, al di là dei proclami, la classe politica sembra tuttora lontana dall'averla raccolta. Eppure nella realtà sempre più complessa delle comunità contemporanee il suo rilievo è certamente primario e nondimeno assai crescente.