

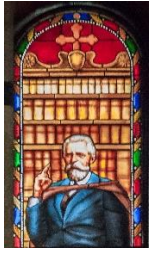
SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2022 ANNO VII N.14.

# Giuseppe Toniolo: popolarismo, partiti e futuro della democrazia



2022 ANNO VII NUMERO 14 – DOSSIER TONIOLO

di Simone Budelli DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/19309>



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2022 ANNO VII n.14.

# GIUSEPPE TONIOLO: POPOLARISMO, PARTITI E FUTURO DELLA DEMOCRAZIA

Di Simone Budelli

## GIUSEPPE TONIOLO: POPULARISM, PARTIES AND THE FUTURE OF DEMOCRACY

### Riassunto

Giuseppe Toniolo è un uomo del suo tempo. Economista, impegnato in politica, operante fra la fine dell'800 e i primi del '900, è stato elevato nel 2012 agli onori degli altari da Papa Benedetto XVI, che ne ha evidenziando l'attualità e la modernità. Per anni dimenticato perché non in linea con la cultura dominante, Domenico Sorrentino, con un'importante e complessa opera ricostruttiva dell'intero pensiero tonioliano, ne ha riproposto un'interessante lettura in chiave moderna. In questo lavoro si cerca di approfondire non tanto il Toniolo economista, quanto il politico, assertore di una società democratica fondata sul popolarismo. Questa costruzione sociale può essere una risposta al populismo che sembra caratterizzare la politica dei nostri tempi? La crisi della democrazia rappresentativa e dei partiti può trovare in Toniolo delle risposte ancora attuali?

Parole chiave: Populismo - Popolarismo - Sovranità popolare - Democrazia rappresentativa - Partiti

### Abstract

Giuseppe Toniolo is a man of his time. Economist, engaged in politics, operating between the end of the 19th century and the beginning of the 20th century, he was raised to the honors of the altars in 2012 by Pope Benedict XVI, who highlighted its relevance and modernity. For years forgotten because it is not in line with the dominant culture, Domenico Sorrentino, with an important and complex reconstructive work of the entire thought, has proposed an interesting reading in a modern key. In this work we try to deepen not so much the economist Toniolo as the politician, advocate of a democratic society founded on popularism. Can this social construction be a response to the populism that seems to characterize the politics of our times? Can the crisis of representative democracy and parties find current answers in Toniolo?

Keywords: Populism - Popularism - Popular sovereignty - Representative democracy - Parties.

### Autore:

Simone Budelli è Professore Associato di Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Perugia.

**Articolo** soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

**Articolo** ricevuto il 31.10.22 approvato il 30.11.22.

Giuseppe Toniolo: popolarismo, partiti e futuro della democrazia | di Simone Budelli | DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/19309>

## 1. Giuseppe Toniolo: un pensiero attuale?

Giuseppe Toniolo è stato nominato Beato della Chiesa da Papa Benedetto XVI<sup>1</sup> in quanto le sue riflessioni in campo economico e politico hanno molto caratterizzato l'azione sociale dei cattolici italiani a cavallo fra gli ultimi due secoli passati<sup>2</sup>.

Oggi, che il rapporto tra etica ed economia sembra tornato di attualità<sup>3</sup>, le riflessioni sull'economia integrale di Toniolo, anche grazie all'importante e certosino lavoro compiuto da Mons. Sorrentino<sup>4</sup>, assumono una nuova luce, anche se non mancano le critiche, che ritengono il pensiero tonioliano comunque datato ed eccessivamente clericale<sup>5</sup>.

Qual è, allora, la “profezia” di Giuseppe Toniolo, come si legge nel sottotitolo del volume di Sorrentino?

Toniolo è un economista “classico”, fortemente critico delle teorie socio-economiche smithiane, che parlavano di una società umana composta da individui isolati ed egoisti, in perenne contrasto fra di loro. Ancora di più e in forza di una visione economica unitaria, integrale e sistemica, Toniolo contestava le teorie sull'*homo oeconomicus* di Stuart Mill per l'approccio astratto e parziale delle stesse.

Per Toniolo l'uomo non si può “fare a fette” (per usare un'immagine paretiana), ovvero non si può esaminare a compartimenti stagni. L'economia è una scienza che deve svilupparsi in simbiosi con tutte le altre branche del sapere come, ad esempio, la sociologia, l'antropologia, la politica, la storiografia, il diritto e... l'etica. Scrive Toniolo «*Il presunto homo oeconomicus sul quale si sono costruite supponenti teorie bardate di linguaggio matematico, in realtà è una fictio, un puro modello mentale. L'homo oeconomicus - individualista, egoista e separato - non esiste!*».

---

<sup>1</sup> Giuseppe Toniolo (1845/1918) è stato il primo economista (accademico) elevato agli onori degli altari, ovvero è stato nominato Beato nel 2012 da Papa Benedetto XVI.

<sup>2</sup> Toniolo (ed è proprio questa la motivazione della sua beatificazione) è stato anticipatore e profeta della “*Rerum Novarum*” la prima enciclica sociale promulgata il 15 maggio 1891 da Papa Leone XIII, su cui si fonda la moderna dottrina sociale della Chiesa.

<sup>3</sup> A. SEN, *Etica ed economia*, Roma - Bari, 2002.

<sup>4</sup> D. Sorrentino, *Economia umana. La lezione e la profezia di Giuseppe Toniolo: una rilettura sistematica*, Milano, 2021. Sorrentino è uno studioso di lungo corso di Toniolo, sulla cui figura e lezione aveva già pubblicato diversi volumi: *Santità laicale e questione sociale: la profezia di Giuseppe Toniolo*, in D. Bodega - A. Carera, *Economia e società per il bene comune*, Milano, 2020, pp. 3-24; Id., *Giuseppe Toniolo. Una Chiesa nella storia*, Milano, 2012; Id., *L'economista di Dio. Giuseppe Toniolo*, Roma, 2012.

<sup>5</sup> Cfr. L. Bruni, *Pensiero economico. Giuseppe Toniolo e l'idea-domanda di un capitalismo meridiano*, in *Avvenire* del 12 gennaio 2022. Il motivo di questo non particolare successo del pensiero tonioliano è dovuto a molte cause. Amintore Fanfani, nell'introduzione a G. Toniolo, *L'odierno problema sociologico, Studio critico-storico*, Roma, 1947, così (un po' bonariamente) attribuisce il problema alla mancanza di una scuola: «*Sebbene molti economisti, politici, sociologi italiani siano passati per la sua scuola e molti altri di lui in senso generico si siano detti discepoli, la verità è che Toniolo veri e propri alunni e continuatori non ha lasciato*». D. Sorrentino, invece, fa una disamina più ampia e completa, a partire dell'imperante relativismo culturale che ha caratterizzato gli ultimi decenni, a cui per brevità si rinvia (D. Sorrentino, *Economia Umana, cit.*, p. 4 e ss.).

Sul punto, evidenzia Sorrentino, «un'economia, che sia efficiente sul piano tecnico, deve essere in 'buona salute integrale', ovvero la persona umana, deve essere presa nelle molteplici dimensioni del suo essere individuale, ma anche nella sua complessa relazione con gli altri esseri umani e anche con l'ambiente materiale-animale<sup>6</sup> [...] La sfida è recuperare e rafforzare una rinnovata coscienza umanistica aprendola all'umano integrale, in cui il fattore economico si sviluppi in piena convergenza con etica, cultura, ambiente, politica e religione»<sup>7</sup>.

Questo è l'"ottimo tonioliano" sostiene Sorrentino, parafrasando la formula paretiana<sup>8</sup>, che si raggiunge quando «non tornano solo i conti dell'azienda, ma anche quelli dell'uomo, della società e della civiltà»<sup>9</sup>.

Eppure, questa visione integrale dell'uomo non ha avuto molta fortuna e soprattutto, a partire dagli anni '60 del secolo scorso, gli economisti<sup>10</sup> hanno, da un lato, ridotto (di qui il termine di "teorie riduzionistiche") qualsiasi atto sociale nell'ambito di uno scambio mercantile e, dall'altro, hanno individuato nel sistema degli "incentivi" gli unici strumenti efficienti per regolare il vivere civile. Inizia in questo periodo il cd. "imperialismo dell'economia" sulle altre scienze sociali: la politica, la giustizia, la famiglia; tutto doveva rientrare nell'ambito del comportamento "economico"<sup>11</sup>.

A segnalare, invece, la modernità di Toniolo, torna alla mente quanto aveva detto il premio Nobel Amartya Sen, in occasione di un incontro organizzato nel 2015 a Perugia dal Prof. Marcello Signorelli: «È proprio il riduzionismo a poter venir visto come una delle principali carenze della teoria economica contemporanea». La separazione delle ragioni

<sup>6</sup> In queste parole non si può non cogliere il riferimento agli insegnamenti di Papa Francesco con l'enciclica "Laudato sii", pubblicata proprio ad Assisi 24 maggio 2015, che ricostruisce il rapporto Uomo-Natura e chiarisce la concezione etico-economica di Bergoglio (a tal proposito si legga anche il discorso pronunciato dal Pontefice all'Italsider di Genova nel 2017). «Non si può capire l'insistenza sulla Amazzonia di Papa Francesco – trattata sia sotto il profilo teologico sia sotto il profilo morale – se non si coglie la sua duplice natura: un pezzo del creato e del disegno di Dio, ma anche il simbolo dello sconosciuto sfruttamento dell'intero globo e di miliardi di persone a vantaggio di pochi. L'Amazzonia ha una forza metaforica e spirituale rilevante» (P. Bricco, Bergoglio non è ostile al mercato, ma la Chiesa pone domande al sistema - Intervista a Emilce Cuda, in *Il Sole 24 Ore* del 17 aprile 2022, cit.). Il nuovo approccio nei confronti del Creato, non più antropocentrico, è ormai concetto comune e ampiamente diffuso nell'opinione pubblica, come dimostra l'attivismo nato intorno alla figura di Greta Thunberg. Anche nella politica, come emerge dalla recente modifica dell'art. 9 della nostra Costituzione, qualcosa pare muoversi, anche se la retorica dei diritti, su cui lo stesso "padre dei diritti", Norberto Bobbio, (cfr. N. Bobbio *L'età dei diritti*, Torino, 1990), ci aveva già messo in guardia: «Tutte le nostre proclamazioni di diritti appartengono al mondo dell'ideale, al mondo di ciò che dovrebbe essere, di ciò che è bene che sia. Ma guardandoci attorno [...] vediamo macchiate di sangue le nostre strade, mucchi di cadaveri abbandonati, intere popolazioni cacciate dalle loro case, lacere ed affamate, bambini macilenti con le occhiaie fuori della testa, che non hanno mai sorriso e non riescono a farlo prima della morte precoce. È bello, forse anche incoraggiante, qualificare, per analogia con la creazione di strumenti sempre più perfezionati, come una grande invenzione della nostra civiltà, i diritti dell'uomo. Ma, rispetto alle invenzioni tecniche, sono un'invenzione che rimane più annunciata che eseguita. Il nuovo ethos mondiale dei diritti dell'uomo risplende soltanto nelle solenni dichiarazioni internazionali e nei congressi mondiali che li celebrano e dottamente li commentano, ma a questi solenni celebrazioni e a questi dotti commenti, corrisponde in realtà la loro sistematica violazione in quasi tutti i Paesi del mondo (forse potremmo anche dire tutti senza timore di sbagliare) nei rapporti tra potenti e deboli, tra ricchi e poveri, tra chi sa e chi non sa nulla» (N. Bobbio, *Autobiografia*, Roma - Bari, 1977, p. 261).

<sup>7</sup> D. Sorrentino, *Economia umana...cit.*, p. 319.

<sup>8</sup> Secondo Pareto, l'efficienza di un'allocatione è massima quando risulta impossibile aumentare una grandezza economica senza farne diminuire un'altra. Nel caso specifico del benessere sociale, il criterio paretiano assume la ben nota formulazione secondo cui una certa configurazione economica è ottimale quando è impossibile migliorare il benessere di qualcuno senza peggiorare quello di qualcun altro.

<sup>9</sup> D. Sorrentino, *Economia umana...cit.*, p. 314.

<sup>10</sup> Penso alle letture che fanno di Adam Smith economisti, ad esempio, come George Stigler, James Buchanan e Gary Becker.

<sup>11</sup> U. Mattei (a cura di), *Papa Francesco. La dittatura dell'economia*, Torino, 2020, p. 13 e ss.

dell'efficienza da quelle dell'etica (e quindi anche dalle questioni distributive) permea, purtroppo, ancora oggi, gran parte della dottrina economica odierna.

A conferma di una visione troppo limitante e pessimistica di un uomo banalmente *selfinterest*, si possono ricordare anche le recenti scoperte compiute dalla scienza<sup>12</sup>. La necessità di superare una visione economica riduzionistica è confermata poi dall'assegnazione del Nobel per l'economia 2017 a Richard Thaler, il cui lavoro di ricerca si è concentrato nel tentativo di dimostrare il crescente peso della psicologia nello spiegare i comportamenti umani, anche in campo economico.

Ripensare la teoria economica su basi comportamentali più realistiche, abbandonando l'imperialismo economico e accettando che l'uomo è mosso da motivazioni complesse, possiamo dire che sia già una profezia tonioliana, che attribuisce un compito di non facile esecuzione per gli economisti e per tutti noi... giuristi compresi.

## 2. Populismo e popolarismo.

In questa visione integrale dell'uomo, seguendo il complesso e dettagliato lavoro ricostruttivo compiuto da Sorrentino, molti sarebbero i temi e le questioni, di interesse anche per un giurista, che meriterebbero approfondimenti.

Mi limito alle sue riflessioni politiche<sup>13</sup>, che hanno visto Toniolo attivista militante della Democrazia Cristiana - allora mero movimento politico a causa del "non expedit" papale -, di cui redasse, a fine '800, un importante documento programmatico. Le riflessioni ivi contenute caratterizzeranno gran parte della discussione tenutasi in

---

<sup>12</sup> Per l'antropologo francese C. Lévi-Strauss l'uomo non è buono, ma tale constatazione non gli impediva di avere una grande fiducia nelle potenzialità umane (cfr. S. D'Onofrio, *Lévi-Strauss e la catastrofe. Nulla è perduto, possiamo riprenderci tutti*, Milano, 2020). Tuttavia, in modo più convincente, R. Wrangham, *Il paradosso della bontà. La strana relazione tra convivenza e violenza nell'evoluzione umana*, Torino, 2019, sostiene che sia Rousseau, sia Hobbes avevano torto: l'uomo per natura non è buono, né cattivo. Potendo biologicamente fare il bene e il male al massimo grado, la scelta concreta e contingente di fare l'uno o l'altro dipende caso per caso solo da ognuno di noi. Siamo una specie ambivalente di «guerrieri pacifici in bilico tra virtù e violenza, che non sono incise in modo ineluttabile nella nostra "natura"». V. Tucci, *I geni del male*, Milano, 2019, si domanda, dunque, cosa induce un essere umano a diventare Hitler o S. Francesco? Attraverso indagini genetiche, epigenetiche, ambientali l'autore va alla impossibile ricerca... dell'origine del bene e del male. Più interessanti e confortanti sembrano invece le recenti sperimentazioni sociali (che avevano ad oggetto in buona sostanza la restituzione di un portafoglio con soldi) effettuate da Alain Cohen dell'Università di Ann Arbor - Usa. La sperimentazione che ha coinvolto 40 paesi e oltre 350 persone, ha dimostrato che il genere umano (con grandi differenze da Paese a Paese, ma con percentuali costanti all'interno di ogni singolo Paese) appare più onesto di quanto si potrebbe pensare. Commentando la sperimentazione pubblicata su "Science", G. Remuzzi, *L'occasione non fa l'uomo ladro*, in *La Lettura - Corriere della Sera* del 6 ottobre 2019, si domanda: che ci sia di mezzo una questione legata all'immagine che ciascuno di noi vuole continuare ad avere di sé di fronte agli altri? In buona sostanza, il problema esposto da Platone quando raccontava la storia del famoso anello di Gige, capace di rendere invisibili. Sul piano giuridico, interessanti appaiono i tentativi compiuti dalle neuroscienze (cfr. le sperimentazioni effettuate a partire dal 2012 presso la Fondazione Bruno Kessler di Trento e sotto la direzione del prof. Luigi Mittone, il programma B.E.N. - Behavioral Economics and Nudging), di superare i sistemi sanzionatori (spesso inefficaci) e di individuare invece gli strumenti per convincere "gentilmente" (nudge) gli uomini a tenere comportamenti socialmente corretti (cfr. C. Sustein, *Ethics of Influence*, Cambridge, 2016). Si pensi poi alle scoperte compiute dalle neuroscienze, come ad esempio il funzionamento dei neuroni-specchio all'interno del cervello umano: cfr. G. Rizzolatti - C. Sinigaglia, *Specchi nel cervello. Come comprendiamo gli altri dall'interno*, Milano, 2019.

<sup>13</sup> A questo specifico argomento Sorrentino dedica il cap. XXI (p. 259 e ss.), titolandolo significativamente "Una visione sociale in prospettiva politica".

occasione della XIX Settimana sociale dei cattolici italiani, che si tenne nell'ottobre del 1945 a Firenze e, successivamente, il dibattito dell'Assemblea costituente<sup>14</sup>.

Coerentemente con quanto sopra esposto, secondo Toniolo la politica ha il primato rispetto all'economia: «Non c'è società normale, né economia florida senza un'adeguata politica [...] la democrazia politica è una conseguenza di quella sociale, giuridica, ed economica, e non già viceversa. Se questo ordine consequenziale non è rispettato, la democrazia si perverte. Occorre pertanto distinguere una vera e una falsa democrazia»<sup>15</sup>.

Proprio i persistenti riferimenti al primato della politica sull'economia, alla democratizzazione della vita economica e alla funzionalizzazione della proprietà privata e dell'impresa al servizio di una superiore utilità sociale, hanno consentito al momento della costruzione dell'Italia repubblicana l'incontro tra le diverse componenti politico-ideologiche presenti all'interno della Costituente<sup>16</sup>, superando, secondo la definizione di Francesco Galgano<sup>17</sup> il "più tirannico dei poteri" (ovvero quello economico).

Attraverso il rapporto di rappresentanza, che viene necessariamente intermediato attraverso i partiti e le loro élites<sup>18</sup>, il popolo sarebbe diventato soggetto attivo delle scelte di democrazia politica e di democrazia economica.

<sup>14</sup> Cfr. D. Sorrentino, *Economia umana... cit.*, cap. XXI.

<sup>15</sup> E tale primato è in ragione della necessità di "rappresentare [Cristo, ovvero] la sua stessa suprema autorità regale e paterna e di continuare l'opera della sua giustizia e della sua carità nella redenzione, anche quaggiù, degli umili e degli oppressi" (G. Toniolo, *Democrazia Cristiana*, I, Città del Vaticano, 1949, p. 29).

<sup>16</sup> Accordo raggiunto non solo fra comunisti, socialisti e democristiani, ma anche con i liberali, che, scampato il pericoloso di una "rivoluzione mancata", accettarono di buon grado il rischio di una "rivoluzione promessa". Sul punto P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, Milano, 2000, p. 141.

<sup>17</sup> F. Galgano, *Il governo dell'economia*, in AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma - Bari, 1979, p. 136.

<sup>18</sup> A. Gramsci, *Note sul Machiavelli*, Roma, 1971, p. 40, contrapponeva al partito di élite, il partito delle masse «che non hanno altra funzione politica che quella di una fedeltà generica, di tipo militare, a un centro politico visibile o invisibile [...] la massa è semplicemente di "manovra" e viene "occupata" con prediche morali, con pungoli sentimentali, con miti messianici di attesa di età favolose, in cui tutte le contraddizioni e miserie presenti saranno automaticamente risolte e sanate». Partendo da Gramsci, Togliatti teorizzò (insieme alla "democrazia progressiva") il "partito nuovo" (P. Togliatti, *I compiti del partito nella situazione attuale*, in *Opere*, V, Roma, p. 86), ovvero il Partito-Stato: il PCI, partito della classe operaia e contadina, si proponeva di rappresentare anche i ceti medi e in generale tutto il popolo. Dal mezzo milione di iscritti del 1944, il PCI, negli anni immediatamente successivi, arrivò a superare i due milioni di aderenti. Tuttavia, come ha avuto modo di evidenziare l'allora Presidente del Consiglio, Giuliano Amato, nel suo discorso alla Camera del 21 aprile 1993, il modello del Partito-Stato introdotto dal fascismo era stato ereditato anche dalla Repubblica, che si era limitata a trasformare "un singolare in plurale". Non a caso Togliatti aveva ben studiato il modello del PNF (P. Togliatti, *Sul fascismo*, Roma - Bari, 2004, p. XCIX), che integrandosi nell'ordinamento dello Stato, sarebbe diventato Nazione «che esprime dal suo seno il Governo e perciò lo riconosce e ne è governata» (G. Gentile, *La legge del Gran Consiglio*, in *Educazione fascista*, n. 9, 1928, p. 516 e ss.). Particolare importanza, sia per il PCI che per la DC, è stato il sistema delle organizzazioni parallele che avevano consentito al fascismo di avvicinare «lo Stato alle masse, modificandone il carattere "classista" e costruendo il nuovo "Stato popolare"» (A. Rocco, *La formazione dello Stato fascista, 1925-1934*, in *Scritti e discorsi politici*, III, Milano, 1938, p. 932). Queste consentivano anche ai partiti di massa repubblicani di svolgere quella funzione organica e pervasiva che non si poteva limitare al momento elettorale, come invece avveniva nel modello statunitense: «L'azione e l'influenza dei partiti non si esauriscono nelle competizioni elettorali, ma si esplicano incessantemente, in Parlamento e nel Paese [...] consentendo al popolo [...] una costante partecipazione alla formazione delle volontà governate» (V. Crisafulli, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in *Studi per il I decennale della Costituzione*, Milano, 1958, II, p. 152). Certo il modello tra organizzazioni comuniste e cattoliche era simile, diversa invece era la matrice: le prime dirette dal "centralismo democratico", le seconde ispirate dai principi di sussidiarietà e solidarietà. Scrive Toniolo alla fine dell'800: «La democrazia nel suo concetto essenziale può definirsi quell'ordinamento civile nel quale tutte le forze sociali, giuridiche ed economiche, nella pienezza del loro sviluppo gerarchico, cooperano proporzionalmente al bene comune, rifluendo nell'ultimo risultato a prevalente vantaggio delle classi inferiori» (G. Toniolo, *Democrazia cristiana*, in *Democrazia cristiana - Concetti e indirizzi*, Città del Vaticano, 1949, p. 29) Riprende significativamente G. Capograssi [uno dei grandi protagonisti della stesura del Codice di Camaldoli del 1943], *Il problema della scienza del diritto*, Roma, 1937, p. 17: «Lo Stato e l'ordinamento giuridico hanno appunto per fine quello di istaurare l'ordine nella molteplicità della società, vale a dire di mettere ciascuna iniziativa, istituzione,

Significativo è allora quanto scrive Toniolo, al tempo della repressione di Bava Beccaris (ovvero al tempo in cui al popolo non veniva attribuito alcun diritto): «*Affrancato, onorato, elevato, educato, è naturale che presto o tardi anche politicamente il popolo acquisti importanza e trovi il suo posto nel governo, sino ad affrettare, se si voglia, in certi casi, un tipo di governo repubblicano. Ma questa democrazia politica in tal caso è una conseguenza di quella sociale, giuridica ed economica e non già viceversa*»<sup>19</sup>.

### 3. Sovranità popolare e partiti politici.

Al tempo dell'Assemblea Costituente, si discusse molto di come consentire al popolo di esercitare la propria sovranità.

Per la componente comunista, la rappresentanza parlamentare non era sufficiente: il popolo doveva assumere un ruolo di organo supremo e di ultima istanza<sup>20</sup>. Sulla base della formula “*lo Stato di tutto il popolo*”, coniata per la Costituzione sovietica del 1936<sup>21</sup>, Togliatti illustrò, in un celebre discorso tenuto nel giugno del 1945 di fronte alle donne comuniste, il termine di “*democrazia progressiva*”, che avrebbe dovuto riassumere gli obiettivi politici del partito: “*governo del popolo, nell'interesse del popolo, sotto il controllo del popolo*”<sup>22</sup>: Tuttavia, per popolo, l'ideologia comunista, intendeva prioritariamente la classe operaia.

Oggi, che nelle complesse società moderne è divenuta pressoché impossibile la divisione in classi e che le ideologie del Novecento hanno ammainato le loro bandiere identitarie<sup>23</sup>, torna d'attualità il progetto politico di Toniolo, che pensava ad un popolo<sup>24</sup>, di persone e non di individui, interclassista e solidale. Lo scopo prioritario era quello di tutelare l'“uomo integrale”, ovvero in tutta la sua “regale dignità”, in modo da renderlo capace di realizzare una società più giusta, attraverso i principi di solidarietà e sussidiarietà: il popolo «*come già nell'idea, così nel fatto storico, trovasi divenuto segnacolo supremo della concorde operosità di tutte le classi superiori e dei pubblici reggitori*»<sup>25</sup>.

---

*esperienza della vita associata al suo posto, ordinandole secondo il proprio valore rispetto al fine ultimo e organizzando fra di loro l'umana convivenza*». Una visione assolutamente distante dalla visione organicistica della società di stampo marxista.

<sup>19</sup> G. Toniolo, *Democrazia cristiana...*, cit., p. 52, nota.

<sup>20</sup> Costantino Mortati in S. Rodotà (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Bologna, 1998, p. 356, scriveva: «*Nello Stato democratico moderno si è verificato, come è noto, un superamento delle forme puramente rappresentative ed il popolo è venuto assumendo in modo sempre più preciso, la funzione di organo supremo e di ultima decisione politica*».

<sup>21</sup> Conosciuta, appunto, come la “Costituzione di Stalin”, la Carta fondamentale sovietica del 1936, tra l'altro, abrogava le restrizioni sul diritto di voto, istituiva il suffragio universale diretto, introduceva nuovi diritti dei lavoratori, ammorbidendo leggermente le restrizioni religiose. Tuttavia, a causa delle cd. “Grandi Purghe”, rimase sostanzialmente inattuata.

<sup>22</sup> P. Togliatti, *Discorso alla conferenza delle donne comuniste (giugno 1945)*, in Id., *Opere*, Roma, 1984, V, p. 147.

<sup>23</sup> G. Amato - G. Graziosi, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, 2013, evidenziano come la debolezza dell'Italia pare crescere parallelamente al declinare delle grandi ideologie.

<sup>24</sup> Nel programma tonioliano per la Democrazia cristiana si legge «*l'impegno cattolico per il popolo, avente come scopo il conforto e l'elevamento delle classi inferiori*» e nell'enciclica di Papa Leone XIII (1901) si leggeva «*studium solandae erigedaeque plebis*».

<sup>25</sup> G. Toniolo, *Democrazia Cristiana. Concetti e indirizzi*, I, Ii, Città del Vaticano, 1949, p. 48.

Questa idea di popolo entra nella Carta Fondamentale<sup>26</sup> e per dar maggiore forza alla sua sovranità furono previsti anche strumenti di cd. “democrazia diretta”, che oggi, nell’epoca della multimedialità e della interconnessione digitale<sup>27</sup>, potrebbero acquisire una maggiore efficacia e forza<sup>28</sup>, attribuiti, invece, perduti, come noto, nel corso degli ultimi decenni.

Tuttavia, la sovranità popolare si sarebbe dovuta esprimere non solo attraverso il voto, ma soprattutto attraverso i partiti<sup>29</sup>, che avrebbero dovuto garantire la partecipazione dei cittadini alla vita politica della Nazione<sup>30</sup>, svolgendo le molteplici “funzioni pubbliche”<sup>31</sup>, loro assegnate:

- a) cinghia di trasmissione tra governanti e governati, attraverso lo sviluppo di programmi, che i cittadini scelgono con il voto, vero strumento della sovranità popolare;
- b) strumento di selezione delle classi dirigenti, non più attraverso la lotta cruenta, ma tramite forme democratiche capaci garantire il ricambio anche all’interno dei partiti<sup>32</sup>.
- c) costituire sedi di riflessione politica e di crescita culturale e democratica dell’intero Paese<sup>33</sup>.

Non a caso i partiti, che sono giuridicamente delle associazioni, si distinguono da quelle previste dall’art. 18 Cost., oltre che per le specifiche finalità politiche (consentire al popolo di determinare la politica nazionale), soprattutto per il metodo democratico che essi devono perseguire al proprio interno.

---

<sup>26</sup> R. Chiarelli, *Il populismo nella Costituzione italiana*, in Id. (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, 2015, p. 229: «La rappresentanza parlamentare, se inclusa nella “democrazia popolare”, non era da sola considerata sufficiente ad assicurare un governo del popolo, che si potesse differenziare nettamente dalle democrazie occidentali, considerate borghesi, ma andava integrata con altri strumenti e altre misure che assicurassero l’accesso e l’attiva partecipazione al governo “della immensa maggioranza del popolo”». Sul punto vedi anche R. Gallissot, *Unité et Figures du National-Populisme*, in Id., *Populismes du Tiers-Monde*, Paris, 1997, p. 305.

<sup>27</sup> J. Choen, *Philosophy, Politics, Democracy*, Cambridge, 2011, che ipotizza una “post-democrazia”, deliberativa e partecipativa, realizzata attraverso le nuove tecnologie, in cui si possa finalmente realizzare libertà e uguaglianza. Risponde S. Maffettone, *Decidere o partecipare? Ecco il dilemma*, in *Il Sole 24Ore*, del 20 marzo 2011, p. 28, che mette in guardia da queste forme di sostanziale populismo. Su questi argomenti per brevità rinvio a S. Budelli, *Populismo nella e-democracy*, in R. Chiarelli (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, 2015, p. 382.

<sup>28</sup> S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie di comunicazione*, Bari Roma, 2004.

<sup>29</sup> Tra i tanti, cfr. in primo luogo l’ormai classico M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, 1961. Più recentemente tra i tanti, G. Sartori, *Parties and Party System. A Framework for analysis*, Colchester, 2005; M. Prospero, *Il partito politico. Teoria e modelli*, Roma, Carocci, 2012; D. Palano, *Partito*, Bologna, 2013.

<sup>30</sup> V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo*, in Id., *Stato, Popolo e Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 207 e ss.

<sup>31</sup> Cfr. Y. Ostrogorski Moisei, *Democrazia e partiti politici*, Milano, 1991. Cfr. anche C. Cost. sentenza n. 84/1989 che definisce i partiti politici tra i «cardini essenziali dell’ordinamento democratico». Successivamente, la medesima C. Cost. con ord. n. 79/2006, precisa: «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite funzioni pubbliche e non come organi dello Stato».

<sup>32</sup> F. Patroni Griffi, *Élite e partiti politici in Europa: à la recherche di una classe dirigente tra crisi e nuovi modelli di democrazia e di integrazione europea*, in *federalimi.it*, n. 16/2018, pp. 2-3.

<sup>33</sup> S. Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Implementing Intra-Party Democracy*, in *The National Democratic Institute for International Affairs (NDI)*, Washington DC, 2005, p. 3 e ss.



Al riguardo, ampio è stato il dibattito<sup>34</sup>: il “metodo democratico” doveva intendersi riferito soltanto ai rapporti esterni (tenuto conto che l’art. 39 Cost. specificava per le associazioni sindacali la necessità dell’adozione di un “sistema interno a base democratica”), oppure, l’art. 49 Cost. poteva consentire alla legge ordinaria di stabilire requisiti minimi di democrazia interna, limitando però in questo modo l’autonomia delle associazioni politiche<sup>35</sup> in ragione delle funzioni pubbliche loro assegnate<sup>36</sup>.

Il mancato rispetto del voto, l’inefficacia dei referendum e la mancata attuazione della democrazia all’interno dei partiti<sup>37</sup> hanno certamente contribuito alla disaffezione dei cittadini nei confronti della politica.

Il passaggio dalla cd. Prima alla Seconda Repubblica, con la scomparsa di tutti i partiti di massa, ha paradossalmente aumentato il problema, come dimostrano sia il numero degli iscritti ai partiti, sia il numero sempre più esiguo di votanti.

In buona sostanza il pelo è cambiato, ma il vizio non solo non è sparito, ma è addirittura aumentato:

da partiti ideologici di massa, al cui interno si svolgevano “riti” almeno formalmente democratici (quali ad esempio il tesseramento, i congressi, le votazioni), si è passati a “partiti personali”, slegati da qualsiasi contatto con il territorio, in cui comanda, in modo autoritario, solo il leader<sup>38</sup>, che ha di fatto il controllo assoluto sulle liste dei candidati (e sugli eletti, grazie a leggi elettorali sempre più illogiche) ma anche sulla cassa.

I partiti della II Repubblica, non avendo più riferimenti ideologici, cambiano alleanze e posizioni, con una rapidità e con una disinvoltura, rispetto agli impegni assunti in campagna elettorale, in modo da lasciare interdetti anche gli elettori più fidelizzati.

I parlamentari, attraverso l’illecito “voto di scambio” o avvalendosi disinvoltamente del divieto di “vincolo di mandato” cambiano partito molto frequentemente e tradiscono il mandato elettorale conferito loro dagli elettori. Addirittura, i vertici dei partiti stessi, quando non vengono riconfermati nel ruolo, spesso danno vita a nuovi partiti, dimostrando alcun attaccamento a quella bandiera di cui sono stati i vessilliferi fino al giorno prima.

---

<sup>34</sup> Cfr. A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *AIC*, n. 4/2015, p. 16 e ss; G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l’Italia?*, in *Politica del diritto*, 2010; V. C. Pinelli., *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, CEDAM, 1984.

<sup>35</sup> Cfr. S. Troilo, *Lineamenti multimediali di diritto pubblico*, Torino, 2022, p. 450.

<sup>36</sup> Al sociologo tedesco è attribuita una delle prime definizioni di partito politico moderno. Le associazioni partitiche servono ad «attribuire ai propri capi una posizione di potenza all’interno di un gruppo sociale e ai propri militanti attivi la possibilità per il perseguimento di fini oggettivi o per il perseguimento di vantaggi personali o per tutti e due gli scopi» (M. Weber, *Economia e società. L’economia, gli ordinamenti e i poteri sociali*, in M. Palma - a cura di -, *Comunità*, 1, Roma, 2019, p. 282).

<sup>37</sup> F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 36 e ss.

<sup>38</sup> Basti pensare, solo per fare alcuni esempi, ai partiti personali che in questi anni sono stati creati (in cui il nome del leader diventa il nome del partito), alla formazione delle liste elettorali che competono di fatto ai segretari del partito, con l’eliminazione del voto di preferenza, fino alla gestione dittatoriale interna («Grillo caccia la candidata: “Fidatevi”», in *Repubblica.it*, 18 marzo 2017 in cui si racconta la estromissione di Marika Cassimatis, su ordine di Grillo, a qualche giorno dalla elezioni, nonostante fosse stata scelta dagli iscritti alla carica di Sindaco con le primarie.

Il dibattito politico procede per slogan o peggio con insulti, come la velocità della comunicazione nei moderni social richiede; bandite sono invece le riflessioni o i confronti ragionati.

In altri termini, i partiti sembrano (seguendo la ormai famosa affermazione attribuita a Enrico Mattei) dei taxi utilizzati per realizzare la “pratica del potere per il potere”<sup>39</sup>: l’obiettivo è solo quello di mantenere ruoli significativi di gestione, senza sapere per quali obiettivi sociali e con quali programmi o strategie politiche realizzarli.

In definitiva, i partiti attuali sembrano aver completamente abbandonato l’indispensabile funzione di raccordo tra popolo e governo, perdendo legittimazione agli occhi dei cittadini<sup>40</sup>.

Purtroppo, la tendenza delle organizzazioni democratiche a trasformarsi in oligarchie e la sovranità popolare a degenerare in tirannide sono fatti noti, connaturali con l’esercizio del potere e soprattutto con la conservazione dello stesso, come già insegnava Machiavelli, richiamando la metafora del leone e della volpe<sup>41</sup>.

In linea con questo rischio abbiamo assistito in questi anni al passaggio dal popolarismo, secondo la visione tonioliana e sturziana, al “populismo” con effetti tragici per la nostra democrazia rappresentativa<sup>42</sup>.

Non è questa la sede per tentare di approfondire il rapporto tra populismo e democrazia rappresentativa<sup>43</sup>, considerato che all’interno del termine polimorfo e vago di populismo si nascondono forme e modalità di espressione politiche molto diverse fra loro. Più che una definizione politologica<sup>44</sup>, populismo è infatti un concetto suggestivo ed evocativo<sup>45</sup>, al quale non è possibile dare significati univoci e definitivi<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> A. Sallusti - L. Palamara, *Il sistema. Potere, politica, affari. Storia segreta della magistratura italiana*, Milano, 2022.

<sup>40</sup> A. Saitta, *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. I partiti politici*, (paper presentato al convegno del Gruppo di Pisa, organizzato a Napoli, 14-15 giugno 2019) in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo, Napoli*, 2020, p. 168.

<sup>41</sup> Una storia antica attribuita a Lisandro e riferita da Plutarco, che il fiorentino ebbe la fortuna di leggere in latino, secondo cui il Principe deve avere la capacità di usare violenza del leone e l’astuzia della volpe. Il sovrano non deve sentirsi obbligato a rispettare la parola data quando ciò si risolve a suo danno, proprio come gli esempi di Papa Alessandro VI e di Re Ferdinando il Cattolico avevano dimostrato. Scopo principale del monarca deve essere la sopravvivenza dello Stato. Per ottenere ciò non deve farsi scrupoli di tipo morale, ma solo evitare quei comportamenti che danneggino la sua immagine pubblica e possano screditarlo agli occhi dei sudditi. Per una lettura aggiornata ai nostri tempi si veda M. Follini, *La volpe e il leone. Etica e politica nell’Italia che cambia*, Palermo, 2008.

<sup>42</sup> Sulle ragioni della crisi della democrazia rappresentativa si veda la ricerca condotta da Y. Mény - Y. Surel, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2000. Cfr. anche T. Nichols, *La conoscenza e i suoi nemici, L’era dell’incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma, 2018.

<sup>43</sup> Solo alcuni titoli rispetto alla sterminata bibliografia per comprendere i diversi approcci che da questa tematica sono stati elaborati: I. Diamanti - M. Lazar, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, 2018; S. Feltri, *Populismo sovrano*, Torino, 2018; A. De Benoist, *Populismo, la fine della destra e della sinistra*, Bologna, 2017.

<sup>44</sup> M. Canovan, *Populism*, New York - London, 1981, p. 23, la quale sostiene che il termine populismo è una delle parole più vaghe e confuse del vocabolario della politologia.

<sup>45</sup> R. Bodei, *Il realismo antipopulista di Machiavelli*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2013, p. 19: «Oggi il termine populismo viene spesso evocato solo per designare il movimento politico di cui si è detto, ma anche fenomeni diversissimi».

<sup>46</sup> I. Diamanti, *Una definizione indefinita per eccesso di definizioni*, in [www.italianieuropei.it](http://www.italianieuropei.it), 14 ottobre 2010.

Del resto, lo stesso concetto di popolo è polisemico<sup>47</sup> e non riesce a costituire un minimo comun denominatore rispetto ai numerosi fenomeni politici, che pure ad esso si rifanno<sup>48</sup>.

Tuttavia, se nella società liberista, come contestava Toniolo, prevale il concetto di popolo come un insieme di cittadini compiuti in sé stessi (*homini deus*) e di fatto autonomi nel rapporto con gli altri, le relazioni non possono essere solidali. La crisi della rappresentanza<sup>49</sup>, la scomparsa dei partiti di massa e l'avvento del populismo-leaderista<sup>50</sup>, agevolato dai nuovi mezzi di comunicazione di massa<sup>51</sup>, diventano quindi una conseguenza non imprevedibile, ovvero un evento quasi fisiologico per le democrazie ricche ed opulente dell'occidente<sup>52</sup>. Anzi, secondo Villacañas<sup>53</sup>, esso costituisce l'esito più coerente per l'organizzazione delle istituzioni politiche, che caratterizza le società neoliberiste.

In definitiva, quello che noi chiamiamo "populismo" non sarebbe altro che una derivazione di un modo astratto e intellettualistico di pensare l'uomo *oeconomicus* nell'ideologia liberalista<sup>54</sup>, proprio come aveva ipotizzato Toniolo.

#### 4. Partiti politici europei e la democrazia nell'Unione.

Anche se molto si è discusso se nella società digitale si possa immaginare una democrazia senza partiti<sup>55</sup>, questi rimangono strumenti indispensabili per consentire al popolo di esercitare la sovranità.

<sup>47</sup> Già Aristotele aveva posto in luce la complessità del termine "popolo" che poteva assumere nelle varie forme di governo e nella stessa democrazia significati diversi. Cfr. J.K. Davies, *Democracy and Classical Greece*, Harvard, 1993, pp. 6-35. Sul concetto di popolo A. Mastropaolo, *Antipolitica. Alle origini della crisi italiana*, Napoli, 2000; Id. *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Torino, 2005. In particolare, quest'ultimo A. evidenzia come il concetto di popolo racchiude in sé due distinti significati: il primo legato all'*ethos*, inteso come comune base di appartenenza culturale; il secondo, legato al *demos*, inteso come comunità elettiva, alla quale si aderisce per scelta e per condivisione di valori e regole.

<sup>48</sup> Cfr. M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010.

<sup>49</sup> Cfr. N. Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, 2006., che auspica un controllo diffuso della collettività, che, tuttavia, se istituzionalizzato non v'è chi non veda come possa diventare particolarmente rischioso.

<sup>50</sup> D. Grassi, *Populismo – VII. Neopopulismo (ad vocem)*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Il dizionario di politica*, Torino, 2004, p. 379: «Un aspetto preoccupante però è il connubio cui si è accennato [tra neopopulismo e neo liberalismo] che sembra ostacolare, da un lato, il consolidamento di un mercato efficiente nonché razionale e, dall'altro, l'irrobustimento dello stesso regime democratico [...] I leader populistici sono in genere riluttanti a limitare il proprio potere creando istituzioni politiche solide ed autonome, con regole uguali per tutti e a far rispettare le leggi del mercato, senza intervenire nell'economia per realizzare interessi propri. Il quadro istituzionale del nuovo regime democratico e dei nuovi mercati può essere distorto per accomodare la posizione predominante del leader politico, ponendo in pericolo diritti politici e di proprietà, scoraggiando gli elettori e gli investitori, ostacolando la partecipazione politica e la crescita economica».

<sup>51</sup> Avverte L. Violante, *Politica e menzogna*, Torino, 2013, oggi più che mai bisogna difenderci dal "verosimile passato per vero". Le mancate verità, continua l'A., che proliferano grazie alle incontrollate notizie che fluiscono nei social media, rischiano di opacizzare le moderne democrazie. Significativa al riguardo la battuta di Ronald Reagan: "In politica la qualità più importante è la sincerità. Chi riesce a fingerla meglio degli altri vince". Sull'argomento della post-verità nelle moderne democrazie rinvio anche al S. Budelli, *Democrazia e sicurezza. Precauzione e verità*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2020.

<sup>52</sup> Cfr. in tempi non sospetti M. Novak, *Lo spirito del capitalismo democratico*, Roma, 1982, il quale avvertiva come le società occidentali avessero davanti a sé due sfide: quella economica connessa al mantenimento del benessere e quella della tenuta della democrazia. Più recentemente cfr. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

<sup>53</sup> J. L. Villacañas Berlanga, *Populismo*, Madrid, 2015, p. 53.

<sup>54</sup> L. Illetterati, *La "totalità inorganica dei molti" e "l'organismo dello Stato". Populismo e ipermodernità*, in *Etica & politica*, 2/2021, pp. 103 e ss.

<sup>55</sup> A. Olivetti, *Democrazia senza partiti*, Roma, 2013; D. Palano, *La democrazia senza partiti*, Milano, 2019.

L'attuazione dell'art. 49 (e dell'art. 39) Cost. pare, quindi, passaggio ineludibile per tentare di arginare la deriva della rappresentanza democratica.

Non a caso Hans Kelsen riteneva che i partiti politici dovessero essere disciplinati in Costituzione; per garantire e “blindare” l'assetto organizzativo democratico al loro interno<sup>56</sup>.

Alcuni tentativi di imporre delle regole democratiche si sono avuti solo recentemente, dopo l'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti<sup>57</sup>. A seguito, infatti, del referendum popolare del 1993 approvato, dopo lo scandalo di tangentopoli, con il 90% del consenso elettorale, sono state introdotte delle modifiche al modo di finanziare i partiti.

In realtà, solo dopo il noto scandalo del tesoriere della Margherita<sup>58</sup>, con la L. n. 96/2012 si è prevista una effettiva riduzione dei rimborsi elettorali e un più stringente sistema di controlli sull'utilizzazione delle risorse pubbliche. Tale disposizione prevedeva anche una riduzione del 5% dei finanziamenti a quei partiti che non garantivano un'adeguata rappresentanza femminile nelle liste elettorali.

Successivamente, con L. n. 13/2014, che è entrata in vigore dal 2017, il finanziamento pubblico è stato sostituito con quello diretto (in cambio di agevolazioni fiscali) e indiretto (devoluzione del 2 per mille in dichiarazione IRPEF) da parte di imprese e cittadini.

In particolare, la disposizione legislativa in parola, dopo aver ribadito che «i partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale», ha subordinato la possibilità di ottenere contributi fiscalmente agevolati da parte dei cittadini, a condizione che la loro attività interna sia conformata a principi democratici. In particolare, negli Statuti devono essere indicati:

- 1) il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi direttivi, nonché le modalità della loro elezione e la durata degli incarichi;
- 2) la cadenza delle assemblee congressuali generali;
- 3) le procedure per l'approvazione degli atti che impegnano il partito;
- 4) le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito;

---

<sup>56</sup> «La democrazia si fonda interamente sui partiti politici, la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico» (H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in Id., *La democrazia*, Bologna, 1998, p. 62). Per un maggiore approfondimento S. Lagi, *La democrazia di Hans Kelsen: tra procedura ed etica*, in *Riv. di storia delle idee politiche e sociali*, n. 2/2003, pp. 240-272.

<sup>57</sup> La L. n. 195/1974 che prevedeva sia l'assegnazione di un rimborso forfettario a seguito delle competizioni elettorali, sia un contributo annuale ai gruppi parlamentari in ragione della loro composizione numerica. Dopo il referendum abrogativo della predetta legge del 1993, fu mantenuto comunque il sistema dei rimborsi elettorali, che con la L. n. 157/1999 fu aumentato e, poi, con la L. n. 156/2002 addirittura raddoppiò, portando il contributo complessivo ad oltre 200 milioni di euro. Successivamente allo scandalo del tesoriere della Margherita, Luigi Lusi, con la L. n. 96/2012 si è prevista una riduzione dei rimborsi elettorali e un più rigido sistema dei controlli sull'utilizzazione delle risorse pubbliche. Quindi, con la citata L. n. 13/2014, che è entrata in vigore dal 2017, il finanziamento pubblico è stato sostituito con quello diretto e indiretto da parte di imprese e cittadini che ottengono agevolazioni fiscali, nonché, su espressa indicazione dei contribuenti, la devoluzione del 2 per mille dell'IRPF loro dovuta.

<sup>58</sup> I. Cimmarusti, *L'ex tesoriere Lusi e il «sistema» per nascondere 25 milioni di rimborsi elettorali*, in *ilsole24ore.com*, 15 febbraio 2019.

- 5) i criteri di garanzia per le minoranze<sup>59</sup>;
- 6) le modalità di selezione delle candidature;
- 7) le regole per una gestione economica-finanziaria trasparente;
- 8) le regole per il rispetto della vita privata e la privacy degli iscritti.

In questo quadro normativo nazionale, si inserisce anche la legislazione europea<sup>60</sup>.

Già il Trattato della Comunità europea stabiliva che i partiti politici europei contribuissero a formare una coscienza politica europea<sup>61</sup>. Con il Trattato di Lisbona (2007), che ha approvato definitivamente la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, si è concluso definitivamente la fase della "costituzionalizzazione" degli "euro-partiti", che avrebbe dovuto rafforzare il profilo democratico del processo di integrazione europea e tentare di colmare quello che è generalmente definito come il "deficit democratico" dell'Unione<sup>62</sup>.

Nel 2014 è stato approvato il regolamento n. 1141 che a differenza dal precedente n. 2004/2003, ha disciplinato nel dettaglio lo statuto dei partiti politici europei. Entrato in vigore il 1° gennaio 2017, il regolamento n. 1141/2014 è stato sostituito con il regolamento n. 673/2018, che ha definitivamente disciplinato i partiti politici europei.

In sintesi, la legislazione europea in materia si propone un duplice obiettivo:

- incoraggiare la formazione ed il consolidamento di partiti politici europei transnazionali, affinché possano diventare strumenti di piena partecipazione dei cittadini europei alla vita democratica dell'Unione;
- - promuovere la convergenza organizzativa tra i partiti politici europei, contemplando un modello uniforme per tutti i Paesi membri dell'Unione europea.

Tuttavia, tali obiettivi non sono stati raggiunti, dal momento che l'impostazione dei partiti politici europei come alleanze di partiti nazionali, piuttosto che come organizzazioni transnazionali di cittadini, non è stata realizzata.

In tal senso, se da un lato, il partito politico viene definito quale associazione di cittadini che persegue obiettivi politici, subito dopo si precisa, che in realtà si tratta di un'alleanza politica, intesa quale cooperazione strutturata tra partiti politici nazionali.

Si precisa che, nel contesto delle elezioni parlamentari europee, i partiti possono adottare tutti i provvedimenti utili per informare i cittadini dell'Unione circa i collegamenti esistenti tra essi e i vari partiti nazionali. Tale facoltà - e quindi non obbligo -, non pare sufficiente neppure a dare una corretta informazione ai cittadini elettori, che infatti

---

<sup>59</sup> Sul tema delle minoranze si veda l'interessante studio di H. Haider Quercia, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Milano, 2013.

<sup>60</sup> G. Grasso, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, UTET, 2008.

<sup>61</sup> G. Rizzoni, *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento*, in *AIC*, 2003.

<sup>62</sup> Si veda ancora G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1/2017.

vivono le competizioni come occasioni di verifica del consenso locale. Anche il dibattito politico tende a rimanere incentrato sulle tematiche territoriali, invece che sulle questioni di interesse europeo<sup>63</sup>.

Il rapporto con l'elettorato rimane in capo ai partiti nazionali<sup>64</sup>, i quali sono gli unici titolari del processo di selezione delle candidature<sup>65</sup>.

Gli eletti (peraltro con sistemi differenti, che fanno pesare il voto dei cittadini in modo differente) salgono, dunque, in Parlamento convinti di dover rappresentare esclusivamente le proprie istanze territoriali, prevalenti rispetto anche alle affinità politiche, che con la scomparsa delle ideologie risultano più nominali che sostanziali.

La strategia del partito europeo non viene decisa dalla base, tramite i congressi, ma dai vertici, cioè dai segretari dei partiti affiliati, che di fatto rendono fittizia l'autonomia degli euro-partiti.

I cittadini non possono iscriversi direttamente ad un partito europeo, se non passando attraverso l'adesione ad un partito nazionale, né possono creare dal basso un nuovo partito europeo, giacché lo status di partito politico europeo si acquisisce solo dopo un successo elettorale. I pochi iscritti ai partiti politici nazionali, invece, non percepiscono affatto la loro partecipazione ad aggregazioni politiche di dimensione europea. Esse sono entità distanti e sconosciute, di cui non si percepisce l'importanza, né l'utilità<sup>66</sup>.

All'interno dei gruppi parlamentari in seno al P. E.<sup>67</sup> vengono privilegiate dinamiche ispirate al metodo intergovernativo, piuttosto che a forme democratiche di partecipazione diretta, ugualitaria e sovranazionale.

Da tutto ciò consegue un ulteriore distacco degli elettori dalla politica e dalla realizzazione del progetto economico e sociale europeo<sup>68</sup>.

Anche la procedura di registrazione, la cui competenza è stata sottratta al Parlamento europeo ed attribuita ad un'apposita Autorità indipendente, non sembra abbia avuto ricadute positive all'interno dei partiti nazionali<sup>69</sup>.

Per ottenere la personalità giuridica europea, gli euro-partiti debbono avere i seguenti requisiti minimi:

- avere la sede in uno Stato membro dell'Unione europea;

<sup>63</sup> K.F. Oelbermann - A. Palomares - F. Pukelsheim, *The 2009 European Parliament Elections: from Votes to Seats in 27 ways*, in *European Electoral Studies*, vol. 5, n. 2/2010, p. 148-182, che evidenziano come in realtà i cittadini europei vivano queste competizioni come elezioni di secondo ordine o come "una somma di elezioni nazionali".

<sup>64</sup> A. Ciancio, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *AIC*, n. 3/2016.

<sup>65</sup> I. Ingravallo, *L'incerto statuto dei partiti politici europei*, in G. Nesi - P. Gargiulo (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, in *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*, 2015, 216.

<sup>66</sup> R. Perrone, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giur. cost.*, n. 2/2017., p. 938

<sup>67</sup> C. Spiniello, *I gruppi parlamentari dell'Unione europea. Un tentato passo verso l'integrazione politica*, in *Foro Europa*, n. 1/2019., pp. 9-10.

<sup>68</sup> J. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and Its Critique*, in J. Hayward (a cura di), *The Crisis of Representation in Europe*, London, 1995.

<sup>69</sup> G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, 2010.

- essere rappresentati in almeno un quarto degli Stati membri all'interno del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali o dei parlamenti o assemblee regionali, ovvero aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati UE, il 3% dei voti in ognuno di tali Stati alle più recenti elezioni europee;
- rispettare i valori dell'Unione secondo quanto previsto dall'art. 2 TUE;
- aver partecipato alle elezioni europee o aver espresso pubblicamente l'intenzione di parteciparvi;
- non perseguire scopi di lucro.

Tuttavia, questa disposizione non ha creato alcun vincolo quantomeno incentivante rispetto alle legislazioni nazionali: i partiti politici europei, rimangono associazioni di associazioni, formati dai partiti politici nazionali, i quali restano ognuno con la propria autonomia.

In buona sostanza, la normativa comunitaria, che disciplina lo status giuridico dei partiti politici europei, avrebbe dovuto far emergere le inadempienze e le contraddizioni esistenti all'interno dei singoli Stati membri, ma non è riuscita a risolvere neppure la questione della dipendenza degli euro-partiti da quelli nazionali<sup>70</sup>.

Finché non si realizzerà un'Europa effettivamente unita politicamente e non solo un'Europa dei mercati, è evidente che i partiti europei saranno poco più di mere sopra strutture burocratiche.

## 5. L'attualità politica dell'uomo integrale di Toniolo.

In questo quadro nazionale ed europeo, caratterizzato come detto dalla crisi della democrazia rappresentativa e dei partiti, che ne sono il principale strumento, il progetto politico di Toniolo, pur legato al tempo contingente da lui vissuto, presenta dei caratteri ancora attuali.

Realizzare la democrazia è possibile solo se partiamo dalla dignità dell'uomo, considerato nella sua "integralità", come sosteneva l'economista trevigiano<sup>71</sup>.

Se lo scopo di una società libera è quello di limitare il più possibile il governo degli uomini sugli uomini<sup>72</sup>, come affermava Hayek<sup>73</sup>, la sua realizzazione non è affatto facile<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> M. R. Allegri, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 22/2013.

<sup>71</sup> Questa affermazione si ritrova in Concilio Vaticano II, *Cost. Past. Gaudium et spes*, n. 76.

<sup>72</sup> R. Chiarelli, *La Repubblica italiana come governo degli uomini*, Torino, 2005.

<sup>73</sup> F. A. Hayek, *La società libera*, Soveria Mannelli, [1961], 2007.

<sup>74</sup> G. Bedeschi, *Potere delle leggi contro dominio degli uomini*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre 2004. Paolo Grossi, superando gli stereotipi che contraddistinguono spesso il dibattito culturale sul tema, ha approfondito con acutezza i pericoli derivanti dal monismo giuridico, ovvero da una visione giacobina e assolutista del diritto positivo e da una iper "legolatria illuministica" (P. Grossi, *Oltre la legalità*, Roma-Bari, 2020). Lo stesso C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, [1763], Milano; 2005. IV paragrafo "sull'interpretazione della legge" si domandava: «Chi sarà dunque il legittimo interprete della legge? Il sovrano, cioè il depositario delle attuali volontà di tutti o il giudice, il cui ufficio è solo l'esaminare se il tal uomo abbia fatto o no un'azione contraria alle leggi?».

Il secolo breve inauguratosi con la liberatoria affermazione nietzschiana: “Dio è morto; il cielo sopra le nostre teste è vuoto e nessun Dio sceglie al nostro posto”<sup>75</sup>, si è concluso con un «capovolgimento di quelle “mitologie”<sup>76</sup> su cui si è preteso nell’epoca moderna fondare l’ordine sociale: alla certezza si è andata sostituendo l’incertezza; alla stabilità l’instabilità; alla sicurezza il rischio<sup>77</sup> [...] Le nostre società sono alla disperata ricerca di risposte che consentano la convivenza al loro interno e tra le Nazioni. Ma le trasformazioni sono così profonde, intense e rapide (si pensi alla pervasività e invadenza della tecnica; ai plurali processi di globalizzazione; al trasformarsi delle nostre società in multiethnic, multireligiose, multiculturali) che sembra mancare la stessa capacità progettuale di dare risposte»<sup>78</sup>.

Né nichilismo<sup>79</sup>, né relativismo<sup>80</sup> possono essere le risposte, ovvero le condizioni per lo sviluppo della democrazia e dell’economia.

L’opposizione al relativismo non porta all’assolutismo, come sostiene il pensiero culturale dominante degli ultimi decenni<sup>81</sup>.

Anzi, proprio il relativismo multiculturale può diventare una forma camuffata di dogmatismo. Il rifiuto di usare la razionalità per prendere decisioni sensate può solo portare miseria e sofferenza, causare un ritorno ai tribalismi, frenare lo sviluppo culturale ed economico.

<sup>75</sup> Nietzsche, il padre del nichilismo, immaginava una nuova epoca, in cui l’uomo finalmente libero dalle catene e dai falsi valori etici e sociali, dettati dalla filosofia greca o dalla tradizione religiosa cristiana, sarebbe potuto passare dalla mera consapevolezza dell’inesistenza di un senso da poter dare all’esperienza umana, al raggiungimento dello spirito dionisiaco (nichilismo attivo). Rispetto alle sirene che narrano di una libertà senza limiti, di una felice onnipotenza, non valgono dunque gli avvertimenti degli antichi («Non avrai altro Dio fuori di me»), né quelli dei moderni: «Non avrai altro Dio fuori te. Ma se Dio non esiste, tu sarai come Dio... sarai niente. Niente assoluto» (M. Veneziani, 2019, 232).

<sup>76</sup> Cfr. U. Galimberti, *I miti del nostro tempo*, Milano, X ed., 2020.

<sup>77</sup> U. Beck, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Firenze, 2000.

<sup>78</sup> O. Roselli, *Uno storico del diritto alla Corte costituzionale*, in P. Grossi, *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Roselli*, Bologna, 2018, p. 10.

<sup>79</sup> G. Kepel, *La rivincita di Dio*, Milano, 1991, spiega perché Dio sopravviverà alla modernità nichilista, avvertendo, però, che la religione nell’Europa del XXI secolo potrebbe diventare un nuovo laboratorio di populismo e di opposta intolleranza religiosa. Non a caso, proprio in nome di una mal interpretata laicità, si arrivati a fenomeni di intolleranza religiosa evidenti anche a chi non può essere tacciato di clericalismo (cfr. U. Eco, *Essere laici in un mondo multiculturale*, in *La Repubblica*, 29 ottobre 2003, che spiega da laico cosa deve intendersi per tolleranza, richiamando Locke e Voltaire).

<sup>80</sup> G. Jervis (a cura di M. Marraffa), *Contro il relativismo*, Reggio Emilia, [2005] 2022. Jervis, autorevole intellettuale di sinistra, psichiatra di “rito non basagliano”, cerca di affrontare la questione in modo non dogmatico, come invece la “crociata contro Ratzinger- Ruini”, l’aveva trasformata: una parte del mondo, quella occidentale, ha visto migliorare le condizioni umane di esistenza grazie all’uso del pensiero critico, cioè della scienza, che ricorre a teorie e prove per stabilire cosa significano i fatti. L’ondata di relativismo spontaneista e il rifiuto di usare la razionalità per prendere decisioni sensate può solo portare nuove povertà e diseguaglianze. Non è vero che tutte le credenze o pratiche culturali si equivalgono: le infibulazioni, l’onore, la schiavitù, le censure, le medicine tradizionali, etc. riflettono idee scientificamente errate e sono indicatori di arretratezza culturale e morale.

<sup>81</sup> Nel periodo a cavallo degli anni 2000, postmodernismo e relativismo dilagavano tra le élite culturali occidentali. Secondo la vulgata progressista la natura umana è sempre buona e votata al bene o alla cooperazione, a prescindere dalle credenze, che sono tutte equivalenti e vengono solo dall’esperienza. Anche sul versante conservatore (in particolare, si pensi all’ideologia fondamentalista statunitense) si contestava il relativismo, ma per salvare pregiudizi e complottismo, sostenendo le cd. «verità alternative»: le più accese convinzioni di fede hanno in comune con il relativismo l’appello alla soggettività e il disprezzo per la realtà empirica.



Riaprire il dialogo fra etica e scienza (e in particolare fra etica, diritto ed economia, per quello che ci riguarda), evitando di cadere in nuovi fondamentalismi<sup>82</sup>, è momento imprescindibile per cercare di trovare le risposte alle domande che i tempi nuovi impongono<sup>83</sup>.

In un mondo occidentale in cui “si crede senza appartenere”<sup>84</sup> e si appartiene senza credere<sup>85</sup>, pare necessario tornare a parlare di etica, riflettendo sull’uomo nella sua integrità, come ci invita a fare Toniolo.

Dopo aver mangiato la mela, Adamo ed Eva, hanno conosciuto l’esistenza del bene e del male. Hanno anche compreso che nella libertà ottenuta, non c’è però possibilità di sfuggire alla scelta. Hanno compreso pure che, a seguito della scelta, si può sbagliare. Proprio dalla paura di sbagliare deriva l’incertezza dei tempi moderni, come evidenzia Bauman<sup>86</sup>. Ma proprio dall’incertezza nasce la necessità dell’etica. «L’io morale è cosciente di procedere su una fune»<sup>87</sup>, ma per camminarci sopra c’è bisogno di rinnovare continuamente un confronto vivo tra fede e ragione, senza steccati e fondamentalismi<sup>88</sup>.

---

<sup>82</sup> O. Roy, *La santa ignoranza*, Milano, 2009.

<sup>83</sup> J. Habermas - J. Ratzinger, *Etica, religione e stato liberale*, Brescia, 2005. Le relazioni tra religioni, diritto ed economia, partendo dal valore della centralità e dignità della persona umana, costituiscono un sempre più frequentato campo di indagine del mondo della ricerca: cfr. G. Dammacco - C. Ventrella (a cura di), *Religioni, diritto e regole dell’economia*, Bari, 2018. In una recente intervista concessa a Paolo Bricco e apparsa su *Il Sole 24 Ore* del 17 aprile 2022 con il titolo “*Bergoglio non è ostile al mercato, ma la Chiesa pone domande al sistema*”, l’argentina Emilce Cuda, teologa morale, Segretario della Pontificia Commissione America Latina del Vaticano, membro della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali, ha evidenziato come «*spesso le questioni materiali e le questioni spirituali sono le due facce della stessa moneta*».

<sup>84</sup> “*Believing without belonging*” è la nota formula coniata da G. Davie, *Religion in Britain Since 1945*, Blackwell, 1994

<sup>85</sup> Negli USA, si parla di cristianesimo culturale.

<sup>86</sup> Z. Bauman, *Paura liquida*, Roma-Bari, 2009.

<sup>87</sup> Z. Bauman - S. Obirek, *Conversazioni su Dio e sull’uomo*, Roma-Bari, 2013.

<sup>88</sup> Il passato remoto ci ha regalato pensatori che sono rimasti nell’immaginario collettivo di ciascuno di noi (da S. Tommaso a Dante) e tanti altri un po’ meno noti, ma altrettanto importanti per lo sviluppo del pensiero (ad esempio, da Nicolò Cusano a Benjamin Constant. Di quest’ultimo, in particolare, si segnala la vasta opera che uscì tra il 1824 e il 1831, *De la Religion Considérée dans sa Source, ses Formes et ses Développements*. Recentemente, colmando una lacuna, Roberto Celada Ballanti ha tradotto, di quest’opera monumentale in cinque tomi, nel 2020, per Edizioni di Storia e Letteratura, la prefazione e il primo libro, premettendo nel saggio introduttivo «è stata l’emarginazione del pensiero religioso liberale da parte delle Chiese europee a inchiodare la modernità a quell’aut-aut fatale tra “confessionalismo esclusivo” da un lato e “ateismo” dall’altro»). Anche il secolo appena trascorso, pur registrando il fenomeno sempre più aggressivo della secolarizzazione, ha visto personalità di alto profilo che hanno tenuto vivo il dialogo tra la cultura laica e quella religiosa: pensiamo a Barth, Bultmann, Bonhoeffer, Daniélou, De Lubac, Guardini, von Balthasar, Rahner, Congar, per arrivare a Ratzinger e a Moltmann. Tra questi, lo svizzero Karl Barth ci ha però lasciato un monito, che deve valere per tutti e per ogni tempo: «Tra le scienze la teologia è la sola che tocchi mente e cuore arricchendoli. Si avvicina alla realtà umana e getta uno sguardo luminoso sulla verità divina... Ma è anche la più difficile ed esposta a rischi. In essa è più facile cadere nello scoraggiamento o, peggio, nell’arroganza. Più di ogni altra scienza può diventare la caricatura di se stessa».