

Le difficoltà di un sistema partitico in crisi: riflessioni a margine dell'assenza di una lista elettorale
di Valerio Lemma

Sommario: 1. Premessa. - 2. La vicenda giudiziaria. - 3. La strategia difensiva. - 4. *Par condicio* e *favor* per la più ampia partecipazione elettorale: l'istanza cautelare. - 5. L'intervento emergenziale: il d. l. 29 del 2010. - 6. Interpretazioni delle difficoltà del sistema partitico, proposte di riforma ed incentivi. - 7. Prospettive.

1. La tempestosa vicenda che si commenta evidenzia il contrasto tra il formalismo delle regole per la presentazione delle liste elettorali e la flessibilità dell'autorganizzazione dei partiti politici.

Nel nostro Paese, infatti, le norme per l'elezione dei Consigli regionali sono ancorate a schemi che riscontrano la realtà degli anni sessanta del novecento e, dunque, prescindono dall'impiego delle tecnologie informatiche (o, quantomeno, telematiche). Del pari, sul piano sociale, tali norme non prendono in considerazione l'intervenuto mutamento dei modelli presi a riferimento dai partiti, che appaiono profondamente diversi da quelli che hanno caratterizzato le esperienze del secolo da poco concluso.

Viene in prima considerazione il turbinio di accadimenti che, il giorno 27 febbraio 2010, ha portato all'assenza della lista recante il contrassegno del «Popolo della Libertà» dalla competizione per l'elezione del Presidente della Regione Lazio (e del relativo Consiglio regionale, indetta per il 28 e 29 marzo 2010) nella circoscrizione elettorale della Provincia di Roma. La tempestività del percorso giudiziario - che, allo stato dei fatti, ha sancito l'esclusione della lista del PdL - ha di certo impedito la sedimentazione degli animi e, per tal via, il consolidamento delle posizioni da dirimere; probabilmente una dilazione dei tempi avrebbe concesso più spazio alle riflessioni, favorendo la ricerca di un punto di equilibrio idoneo a superare le annose problematiche in esame.

Formalismo e flessibilità sono dunque i termini che hanno caratterizzato i problemi di questa fase iniziale del procedimento elettorale; questi ultimi, tuttavia, appaiono destinati a sollevare questioni che non restano circoscritte al caso d'anzì prospettato, ma si estendono sino a minare la validità dell'attuale sistema di deregolamentazione che non offre un modello legale per la disciplina gli assetti organizzativi delle associazioni politiche.

2. Il ricorso alle vie della giustizia amministrative muove da una concatenazione di eventi particolarmente complessa non solo nel suo concreto accadimento, ma soprattutto nella parte in cui si deve procedere ad una riconduzione dei fatti nelle rispettive categorie giuridiche. Ed invero, dall'analisi delle ricostruzioni poste all'attenzione del Tribunale amministrativo, si evince un *agere* inadeguato a supportare la corretta esecuzione delle operazioni preliminari del procedimento elettorale.¹

Tale giudizio di inadeguatezza assiste sia gli aspetti logistici, sia le condotte poste in essere dai cittadini (*i.e.* delegati dei partiti politici) e dal personale degli uffici della pubblica

¹ Sul piano giurisdizionale, rileva, in primo luogo, il reclamo presentato all'Ufficio Centrale Circoscrizionale (respinto sulla base della considerazione che non è stata presentata - neanche in ritardo - alcuna lista) e, in secondo luogo, il ricorso elettorale proposto al Tar del Lazio, nonché il Ricorso al Consiglio di Stato presentati dalla Associazione Politica Nazionale "Il Popolo della Libertà".

amministrazione. Analoga critica investe l'assenza di appropriati supporti tecnologici (avanzati e non), atti ad agevolare l'esecuzione dei lavori e la connessa attività di documentazione.

In particolare, l'angustia dei luoghi e l'opzione per il regime dell'oralità ha penalizzato il regolare svolgimento dei lavori. In relazione alla prima criticità (l'angustia), sono emerse problematiche relative all'individuazione delle aree dedicate alle operazioni elettorali, nonché alla presenza o meno dei delegati all'interno delle medesime. Quanto alla seconda (l'oralità), sorprende l'assenza di formalità idonee ad assicurare la completa circolazione delle comunicazioni (e, per tal via, l'incontrovertibilità delle stesse), nonché di quelle atte a registrare l'ordine degli accadimenti (quali, ad esempio, il censimento e l'identificazione dei soggetti che - ai sensi dell'art. 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 - si sono presentati tempestivamente agli uffici della Cancelleria del Tribunale competente).

Non appaiono di intuitiva percezione le ragioni che hanno impedito, alla Pubblica amministrazione, di preferire modelli di regolarità formale idonei a scandire - anche fisicamente - le varie fasi di svolgimento del procedimento di presentazione delle liste. Se una parca giustificazione può rinvenirsi nell'attestazione dello stato di arretratezza in cui versa il relativo apparato (e, dunque, nell'insufficienza dei mezzi allo scopo), null'altro concorre a spiegare le disfunzioni che si sono verificate in concomitanza alla decorrenza del termine previsto dalla legge per la presentazione delle liste elettorali.

È questa una prima situazione che si relaziona direttamente con il nostro ordinamento costituzionale; esso, infatti, impone un'organizzazione dei pubblici uffici orientata verso il «buon andamento e l'imparzialità» (art. 97 Cost., comma primo). Prescindendo da ogni considerazione in merito alla riserva di legge che interessa la materia,² l'attenzione deve spingersi sino alle origini della formulazione della dizione impiegata dalla Costituzione; ed invero, è risalente nel tempo la convinzione che l'organizzazione dello Stato debba rispondere ai principi democratici, secondo criteri di linearità, semplicità e razionalità.

Sul piano giuridico, buon andamento ed imparzialità sono elementi di garanzia della giustizia nell'amministrazione, nel presupposto che quest'ultima rappresenti uno strumento neutrale, adatto ad una società aperta.³ Donde, un'interpretazione che, con riferimento al primo termine ne riferisca il contenuto al concetto di efficienza e, con riguardo al secondo, evidenzi l'eguaglianza della misura di un sindacato ontologicamente esogeno dalla politica.

Del pari, non si comprendono le motivazioni che hanno indotto i delegati ad aderire a tale regime di estrema informalità; è di tutta evidenza, infatti, che le regole - di determinazione delle sfere di competenza, attribuzione e responsabilità proprie dei funzionari - sono poste a tutela della parte privata che si relaziona con la pubblica amministrazione in vista del preminente fine di evitare inopinati abusi della posizione di superiorità degli organi dello Stato.⁴

² Introdotta a fini garantistici, la riserva di legge valorizza il ruolo del Parlamento rispetto a quello del Governo; così CARETTI, *Commento sub art. 97 Cost.*, in AA.VV., *La Pubblica Amministrazione*, Commentario della Costituzione fondato da Branca, Bologna, 1994, p. 4

Rileva sul punto la proposta avanzata da M.S. Giannini e T. Barbara, che suggeriva un approccio inverso; tale proposta, infatti, per un verso superava l'obbligo della rigidità organica e della predeterminazione dei servizi (che caratterizzavano il modello di matrice europea), per altro si preoccupava di assicurare continuità ai pubblici servizi, responsabilizzando al contempo gli amministratori; cfr. *Relazione* alla «Sottocommissione Organizzazione Amministrativa», rifluita poi nella *Relazione all'Assemblea Costituente della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato presso il Ministero per la Costituente*, p. 332 ss.

³ Cfr. TRAVI, *Responsabilità del pubblico dipendente e ordinamento del pubblico impiego nel dibattito alla Costituente*, in AA.VV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di De Siervo, Bologna, 1980, p. 323 ss.

⁴ Cfr. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo: Francia e*

È in tale ordine di idee che si spiega la peculiare rilevanza della chiarificazione dei fatti (e del loro accadimento temporale) ai fini della corretta verifica del giudice amministrativo, chiamato ad accertare l'esistenza di un titolo al completamento della procedura per la presentazione della lista del PdL (e, conseguentemente, della sua formale accettazione).

3. Dall'esame dell'ordinanza 8 marzo 2010 del Tar Lazio, sezione II bis, si può dedurre che il ricorso contro l'Ufficio Centrale Regionale della Corte d'Appello di Roma - per l'annullamento della decisione assunta in data 3 marzo 2010 - ha cercato di attestare la rispondenza delle condotte poste in essere dai delegati del PdL al disposto della disciplina speciale. Una strategia difensiva siffatta se, per un verso, evitata di addossare ad altri cittadini la responsabilità delle omissioni, per altro si caratterizza per la ricerca dei fondamenti giuridici di una (ri)ammissione della lista elettorale del Popolo della Libertà. Da qui un generale apprezzamento per un'impostazione che non si è risolta in uno scontro frontale, ma ha cercato di prospettare al Tribunale una ricostruzione critica della vicenda che, in punto di diritto, avrebbe potuto indurre il giudice a ravvisare la violazione e la falsa applicazione degli articoli 9 e 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108.⁵

Va, peraltro, precisato che tali articoli trovano applicazione in ragione del rinvio operato dal secondo comma dell'art. 1 della legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2 (recante "Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale"), stante la mancanza di un'opzione disciplinare in proposito da parte della Regione Lazio.

In particolare, non si possono trascurare le peculiarità che si riscontrano nell'esame della citata legge regionale; a fronte del rinvio a due leggi nazionali (legge 17 febbraio 1968, n. 108 e legge 23 febbraio 1995, n. 43), vi sono una serie di disposizioni che interagiscono direttamente con il testo dei provvedimenti normativi nazionali (modificando od integrando i singoli articoli richiamati). Questa tecnica redazionale pone il problema della qualificazione di tale rinvio, non essendo di immediata comprensione se l'articolo 1 della l. r. 2 del 1005 faccia riferimento al contenuto ovvero alla fonte; ciò, tenuto conto che nella seconda eventualità si offre uno spazio di applicazione al d. l. 29 del 2010. In ciò, le ragioni della scelta del Tar Lazio, che ha avvertito la necessità di offrirne un'interpretazione volto a ricondurlo tale rinvio nella tipologia material-recettizia (sulla base della considerazione che le successive disposizioni della medesima legge regionale disciplinano direttamente le modalità di presentazione delle liste).⁶

Regno unito, Milano, 2003, p. 1 ss. ove si ripercorre lo sviluppo del diritto amministrativo muovendo dalla considerazione che "il diritto amministrativo vede la sottoposizione del potere pubblico a «*règles dérogatoires au Droit commun*» (p. 11 - 12); evidenziando, poi, il dominio del diritto nel campo dell'amministrazione (p. 48).

In evidente analogia si pone la tesi di CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, p. 9 che evidenzia il ruolo della rivoluzione francese nella formazione del diritto amministrativo, giacché la medesima determinò la subordinazione dell'amministrazione alla legge.

⁵ Ed ancora, in tale sede, si è rappresentata anche la violazione e la falsa applicazione del paragrafo 17 delle *Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature* predisposte dal Ministero dell'interno, nonché - sotto altro profilo - la mancata osservanza dei principi generali vigenti in tema di giusto procedimento e di verbalizzazione delle attività poste in essere da organi collegiali amministrativi.

⁶ Cfr. Tar Lazio, Ordinanza 8 marzo 2010, n. 1119.

Tale interpretazione non appare in contrasto con la posizione assunta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 196 del 2003; cfr. PARISI, *Il sistema delle competenze in materia elettorale: per una lettura "congiunta" di due pronunce della Corte costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 2004, I, c. 1998 ss.; CORSINI, *La*

In primo luogo, in assenza di una decisione di eliminazione della lista elettorale in parola, si è dovuto ricercare l'oggetto del ricorso, individuato nella situazione materiale che si è manifestata allorché è stato fisicamente impedito ai delegati del PdL di procedere alla presentazione delle candidature.⁷

In tale contesto, infatti, denota peculiare significatività l'assenza di un atto amministrativo collegato alla presentazione dei menzionati documenti; ed invero, la ricezione di una lista elettorale, ancorché presentata tardivamente, sembra essere un atto dovuto dagli uffici della Cancelleria del Tribunale, di tal che l'eventuale opposizione di un rifiuto appare idonea ad integrare un'irregolarità rispetto alle previsioni della disciplina speciale.⁸ Ciò, non solo sulla base dell'enucleazione delle attività che deve espletare l'Ufficio centrale circoscrizionale (tra le quali rileva la verifica «se le liste siano state presentate in termine», art. 10, comma primo, lett. a), ma anche in ragione dell'espressa indicazione contenuta nelle «Istruzioni per la presentazione delle candidature» predisposte dal Ministero dell'Interno ove si precisa che «il Cancelliere non può rifiutarsi di ricevere le liste dei candidati, i relativi allegati e il contrassegno o contrassegni di lista neppure se li ritenga irregolari o se siano presentati tardivamente» (paragrafo 17, settimo capoverso).⁹

Passando, poi, al concreto atteggiarsi della fase di presentazione, appare chiaro che le disfunzioni organizzative della Cancelleria del Tribunale si sono tradotte in errori procedurali tali da minare la linearità dello svolgimento delle operazioni.

Ed invero, se l'omissione delle operazioni di identificazione e di ricognizione delle persone che si sono presentate alla Cancelleria del Tribunale entro l'orario disposto dalla legge (e, conseguentemente, della relativa verbalizzazione) rileva sul piano della regolarità formale, il successivo intervento autoritativo - volto ad escludere i delegati del PdL - incide sulle garanzie partecipative che il nostro ordinamento pone a presidio del regolare svolgimento delle competizioni elettorali.¹⁰

È tale ambito di incidenza a motivare un giudizio negativo in ordine alle scelte procedurali compiute dagli uffici preposti. E ciò, indipendentemente dalla addebitabilità dell'accaduto ad imperizia, negligenza o trascuratezza dei delegati della lista del PdL. Tuttavia, è compito della

corte chiarisce i "confini" della competenze statale e regionale in materia elettorale regionale, in Il Foro Amministrativo C.d.S., 2003, p. 2158 ss.

⁷ Sì come previsto dal quinto comma dell'art. 10, l. 108 del 1968.

⁸ Ancorché enunciata con riferimento ai segretari comunali, rileva la Decisione del Consiglio di Stato, Quinta Sezione, 11 febbraio 1999, n. 165, ove si precisa il dovere di «verbalizzare, nel modo più esatto e comprensibile, l'esatto momento della presentazione della lista dei candidati, usando le espressioni indicate dalla legge ed evitandone altre suscettibili di ambiguità».

⁹ Si richiama, inoltre, la posizione del Consiglio di Stato che non ascrive valore alla «sola presenza degli incaricati nell'ufficio, fatto strumentale e antecedente alla materiale presentazione» (Quinta Sezione, decisione 10 aprile 1991, n. 515) e che non ritiene «valido elemento di surrogazione dell'incompiuta opera di presentazione della lista il solo ingresso dei presentatori della lista negli uffici comunali entro il perentorio termine di legge» (Quinta Sezione, Decisione 7 marzo 2001, n. 1343).

Si veda, altresì, la decisione del Consiglio di Stato, Ad. Plen., 30 novembre 1999, n. 23, ove si ritiene che «in sede di presentazione delle liste elettorali per elezioni amministrative: il segretario comunale, o chi lo sostituisce legalmente, è tenuto ad acquisire i certificati elettorali dei sottoscrittori, rilasciandone dettagliata ricevuta, anche se essi gli siano consegnati dal presentatore oltre le ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente la data della votazione».

¹⁰ Un'analogia situazione è stata posta all'attenzione del Tar Sicilia, Seconda Sezione, che (con decisione 12 maggio 2003, n. 777), dopo aver preso atto della mancata previsione di un metodo oggettivo di rilevazione dell'arrivo dei presentatori entro l'orario di legge, riconduceva nell'alveo della fisiologia amministrativa un «ritardo di dieci minuti nella presentazione della lista».

giustizia amministrativa valutare se tali scelte integrano una violazione del richiamato principio di buon andamento e imparzialità (o dei citati art. 9 e 10 della l. 108 del 1968) e, su un diverso piano, se tale violazione sia rimasta fine a se stessa ovvero abbia determinato (o meglio, concorso a determinare) una compressione dei diritti del Popolo della Libertà (nella sua qualità di associazione politica nazionale).

In sintesi, anche se le scelte in parola potranno esser considerate non sufficienti a giustificare eventuali concomitanti errori dei delegati (e, dunque, inidonee a legittimare un *ripescaggio* della lista del PdL), le medesime appaiono meritevoli di una censura tale da promuovere un'azione di miglioramento degli assetti organizzativi ora in esame.

4. Al ricorso si accompagna una domanda incidentale per il riconoscimento di una tutela cautelare nelle forme di una misura di tipo propulsivo. È stato, infatti, richiesto di imporre all'Ufficio Centrale Circostrizionale l'obbligo di esaminare, ai fini dell'inclusione nella competizione elettorale del 27 e 28 marzo 2010, la documentazione che non è stata consegnata (tempestivamente), prima, ed accettata (tardivamente), poi.

Gli organi della giustizia amministrativa hanno respinto tale istanza cautelare; il Tar Lazio ha fondato la sua decisione sulla considerazione che nessun delegato della lista del PdL fosse presente al momento della scadenza delle ore 12.00, donde la presunzione che, in ragione di tale fatto, il competente Ufficio elettorale avrebbe dovuto dichiarare non valida tale lista in quanto depositata in ritardo.¹¹ Successivamente, il Consiglio di Stato ha dichiarato l'improcedibilità del relativo appello perché quanto richiesto «è stato soddisfatto a seguito dell'avvenuta accettazione del deposito in ossequio allo *jus superveniens* di cui al decreto legge n. 29/2010».¹²

Dal diniego di una misura siffatta - al netto di altri eventuali interventi sul procedimento elettorale - deriva la conseguenza che la lista del PdL non sarà presente nelle schede elettorali dei cittadini residenti nella Provincia di Roma.

Su un piano generale, si osserva che le ragioni della domanda incidentale si ricollegano non solo al rischio che, nelle more del giudizio, il procedimento elettorale sarebbe arrivato alla sua conclusione (sicché un eventuale accoglimento del ricorso non avrebbe assicurato la tutela dei diritti in considerazione), ma anche ad una interpretazione della vicenda che - facendo leva sulle disfunzioni organizzative della Cancelleria - ha indotto a ritenere ragionevole la previsione dell'esito favorevole del ricorso. Ciò, tenuto conto altresì della peculiare natura del termine stabilito dal primo comma dell'art. 9 della l. 108 del 1968.

In sintesi, il rispetto del termine per la presentazione delle liste dei candidati se, per un verso, si pone come presidio di garanzia della parità di tutto l'elettorato passivo, per altro osta

¹¹ Cfr. Tar Lazio, sezione II bis, Ordinanza 9 marzo 2010, n. 1119 (Reg. ord.), che ancora l'attestazione dei fatti alle dichiarazioni rese dai Carabinieri presenti e verbalizzate dal Comandante della Legione Carabinieri Lazio - Reparto Servizi Magistratura di Roma.

¹² Cfr. Consiglio di Stato, quinta sezione, ordinanza 13 marzo 2010, n. 1206 del 2010.

Il concreto atteggiarsi delle due decisioni non sembra riconducibile alle teorie di base del «*judicial behaviour*» (elaborati dalla dottrina statunitense), ma appare rispondere ad un modello avanzato nel quale gli ampi spazi di libertà decisionale riconosciuti in materia elettorale rispondono ad una scelta involontaria del legislatore (nazionale, prima, e regionale, poi); cfr. POSNER, *How judges think*, Harvard, 2008, p. 9 ove si formula la considerazione di ordine generale secondo cui "law in a judicial setting is simply the materia, in the broadest sense, out of which judges fashion their decisions. [...] The decision-making freedom that judges have is an *involuntary freedom*".

all'esigenza di assicurare la più ampia partecipazione di tutte le liste (sufficientemente rappresentative) alla competizione elettorale.

È, dunque, la *par condicio* a qualificare il termine suddetto come perentorio, fermo restando che non si ravvisano ragioni che ne escludono l'osservanza ogni qual volta gli interessati siano presenti all'interno degli uffici competenti prima della sua scadenza.¹³

Va tuttavia considerato che, nel nostro ordinamento, la *par condicio* non è altro che un fine-mezzo verso l'ulteriore scopo di consentire l'attuazione dei principi costituzionali. Ne consegue che il mancato rispetto del termine finale per ritardi non imputabili ai singoli delegati non sembra poter fondare un'esclusione dalla competizione elettorale; in tal senso appare orientata anche la giurisprudenza amministrativa che - in più occasioni - ha preso in considerazione i ritardi provocati dal malfunzionamento degli uffici pubblici.¹⁴

Ed ancora, con riferimento alle critiche sollevate in merito al modello organizzativo adottato dalla Cancelleria, rilevano le decisioni del Consiglio di Stato che hanno ritenuto di isolare le conseguenze negative dei ritardi - e, più in generale, dei disservizi e degli errori ad essa imputabili - rispetto alle attività poste in essere dai cittadini, sancendo che i primi non possono produrre conseguenze deteriori ed irreparabili in danno di questi ultimi. Così opinando, si arriva a negare che un ritardo dovuto alle modalità di ricevimento (se del caso condizionate da fattori accidentali non ascrivibili al presentatore) possa essere un valido presupposto per l'esclusione della lista.¹⁵

Diversamente, nulla osta a tale esclusione in caso di ritardi imputabili ai delegati, per tali intesi quelli non dovuti a fattori eccezionali ed imprevedibili (che siano estranei alla loro sfera di controllo e, dunque, non arginabili con la normale diligenza).¹⁶

Passando, poi, alla valutazione della possibilità di limitare il valore della *par condicio* in ragione di un eventuale *favor* per la più ampia partecipazione alla competizione elettorale,¹⁷ va detto che una chiara preferenza per il secondo avrebbe dovuto portare all'accettazione della lista, prima, ovvero all'accoglimento dei reclami, poi. È l'interversione di tale ordine di preferenze che potrà concorrere alla formazione del giudizio del Tribunale amministrativo diverso dalle anticipazioni rese nella citata ordinanza del giorno 8 marzo 2010. Va da sé che le

¹³ cfr., ancorché con riferimento all'art. 28 del D.P.R. 570/1960, LABELLARTE, *La presentazione delle candidature alle elezioni amministrative nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti*, in *Lo stato civile italiano*, 2007, p. 536 ss. ove si denuncia che la prima fase del procedimento elettorale è caratterizzata da «rigidi formalismi e termini perentori». È stato, infatti, precisato che il termine (di cui all'art. 28 del D.P.R. n. 570/60) per la presentazione delle liste dei candidati e dei relativi allegati é perentorio, essendo posto a garanzia della *par condicio* di tutti i partecipanti alla competizione elettorale; cfr. Tar Lazio, Sezione II, n. 2188 del 1996; Tar Calabria (Reggio Calabria), n. 571 del 1997.

Si veda altresì Consiglio di Stato, Quinta Sezione, 10 aprile 1991, n. 515, ove si precisa che (ai sensi dell'art. 32 del D.P.R. n. 570/60) la lista dei candidati e gli allegati debbono essere presentati prima delle ore dodici del venticinquesimo giorno precedente le elezioni.

¹⁴ Con particolare riguardo al ritardo nel rilascio dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali, cfr. Consiglio di Stato, Quinta Sezione, Decisione 24 febbraio 1999, n. 209, e Decisione 12 aprile 2001, n. 2297 (ove si parla di «pochi minuti»).

¹⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Quinta Sezione, Decisione 12 novembre 2002, n. 6273 per un caso di «un disagio organizzativo degli uffici comunali», nonché Consiglio di Stato, Quinta Sezione, Decisione 4 marzo 2002, n. 1271 ove si prende in considerazione «un minimo scostamento di orario nella presentazione».

¹⁶ Cfr. Consiglio di Stato, Quinta Sezione, decisione 4 marzo 2002, n. 1271; Decisione 2 aprile 2003, n. 1706.

¹⁷ Sono questi i termini in cui si esprime la giustizia amministrativa, cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Quinta Sezione, 12 aprile 2001, n. 2297 e 4 marzo 2002, n. 1271; Si veda altresì Tar Toscana, Prima Sezione, 22 giugno 2004, n. 2165.

valutazioni di comparazione tra *par condicio* e *favor* non potrà omettere di considerare anche il principio che sancisce la prevalenza degli interessi sostanziali nel perseguimento degli obiettivi di natura pubblicistica.¹⁸

Ed infatti, il principio sostanzialistico sembra essere stato il fondamento di una serie di decisioni giurisprudenziali che hanno risolto questioni analoghe a quella ora in esame. In particolare, è dato rinvenire decisioni del Consiglio di Stato che hanno circoscritto la portata degli obblighi contemplati dall'art. 9 della l. 108 del 1968 alla sola comparazione - presso l'Ufficio deputato al ricevimento - entro l'orario stabilito, fermo restando «che entro questo orario la lista sia pronta per essere depositata insieme all'ulteriore documentazione prescritta».¹⁹ Ed ancora, è stato affermato dalla giurisprudenza amministrativa che il *favor* prevale sull'esiguità del ritardo, sul dubbio (accompagnato da elementi giustificativi del medesimo), sulle difficoltà logistiche rivenienti dalla presenza di numerose persone.²⁰

Questa prospettiva arriva ad osservare le negatività della disciplina di un procedimento elettorale in cui gli elevati livelli di farraginosità si pongono come ostacolo al corretto funzionamento dei meccanismi di raccordo democratico tra partiti politici ed istituzioni repubblicane. Ed invero, così come le regole non formano una realtà separata dal fenomeno che intendono disciplinare, l'adesione alle medesime esprime la piena consapevolezza della posizione dei privati (e, nel nostro caso, dei partiti) entro il nostro ordinamento, interpretando il diritto come una dimensione del viver comune.²¹

Concludendo sul punto si deve evidenziare l'importanza sociale del rapporto di funzionalità che intercorre tra l'ammissione della lista del PdL e l'esercizio del diritto di voto nella competizione elettorale in considerazione; importanza che, tuttavia, non sembra aver inciso sul procedimento deliberativo relativo alla misura cautelare, caratterizzato da un ragionamento che è rimasto ancorato ai principi del formalismo giuridico.

5. Sulla base delle considerazioni che precedono si riesce a misurare l'effettiva significatività del decreto legge 5 marzo 2010, n. 29, fonte di oggetto specialissimo legata al problema in considerazione. Ed invero, è stato recepito - ed applicato - dal Tar Lazio il disposto dell'art. 1, terzo comma, ultimo periodo, del suddetto decreto legge, che ammette il ricorso immediato avverso la decisione dell'Ufficio Centrale Regionale (consentendo al giudice di dichiararsi tenuto ad esaminare l'impugnativa e la connessa domanda cautelare, proposta ai sensi dell'art. 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034).

Per converso, il Tribunale amministrativo ha ritenuto che l'esercizio della potestà regionale in materia elettorale - con la citata l. r. n. 2 del 2005 - ha escluso la competenza del legislatore statale, che non può esercitare alcuna funzione in proposito, neanche a carattere interpretativo.²²

¹⁸ Il riferimento va, dunque, alla declinazione del principio di legalità quale conformità sostanziale, avendo primario rilievo la necessità che la pubblica amministrazione non si trincerì dietro i presidi della legge, ma agisca in conformità alla disciplina sostanziale posta dalla legge stessa; cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 307 del 2003.

¹⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Quinta Sezione, 18 dicembre 2009, n. 8420

²⁰ Cfr., ancora una volta Consiglio di Stato, Quinta Sezione, 4 marzo 2002, n. 1271, e 12 aprile 2001, n. 2297, nonché Tar Sicilia, Palermo, Seconda Sezione, 12 maggio 2003, n. 777

²¹ Cfr. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge*, Torino, 2009, *passim*

²² E ciò, avuto preminente riguardo al criterio della cedevolezza della normativa statale di dettaglio in seguito all'esercizio della potestà legislativa regionale; fermo il rispetto del principio *tempus regit actum* e di

Donde la decisione di considerare non applicabile alla fattispecie della (maggior parte della) normativa recata dal citato d. l. 29 del 2010.²³

È appena il caso di segnalare la posizione della Giunta della Regione Lazio che, ravvisando una lesione delle proprie competenze in materia, ha sollevato un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale, ai sensi del quarto comma dell'art. 41 dello Statuto regionale.²⁴ Posizione che trova autorevole riscontro nelle autorevoli affermazioni del Presidente emerito Carlo Azeglio Ciampi, egli - nel considerare il citato d. l. n. 29 del 2010 ad alto rischio di illegittimità costituzionale - ha ravvisato nella decisione assunta dal Tar Lazio «la conferma che con quel decreto il governo fa ciò che la Costituzione gli vieta».²⁵

Sul piano procedimentale, il decreto legge supera gli orientamenti giurisprudenziali che ritenevano non ammissibile la prova testimoniale nei giudizi elettorali.²⁶ È, infatti, disposto che «la presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo» (art. 1, ultimo periodo, del d. l. 29 del 2010). Tuttavia, l'opzione redazionale scelta - avendo inserito tale disposto nel testo del primo comma dell'art. 1 - solleva un dubbio in ordine alla possibilità di un suo impiego ulteriore rispetto ai casi di applicazione della *nuova interpretazione* dell'art. 9 della citata l. 108 del 1968.

Passando poi alla disamina delle finalità sottese al decreto legge in considerazione, è il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, a chiarire l'oggetto del contrasto che si è cercato di risolvere, incentrato su beni *egualmente* meritevoli di tutela nel nostro Stato democratico (e, dunque, sul rapporto tra il rispetto della legge ed il diritto dei cittadini di scegliere col voto tra programmi e schieramenti alternativi).

Ed ancora, il riferimento all'*autosufficienza* di una parte (e, dunque, a *scelte unilaterali*) ed all'*indisponibilità* dell'altra sembra ascrivere un significato ulteriore rispetto alla soluzione

quello di continuità, le disposizioni normative statali previgenti continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale, cfr. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 241 ss. ove si solleva lo specifico interrogativo "se, in attesa della legge regionale, il legislatore statale possa continuare a legiferare nelle materie spettanti alla potestà regionale prima dell'intervento regionale", evidenziando che la Corte costituzionale, con le sentenze n. 303 del 2003 e n. 1 del 2004, si sono ristretti i margini per l'utilizzo di leggi statali nei soli casi dove la Costituzione preveda un esplicito titolo di legittimazione (p. 243).

²³ È lo stesso Tar Lazio che, rigettando l'istanza cautelare, considera che il decreto-legge è in vigore dal 6 marzo 2010, rimettendo i sollevati profili di illegittimità costituzionale alla trattazione del presente ricorso nel merito all'udienza pubblica fissata per il 6 maggio 2010; cfr. Ordinanza del 9 marzo 2010.

²⁴ Cfr. *DL in materia elettorale: la Giunta Regionale approva delibera che dispone ricorso alla Corte Costituzionale*, Roma, 7 marzo 2010, in www.regione.lazio.it

²⁵ Cfr. il virgolettato tratto da M. GIANNINI, *E' il massacro delle istituzioni ora proteggiamo il Quirinale*, pubblicato su LaRepubblica.it del 9 marzo 2010 ove si riporta la posizione del Presidente Ciampi; nonostante l'espresso proposito di evitare conflitti con il suo successore (esplicitato con la precisazione che non è piacevole giudicare per periodi ipotetici dell'irrealtà), il Presidente esprime una netta preferenza per una soluzione diversa da quella avallata da Napolitano, legata al rinvio delle elezioni; tuttavia, tale opzione avrebbe richiesto «una volontà politica che, palesemente, nella maggioranza è mancata» e, al contempo, «che il governo [*rectius*: il Popolo della Libertà] riconoscesse pubblicamente, di fronte al Paese e al Parlamento, di aver commesso un grave errore».

²⁶ Cfr. Corte Cost., Sentenza n. 140 del 1992 ove si convalida, con argomenti di carattere sistematico la diversa disciplina posta per i procedimenti ora in esame, giacché non è stata ritenuta fondata la «questione sollevata con riguardo all'art. 97, primo comma, Cost., relativa all'art. 83, n. 11, quinto comma, del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, nel testo di cui all'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 in quanto, non derogando ai sistemi probatori ordinari nel giudizio avanti alle magistrature amministrative, limita, nei giudizi elettorali, alle risultanze documentali i mezzi di prova utilizzabili».

normativa prescelta (significato che, in altri termini, travalica le sole esigenze di tempestività).²⁷ A ben considerare, l'opposizione della minoranza può unicamente aver rilievo sul piano delle opinioni, laddove l'eventuale propensione al dialogo (o, alternativamente, il conseguimento di un accordo) non avrebbe inciso sulla formazione del provvedimento in considerazione.

Sul piano dialettico, il decreto legge, nel dar prevalenza ad una soluzione che ha cercato di consentire un più ampio confronto elettorale, sembra aver voluto reagire ad un'atrofia della politica di base con un'assunzione di responsabilità (dei vertici della democrazia) attuata con uno strumento normativo (il d. l.) che è - per sua stessa natura - espressione (dell'arbitrio) del potere esecutivo.²⁸

Sul piano ermeneutico, si pone la questione della comprensione degli effetti di questa relativizzazione delle procedure; ed invero, la medesima sembra porsi in contrasto con una declinazione del concetto di democrazia che si estende sino a ricomprendere tra i meccanismi di *check and balance* anche le regole procedimentali. Tale contrasto appare ancor più rilevante se si tiene presente che tali effetti si esplicano nell'ambito della normativa elettorale (a base della democrazia rappresentativa), materia da condividere (tra le parti) ed indisponibile (ai contendenti).²⁹

Va, infine, ascritta, una limitata valenza culturale all'intervento dell'esecutivo che - nell'esercizio della funzione legislativa - ha operato una scelta fortemente ancorata alla contingenza del momento; si è, infatti, adottata una soluzione che si ipotizzava direttamente rispondente al singolo problema manifestatosi, trascurando di prendere posizione sulle questioni che l'hanno originato. Non sorprende, tuttavia, la scelta di inserire nel decreto legge solamente le disposizioni emergenziali, scelta conforme alla natura dello strumento normativo impiegato.

Resta, dunque, irrisolto il problema dell'assenza di un assetto organizzativo dei partiti politici orientato verso il corretto funzionamento delle istituzioni della Repubblica; problema che ora si pone all'attenzione del Parlamento. Se ne deduce che una corretta risoluzione della vicenda (e, più in generale, della crisi politica che l'ha originata) resta subordinata ad un ulteriore intervento dell'organo legislativo ordinario, chiamato ad introdurre presidi idonei ad evitare il ripetersi di arresti nei meccanismi istituzionali. Ed infatti, il ripristino del primato democratico potrà evitare che l'eventuale imperizia di pochi possa sottrarre a molti la possibilità di votare per una lista elettorale.

²⁷ Cfr. NAPOLITANO, *Lettera ai cittadini del 6 marzo 2010*, reperibile sul sito www.quirinale.it ove, nell'evidenziare le forti *tensioni istituzionali* del momento, il Presidente avverte il bisogno di precisare che è «deciso a tenere ferma una linea di indipendente e imparziale svolgimento del ruolo, e di rigoroso esercizio delle prerogative, che la Costituzione [gli] attribuisce».

Appare utile evidenziare le istanze che trovano riscontro nella lettera citata; queste, provenendo direttamente dalla cittadinanza, testimoniano l'emersione di una «posizione individuale caratterizzante», quale fattore costitutivo di una «identità includente». Tali aspetti sembrano esser chiari al Presidente che - sottolineando l'utilità di tale messaggio - ha precisato la sua preferenza per «una comunicazione diretta, senza intermediazioni»; cfr. il virgolettato riportato da BREDA, *La linea di Napolitano: tutte le sentenze vanno rispettate*, Corriere.it del 9 marzo 2010

²⁸ A ben considerare, le acredini che hanno segnato il percorso redazionale sembrano derivare dalla *disarmonia dei poteri* che caratterizza il nostro periodo storico. Sono, infatti, i contrasti tra le funzioni dello Stato ad impedire un esercizio coeso della sovranità; ed invero, oggi, dalla separazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) consegue un conflitto frontale tra i medesimi che impedisce una loro prudente associazione nell'ambito di un programma politico-istituzionale che assicuri l'equilibrio della democrazia; cfr. GARONNA, *L'Europa di Coppel*, Milano, 2008, p. 152 ss.

²⁹ Autorevolmente ritenute espressione di una «protervia politica»; cfr. RODOTÀ, *Una crisi di regime*, in LaRepubblica.it del 9 marzo 2010.

6. La fattispecie, oltre ad integrare un grave caso di malfunzionamento del raccordo tra partiti ed istituzioni, ha sollevato l'ulteriore tema dell'individuazione dell'origine dei problemi in esame; tale tema ha già formato oggetto d'indagine dal punto di vista politologico, giungendo a conclusioni che meritano di esser recepite da una riflessione giuridica che si propone di individuare un possibile correttivo all'azione che i partiti svolgono all'interno del nostro ordinamento.

Va, quindi, considerato che, a fronte di un'interpretazione che attribuisce la ragione di ogni questione alla disfunzione della pubblica amministrazione competente per la ricezione delle liste elettorali (qual sembra essere quella posta all'attenzione del Tribunale amministrativo), ve ne sono altre di diversa natura, cui seguono ulteriori prospettive d'intervento.

Una prima lettura evidenzia le differenze che intercorrono tra una «compagine elettorale» ed una «associazione politica»; in tale logica la distinzione tra «comando» (degli eletti) e «costruzione di un partito» si ricollega all'assenza di una cultura politica che recupera i valori della modernità italiana conseguiti nelle esperienze del secondo dopoguerra.³⁰ Tale lettura è stata severamente criticata negando l'esistenza di tale «vuoto», ravvisandolo - al limite - nella sola parte sinistra della politica italiana.³¹

Un'ulteriore impostazione riconduce gli errori commessi alla disgregazione del sistema bipolare, perché il confronto si è tradotto in rivalità e, dunque, ha stigmatizzato la capacità di trovare ragionevoli punti di incontro con gli avversari per realizzare il bene comune del Paese.³²

Così spiegate le relazioni con la società civile, una diversa prospettiva (giuridica) può arrivare ad individuare l'origine dei problemi in considerazione in ambiti più remoti, legati ad una crisi del modello dell'associazione non riconosciuta, inappropriato a raccordare l'attività politica e l'organizzazione di riferimento (e, in un secondo tempo, entrambe con l'apparato dello Stato). Ed invero, se la prima ha un centro di imputazione nella seconda, allora le fattispecie comportamentali necessitano di un assetto idoneo a garantire non solo la correttezza dell'*agere*, ma soprattutto l'equilibrio complessivo dell'ente, considerato come fenomeno del mondo politico.³³

È la nostra Costituzione a sancire un nesso tra il «diritto di associarsi liberamente in partiti» e il fine di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.).³⁴ A ben considerare, i rapporti politici a base di una democrazia complessa non si risolvono nella sola partecipazione diretta, ma si estendono sul piano dell'influenza delle associazioni politiche (quali organismi essenziali nel nostro regime democratico). Donde

³⁰ Così GALLI DELLA LOGGIA, *La crisi d'identità del PdL. Il fantasma di un partito*, Corriere.it del 3 marzo 2010. È utile, in proposito, segnalare che il giorno prima della vicenda in commento era stata sollevata una critica in ordine alla natura dei partiti, con riferimento alla loro plasticità e permeabilità, ancorché ragionando in materia di onestà e corruzione; cfr. PANEBIANCO, *Dirigenti eletti e selezione che non c'è*, in Corriere.it del 26 febbraio 2010

³¹ Si veda, altresì, la replica di BONDI, LA RUSSA, VERDINI, *Noi, un partito vero la gente lo ha capito*, Corriere della sera del 4 marzo 2010, p. 1; ad avviso degli autori, la posizione di Galli della Loggia scaturisce da «un pensiero auto-referenziale», concludendo con un rinvio alle vittorie elettorali conseguite dalla fondazione del PdL ad oggi. Analogamente, cfr. ROSSANDA, *Il vuoto a sinistra*, in *Italianieuropei*, 2008, 3, p. 215 ss ove si critica la mancanza di una responsabilità condivisa nella coalizione di appartenenza.

³² Cfr. BUTTIGLIONE, *Il disturbo bipolare*, Liberal del 9 marzo 2010, pp. 8 - 9

³³ Cfr. ROSSANO, *Partiti politici*, in Enc. Giur. Treccani, ove si pone in correlazione diretta la lotta per la conquista del potere politico alla formazione di gruppi, variamente definiti.

³⁴ Cfr. PASQUINO, *Commento sub art. 49 Cost.*, in AA.VV., *Rapporti politici*, Commentario della Costituzione fondato da Branca, Bologna, 1992, p. 7 ss.

L'esigenza di considerare questa *funzionalizzazione democratica* alla stregua di catalizzatore del divario qualitativo esistente tra una generica associazione e quella a base di un partito (che, diversamente dalla prima, appare idonea a condizionare la sfera dell'ordinamento istituzionale). Comunità (di cittadini) e coscienza (delle idee unificanti) sono i termini che condizionano l'appartenenza politica: una loro declinazione nel nuovo paradigma della contemporaneità può contribuire ad individuare i criteri ordinatori per la configurazione di soggetti politici che reagiscano all'attuale declino del partito di massa.³⁵

Resta, dunque, da stabilire quali sono gli spazi giuridici per una riforma di tali enti associativi volti ad introdurre un modello legale di *governance*. Ed invero, è sempre più singolare - all'interno del nostro ordinamento giuridico - la posizione dei partiti, giacché le organizzazioni sociali più rilevanti sono ancorate a schemi formali (e tipizzati) di organizzazione della propria attività. È risalente, soprattutto negli studi di *law and economics*, il dibattito in ordine alla interrelazione esistente tra buoni livelli di organizzazione e la possibilità di salvaguardare finalità diverse, tra le quali rileva la tutela delle minoranze (d'opinione, nel nostro caso), nonché la correttezza dei processi decisionali che rifluiscono nella politica nazionale.

Consegue la specificità dei problemi riconducibili alla particolare natura dell'oggetto sociale (una determinata impostazione politica); essi, infatti, interessano non solo gli iscritti al partito, ma anche una particolare categoria di soggetti terzi: gli elettori. Ed invero, la relazione che per tal via si instaura tra l'organizzazione politica e l'esercizio del voto (inteso quale dovere civico costituzionalmente rilevante) pone un problema di equo temperamento degli interessi che, allo stato, non appare aver trovato soluzione. Ed invero, appare troppo semplicistica l'opzione per un assetto organizzatorio che coinvolge nei processi definitivi anche soggetti non iscritti al partito (affidando alla loro consultazione le decisioni fondamentali che riguardano l'indirizzo politico, l'elezione delle più importanti cariche interne, la scelta delle candidature per le principali cariche istituzionali).³⁶

A valle di tali critiche v'è il rapporto problematico tra partiti politici e gruppi che riuniscono gli eletti; rapporto che, nel nostro ordinamento costituzionale, non è definito.³⁷ I temi dell'organizzazione strutturale e funzionale, infatti, riguardano sia la disciplina interna degli organi sociali, sia la loro interazione con lo Stato.³⁸ In questo ambito, la scelta del modello di *governance* esplica effetti che non restano circoscritti all'interno dell'ente associativo, ma si estendono anche sul piano della collettività sociale. Ne consegue l'esigenza di chiarire le finalità proprie di un'eventuale intensa regolazione dei partiti che ne garantisca l'efficace ed efficiente funzionamento; ciò è richiesto dall'esigenza di una gestione che sia prudente e miri a realizzare le proprie politiche assumendosene consapevolmente le responsabilità. In altri termini, un intervento regolatorio potrà scegliere di introdurre un modello legale volto a

³⁵ Cfr. VETRONE, *La crisi della politica e lo sradicamento dei partiti*, in *Italianieuropei*, 2008, 3, p. 227 ss.

³⁶ Cfr. articolo 1, secondo comma, dello Statuto del Partito Democratico approvato dall'Assemblea Nazionale del 20 giugno 2008, reperibile sul sito www.partitodemocratico.it

³⁷ Va, tuttavia, ricordato che la dottrina ha elaborato una tesi che interpreta il «gruppo» come un organo del partito cui sono riconosciuti elevati livelli di autonomia e responsabilità politica; cfr., per tutti, RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, 1966, p. 202 ss.

³⁸ Si pensi al deferimento ai partiti del compito di completare l'apparato della pubblica amministrazione; ed invero, se, per un verso, i rapporti degli organi politici con la dirigenza pubblica mostrano «sicuri sintomi del superamento della gerarchia»; cfr. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 171), per altro sembra possibile ritenere che permanga una forma di collegamento tra i due per i casi in cui si attivi un processo di selezione fondato sul circuito degli «incarichi diretti esterni» (alternativo a quello del concorso per esami ovvero del concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione).

supportare ed indirizzare l'azione degli eletti, ferma la rigorosa osservanza del limite del vincolo di mandato sancito dall'art. 67 della nostra Costituzione.

Sottesa a tale considerazione v'è l'idea che un sistema avanzato di governo e di controllo è una componente fondamentale per l'attuazione di una migliore politica (intesa nel senso di azione di governo o di opposizione).

Tuttavia, la definizione di un nuovo modello di governance non appare di semplice attuazione, né scevra da considerazioni critiche; assumono, infatti, primaria importanza i problemi che assistono la definizione degli assetti proprietari (o meglio, della struttura socio-economica di base). Inoltre, la ricerca di una formula ottimale impone la previsione di un sistema di vigilanza interno che svolga non solo compiti di controllo, ma valuti preventivamente la conformità delle decisioni di indirizzo ai programmi politici di base. In tale contesto, l'adozione di meccanismi siffatti risponde non solo a finalità cognitive, ma soddisfa l'esigenza di verificare lo stadio di sviluppo dei soggetti politici ed identificare le prospettive evolutive dell'organizzazione e dell'attività. Un'ulteriore problematica fa riferimento all'eventuale necessità di raccordare l'introduzione di un nuovo modello legale per i partiti politici alla costituzione di un'autorità di supervisione esterna (che sia indipendente dalla articolazione politica dello Stato e dalle influenze dei privati).³⁹

Trasparenza, efficienza e correttezza sono dunque fattori che non esauriscono la loro valenza nel riferimento al funzionamento dell'ente associativo, ma si estendono sino a qualificare la dialettica politica nazionale. Ed invero, un corretto svolgimento di tale attività può qualificare l'azione democratica che il nostro ordinamento pubblico ascrive ai partiti; è, infatti, ipotizzabile che la presenza di associazioni organizzate secondo modelli autoritativi può arrivare ad influenzare negativamente le istituzioni dello Stato. In tale ordine di idee si comprende come tali modelli autoritativi minino la configurazione degli organi interni in conformità alla composizione dei gruppi di riferimento, donde la possibilità di una crisi di rappresentanza derivante dallo scarso livello di democraticità interna.⁴⁰

Sotto altro profilo non può omettersi di considerare l'onere di una riforma della *governance* dei partiti politici sia sul piano culturale, sia su quello economico. Nulla osta alla possibilità di far gravare sull'erario il peso di una ristrutturazione volta al miglioramento delle istituzioni politiche private. Ed invero, così come la scelta di finanziare tali organizzazioni trova la sua legittimazione nell'ambito della politica economica, anche la possibilità di vincolarla al rispetto di determinati oneri organizzativi non appare estranea alla potestà dello Stato. La prima (relativa al finanziamento), infatti, si qualifica come uno strumento volto a favorire l'indipendenza di tali soggetti; la seconda (afferente il modello organizzativo) si propone come un fattore di incremento dell'efficienza della politica e, per tal via, dello Stato.

Se, dunque, per agevolare il processo di adozione di un modello legale di *governance* si riscontrasse l'esigenza di sopportarne i costi (e, dunque, il bisogno di un adeguato sistema di incentivi), allora il finanziamento pubblico potrà essere uno dei perni su cui far leva, vincolandone l'erogazione alla riforma del partito. In generale, l'analisi giuridica della materia

³⁹ Non v'è dubbio che una formula organizzatoria avanzata per la gestione dell'attività politica - qual è quella che qui si ipotizza - propone un'evoluzione della dialettica tra partiti e portatori di interessi, affidando alla stampa il compito di assicurare la regolare circolazione delle informazioni (presupposto indefettibile del controllo operato dall'opinione pubblica).

⁴⁰ Cfr. PASQUINO, *Commento sub art. 49 Cost.*, in AA.VV., *Rapporti politici*, Commentario della Costituzione fondato da Branca, Bologna, 1992, p. 23 ss.

del finanziamento dei partiti è stata condizionata dal concreto atteggiarsi dei testi normativi, non sempre in grado di delineare un procedimento esente da criticità.⁴¹

7. In conclusione, va considerato che l'errore (nella presentazione delle liste elettorali), prima, ed il tentativo di una soluzione normativa (il d.l.), poi, sono stati imputati ad un «male oscuro e profondo» che - aderendo all'interpretazione suggerita dal Presidente Ciampi - risponde «al graduale svuotamento delle istituzioni, all'integrale oblio dei valori, al totale svilimento delle regole».⁴² Appare utile richiamare anche la più severa critica che, muovendo dalla «approssimazione giuridica del Governo e dei suoi consulenti, incapaci di mettere a punto un testo in grado di superare il controllo dei giudici amministrativi», arriva a denunciare il superamento del «confine dell'accettabilità democratica».⁴³

Ed invero, nel valutare la vicenda, non sembra corretto restare ancorati all'assenza di una lista da una singola provincia in occasione di una competizione elettorale regionale, ma sembra opportuno confrontarsi con la crisi che investe le organizzazioni dei partiti (e, in particolare, delle disfunzioni che hanno impedito la regolare presentazione della lista elettorale). La disamina di una problematica del genere potrà, tuttavia, aver corso solo in sede politica, attraverso un intervento che non sia ancorato agli errori del momento, ma assurga a riforma dei canoni organizzativi delle associazioni politiche nazionali e delle forme di articolazione che le collegano alle istituzioni della Repubblica italiana.

Com'è evidente, l'assemblea legislativa è chiamata ad un processo che - coinvolgendo direttamente i destinatari - dovrà incentrarsi sul principio di autoreponsabilità.

Il fine, dunque, non è il mero superamento delle disfunzioni interne che hanno portato alla controversia in esame, ma la salvaguardia della funzione propria dei partiti politici, che si pongono quale strumento di raccordo democratico tra la cittadinanza attiva e gli organi dello Stato. Ed esso potrà esser perseguito attraverso l'adozione di un complesso di regole di *governance* che si ispirino al «principio democratico».

⁴¹ Cfr. OPPO, *Finanziamento dei partiti e diritto privato*, in *Rivista di diritto civile*, 1975, II, p. 574 ss. ove, a fronte di un primo ordine di problemi relativi all'entità ed alla titolarità dei fondi concessi dallo Stato, se ne prospettavano altri che interessano le dinamiche delle sovvenzioni provenienti dai privati, la giustificazione delle limitazioni e dei divieti, le ragioni delle condizioni imposte per talune forme di finanziamento e le contribuzioni penalmente represses (affrontando la relazione tra antiggiuridicità penale e validità civilistica).

⁴² Cfr. il virgolettato riportato da M. GIANNINI, *E' il massacro delle istituzioni ora proteggiamo il Quirinale*, cit.

⁴³ Cfr. RODOTÀ, *Una crisi di regime*, cit. ove si imputa al Governo la «scelta della strada della forzatura continua» e, dunque, di un *agere* «ai margini della legalità costituzionale», rimettendo al Presidente della Repubblica il compito di presidiare i confini costituzionali, al fine di arrestare la crisi di regime.