

## **Forze politiche e garanzie giuridiche: spunti di riflessione sulla pronuncia del Garante dei dati personali in tema di piattaforma Rousseau**

di

Simona Piva\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: alcuni aspetti rilevanti dell'*Internet society*. – 2. I partiti personali nell'era della "democrazia del pubblico" e i partiti digitali. – 2.1. I partiti del *leader*. – 2.2. I partiti digitali o partiti piattaforma. – 3. Il Movimento 5 Stelle e la decisione del Garante per la protezione dei dati personali. – 3.1. Il Movimento 5 Stelle: lo Statuto del 2021. – 3.2. Il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 1° giugno 2021. – 4. Sul ruolo costituzionale dei partiti e sulla loro disciplina giuridica.

### **1. Introduzione: alcuni aspetti rilevanti dell'*Internet society***

Se si vuole trattare dei partiti politici e della democrazia nel nostro tempo non si può prescindere dal prendere in considerazione il ruolo fondamentale rivestito nella società negli ultimi decenni da *Internet*.

Il mondo attuale è, ormai, permeato dalla centralità delle piattaforme digitali e dai *social network*, che detengono un'influenza essenziale e crescente nella società e che presentano indubbi aspetti positivi, ma anche, al contempo, possibili aspetti negativi in quanto «l'impiego delle moderne tecnologie interagisce profondamente con temi quali le libertà individuali, la privacy, la sicurezza e la democrazia»<sup>1</sup> ed altri ancora, come, ad esempio, la concorrenza nei mercati, la tutela dei dati personali e dei diritti dei consumatori<sup>2</sup>.

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo presso UNIMORE; Specializzata SPISA - Università degli Studi di Bologna.

\*

<sup>1</sup> A. SCIORTINO, *Fake news e post-verità nella società dell'algoritmo*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 2/2021, p. 423, G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *rivistaaic.it*, n. 4/2018, pp. 200-209.

<sup>2</sup> Su questi ultimi temi, v., in particolare, M. MIDIRI, *Privacy e antitrust: una riposta ordinamentale ai Tech Giant*, in *federalismi.it*, 14/2020, pp. 209-234; M.K. OHLHAUSEN, A.P. OKULIAR, *Competition, Consumer Protection, And The Right [Approach] To Privacy*, in *Antitrust Law Journal*, 2015 80(1), in <http://www.ftc.gov>.

La pandemia causata dal Covid-19, ad esempio, è stata un grande “banco di prova”, che ha messo in luce il potenziale positivo di *Internet*, dal momento che solo grazie alle piattaforme digitali e ai *social network* è stato possibile continuare ad esercitare diritti fondamentali di rilevanza costituzionale<sup>3</sup> come il diritto all’istruzione, attraverso la *Dad* e la possibilità di sostenere gli esami universitari a distanza, il diritto al lavoro attraverso lo *smart working*<sup>4</sup>, la possibilità di partecipare a determinate procedure concorsuali per accedere agli impieghi nelle P.A., il diritto di libera manifestazione del pensiero e, infine, lo svolgimento *on-line* di specifici lavori delle Commissioni parlamentari<sup>5</sup>, che, altrimenti, in una situazione emergenziale come quella determinata dal Covid-19, non si sarebbero certamente potuti esercitare.

---

<sup>3</sup> Dal momento che *Internet*, in questo periodo pandemico, si è mostrato lo strumento più idoneo per usufruire di numerosi diritti costituzionali, molti Autori e uomini politici, tra cui il Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, hanno ripreso e ribadito l’idea che è necessario riconoscere il diritto di accesso ad *Internet* quale fondamentale “diritto umano” (cfr. D. SASSOLI, *L’Europa sia pioniera*, in <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/internet-diritto-umano-sassoli-leuropa-sia-pioniera/>, 4 febbraio 2021). Sul diritto di accesso a *Internet* come diritto sociale, cfr. R. PISA, *L’accesso ad internet, un nuovo diritto umano fondamentale?*, *Treccani giuridica*, 7 gennaio 2010, in [https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto\\_internazionale\\_e\\_comparato/2\\_Pisa\\_in\\_ternet.html](https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_internazionale_e_comparato/2_Pisa_in_ternet.html); G. DE MINICO, *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2011, ora in *ID., Antiche libertà e nuova frontiera digitale*, Torino, 2016, pp. 43-63; M. PIETRANGELO, *Accesso ad Internet, diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, in M.R. ALLEGRI - G. D’IPPOLITO, *Accesso ad Internet e neutralità della Rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2017, pp. 25 ss. e, ancora, D. SASSOLI, *Il diritto al web sia una battaglia europea*, in *Repubblica.it*, 19 luglio 2020.

<sup>4</sup> Se è opportuno mettere in luce l’importanza che la *Dad* e lo *smart working* hanno assunto dal momento in cui è iniziata la pandemia, è altrettanto giusto rilevare che il primo strumento ha sì permesso l’esercizio del diritto all’istruzione, ma non è stato del tutto soddisfacente per quanto concerne il livello di apprendimento degli studenti. Si è visto, inoltre, che la didattica a distanza ha incontrato notevoli difficoltà legate, in particolare, all’analfabetismo informatico, al non possesso di adeguati strumenti informatici da parte degli utenti e alla mancanza di infrastrutture adeguate: sul punto, cfr. *Didattica a distanza allarga il divario digitale, Anief: 1 alunno su 3 ha problemi ad accedere*, in <https://www.orizzontescuola.it/didattica-a-distanza-allarga-divario-digitale-anief-1-alunno-su-3-ha-problemi-ad-accedere/>. Quanto allo *smart working*, che molti prevedevano avrebbe rivoluzionato per sempre il nostro modo di lavorare, risolto i problemi della mobilità urbana e ampliato il tempo libero a disposizione degli individui, non sono mancati anche in questo caso aspetti negativi tanto che i grandi monopolisti di *Internet* e altre grandi aziende statunitensi avevano previsto il ritorno del lavoro in sede per i loro dipendenti nei mesi di settembre o ottobre, ma l’aumento dei casi di Covid-19 ha costretto alcuni di essi, come Apple e Amazon, a ritornare, per il momento, sulla loro decisione. Anche nel nostro Paese nell’ultimo periodo il Ministro della funzione pubblica Brunetta ha previsto il ritorno graduale al lavoro in sede degli operatori della P.A. dopo il 15 ottobre e sulla stessa linea si sono poste alcune aziende private, che si erano affidate al lavoro a distanza dei loro dipendenti.

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l’emergenza sanitaria Covid-19*, in *MediaLaws, Rivista del Diritto dei Media*, 2/2020, che tratta i diversi punti di vista che, nei

Detto questo, nel campo della politica, che è quello che più interessa ai fini del presente contributo, le piattaforme e i *social*, già prima del periodo pandemico, hanno rivestito una funzione molto rilevante specialmente durante le campagne elettorali, come, ad esempio, quelle di Barack Obama del 2008 e del 2012 e di Donald Trump del 2016, che, fortemente basate sull'uso dei *social media* e delle piattaforme, hanno determinato il successo di entrambi<sup>6</sup>.

Se poi focalizziamo la nostra attenzione sulla situazione italiana possiamo vedere che la maggior parte dei politici di ogni orientamento comunica, anche se con forme diverse, attraverso i *social media* con i loro potenziali elettori e simpatizzanti per esporre le loro idee e verificarne l'impatto attraverso la "conta" dei consensi e dei *like* che essi ricevono, avendo così la possibilità di avere un monitoraggio costante delle reazioni dei loro *follower*.

*Internet* è diventato sempre più un fondamentale mezzo di comunicazione e di informazione di massa ed uno strumento estremamente efficace per trasformare il mondo della politica attraverso la partecipazione *online* dei cittadini, in quanto il suo avvento ha profondamente modificato le modalità della comunicazione politica e i rapporti tra rappresentanti e rappresentati<sup>7</sup>, tanto che le piattaforme e i *social* possono essere visti come luogo virtuale di esercizio dell'art. 49 della Costituzione.

---

primi mesi della pandemia, si sono confrontati sulla possibilità di svolgere le sedute di Camera e Senato in modalità *on-line*, e C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza e partecipazione politica e le sfide dell'innovazione tecnologica*, relazione per il convegno «Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica», organizzato dall'Associazione Gruppo di Pisa, nei giorni 18-19 giugno 2021, a Genova (la citazione è alle pp. 14-17 del testo provvisorio).

<sup>6</sup> A. BUDAK, *Facebook, Twitter and Barack Obama: New Media and the 2008 Presidential Election*, Washington, DC, 2010; A. SMITH, *The Internet's Role in Campaign 2008*, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org>, April 15 2009; C. TODDAND, S. GAWISER, *How Barack Obama Won: A State-by-State Guide to the Historic 2008 Presidential Election*, New York, 2009; E. COGNO, *Elezioni Usa, Obama trionfa anche con social network e donazioni online*, in *Il Fatto Quotidiano*, [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 18 Novembre 2012; A. CAFFO, *Obama, questa volta è merito dei social*, in *La Stampa*, [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it), 8 novembre 2012; E. MENIETTI, *Trump ha vinto grazie a Facebook?*, in *Il Post*, [www.ilpost.it](http://www.ilpost.it), 11 Novembre 2016; S. GREENWOOD, A. PERRIN e M. DUGGAN, *Social Media Update 2016*, Pew Research Center, [www.pewresearch.org](http://www.pewresearch.org), November 11 2016; B. SIMONETTA, *Sui social Trump aveva già vinto. Lo dicono i numeri*, *Il Sole 24 Ore*, [www.infodata.ilssole24ore.com](http://www.infodata.ilssole24ore.com), 9 Novembre 2016.

<sup>7</sup> Cfr., in generale, G. Giacomini, *Potere digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Milano, 2018.

Tuttavia, non possiamo nascondere che le piattaforme e i *social network* possono rappresentare anche una fonte di serie problematiche, delle quali tre sono da ritenere particolarmente importanti.

La prima problematica è dovuta al fatto che queste tecnologie possono essere utilizzate «come strumenti di controllo politico e sociale, oltre che come mezzi di legittimazione»<sup>8</sup> da parte dei regimi autoritari.

La seconda problematica consiste nel fatto che esse non solo possono essere veicoli di disinformazione, *fake news*<sup>9</sup> e mezzo per le esibizioni di politici improvvisati, ma che possono anche utilizzare i *Big Data*<sup>10</sup> per «influenzare la formazione dell'opinione pubblica, specie alla vigilia di importanti appuntamenti elettorali, a seguito di strategie di *micro-targeting* politico di disinformazione, spesso alimentate da temi divisivi e da campagne di discriminazione o da espressioni d'odio (*hate speech*) nei confronti di gruppi o categorie di persone»<sup>11</sup>.

Infatti i *social media* attraverso gli algoritmi stabiliscono «che tipo di informazioni dare e con quale ordine a seconda anche del fruitore della ricerca»<sup>12</sup> e utilizzano la tecnica del c.d. *micro-targeting*, che, affermatasi nel campo della pubblicità commerciale, si è presto estesa anche alla propaganda politica ed elettorale.

Tale tecnica, “confezionando” messaggi *ad hoc* a seconda dei vari destinatari, li espongono a opinioni simili alle loro, confermando quello che già pensano e contribuendo a polarizzarli, sfruttando il fatto che la maggior parte degli individui, quando deve fare una scelta, tende a privilegiare le informazioni in linea con le loro idee e ad evitare quelle che non lo sono<sup>13</sup>. Ciò determina una «crescente polarizzazione

---

<sup>8</sup> C.F. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 5.

<sup>9</sup> Il termine, usato per la prima volta da Sharyl Attkisson nel 2016, è diventato intercambiabile con i termini *disinformation* o *misinformation* e denota due differenti aspetti: il tipo di contenuto (falso) e la modalità attraverso cui raggiunge i destinatari (la rete). Sulle *fake news*, cfr. P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*, in *federalismi.it*, 11/2020; E. LEHNER, *Fake news e democrazia*, in *MediaLaws, Rivista del Diritto dei Media*, 1/2019.

<sup>10</sup> Si parla di *Big Data* quando si ha una mole di dati nell'ordine degli *zettabyte*, ovvero miliardi di *terabyte*: cfr. AGCOM, *Big data. Interim report*, [www.agcom.it](http://www.agcom.it), 2018. Sull'uso dei *Big Data* in campo politico, v. M. BETZU, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *MediaLaws, Rivista del Diritto dei Media*, 1/2020.

<sup>11</sup> M. Dalmastro, A. Nicita, *Big data. Come stanno cambiando il nostro mondo*, Bologna, 2019, p. 21.

<sup>12</sup> A. Sciortino, *op. cit.*, p. 437. C.R. Sunstein, *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017, pp. 13 ss.

<sup>13</sup> Questa tendenza è denominata *biased assimilation*, cfr. G.D. Hooke Pearson - S. Knobloch-Westerwick, *Is the Confirmation Bias Bubble Larger Online? Pre-Election Confirmation Bias in*

delle opinioni in rete, che non ci aiuta a confrontarci con chi ha identità o posizioni diverse dalla nostra, è il pericolo delle *echo chambers*, le “camere dell’eco”, che rinforzano la segregazione ideologica. Il risultato è una crescente autoreferenzialità dei processi di formazione dell’opinione pubblica via web»<sup>14</sup>.

Non solo: spesso le strategie di *micro-targeting* politico di disinformazione ricorrono anche a *fake news* per modificare o radicare ancora di più l’orientamento politico delle persone e influenzare le loro scelte specialmente, come *supra* accennato, durante le campagne elettorali<sup>15</sup>.

Dal momento che contribuisce a polarizzare gli individui, tale prassi va necessariamente a scapito del pluralismo informativo<sup>16</sup>, che dovrebbe essere un elemento essenziale della comunicazione politica.

La terza problematica riguarda il controllo dei contenuti sulla rete predisposto in maniera autonoma dalle piattaforme digitali attraverso condizioni d’uso che determinano quali contenuti possono essere pubblicati e quali devono essere rimossi.

Il tema del controllo dei contenuti operato dalle piattaforme è di grande importanza, in quanto ha dato luogo anche ad importanti sviluppi informatici, determinati dalle applicazioni di A.I.<sup>17</sup>, e ha posto il delicato problema di una sua qualificazione, infatti,

---

*Selective Exposure to Online versus Print Political Information*, in *Mass Communication and Society*, n. 4, 2019, p. 467; v., anche, A. Peruzzi - F. Zollo - A.L. Schmidt - W. Quattrociochi, *From Confirmation Bias to Echo-Chambers: a data-driven approach*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 3/2018, p. 72; C.A. Marletti, *La Repubblica dei media. L'Italia dal politichese alla politica iperreale*, Bologna, 2010, in cui si definisce la tendenza in questione «dissonanza cognitiva».

<sup>14</sup> M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Bari-Roma, 2019, p.11.

<sup>15</sup> Sul punto si può ricordare un caso di scuola venuto alla luce nel marzo 2018, che ha visto coinvolta *Cambridge Analytica*, un’azienda di consulenze e *marketing online* specializzata nella profilazione degli utenti dei *social network*, che, attraverso un’applicazione denominata “*thisisyourdigitallife*” e le tracce lasciate durante la navigazione dagli utenti di *Facebook*, aveva raggiunto, utilizzando i loro dati, milioni di elettori statunitensi durante la campagna presidenziale negli USA del 2016, che portò alla Casa Bianca Donald Trump. La stessa società, sempre nel 2016, ha utilizzato i dati personali degli utenti di *Facebook* nella campagna referendaria, che aveva ad oggetto la permanenza o meno del Regno Unito nell’Unione europea e che ha portato all’uscita della Gran Bretagna dall’UE.

<sup>16</sup> R. MONTALDO, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in *MediaLaws, Rivista del Diritto dei Media*, 1/2020.

<sup>17</sup> Sull’applicazione della AI alla *content moderation*, tema tuttora in evoluzione, v. *Leveraging AI and Machine Learning for Content Moderation*, reperibile al seguente indirizzo online: <https://appen.com/blog/content-moderation/>, February 04, 2021.

mentre gran parte della dottrina parla espressamente di attività censoria *tout court*<sup>18</sup>, le piattaforme digitali e la Commissione europea parlano di attività di moderazione dei contenuti o *Content Moderation*.

In ogni caso tale attività di controllo da parte delle piattaforme ha sollevato una serie di questioni in molti Paesi<sup>19</sup> e anche nel nostro, come, ad esempio, nella controversia CasaPound c. Facebook<sup>20</sup>.

La citata vertenza era stata determinata dal fatto che il *social network* aveva deciso, due anni fa, la chiusura definitiva, per aver violato la *policy* del *social* contro la violenza e l'istigazione alla violenza, degli *account* del movimento politico di estrema destra<sup>21</sup>.

Il Tribunale di Roma, Sezione specializzata in materia d'Impresa, a cui Casa-Pound e Davide Di Stefano avevano proposto ricorso per l'immediata riattivazione della pagina dell'Associazione, chiedendo un provvedimento cautelare, dal momento che la disattivazione impediva loro l'esercizio di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione italiana, il 12 dicembre 2019, ha accolto il ricorso e ha ordinato a Facebook Ireland Limited l'immediata riattivazione della pagina dell'Associazione di Promozione

---

<sup>18</sup> Vedi, *ex multis*, M. Monti, *Privatizzazione della censura e Internet platforms: la libertà d'espressione e i nuovi censori dell'Agorà digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, fasc. n. 1/2019. L'Autore, in particolare, distingue due tipologie di censura: "censura *de facto*", effettuata dalle piattaforme, e "censura *de jure*", dipendente da norme statali o sovranazionali.

<sup>19</sup> Emblematica, sul punto, la vicenda dell'ex Presidente degli Stati Uniti d'America Donald Trump, che, in più occasioni, si è visto cancellare i suoi *post* da *Twitter* e *Facebook*.

<sup>20</sup> V. G. Pitruzzella, *Fake news e odio in rete. Dopo il caso Facebook-CasaPound. L'autocontrollo delle piattaforme (una censura privata). O una disciplina introdotta dagli stati. E la concorrenza*, in *il foglio.it*, 22 settembre 2019 e *Id.*, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws. Rivista del Diritto dei Media*, 1/2018. Secondo l'Autore ci troviamo in uno scenario completamente nuovo, in cui le piattaforme private, autoregolamentandosi, si sono attribuite poteri incisivi di censura, che limitano le libertà private degli individui, portando in primo piano la questione della garanzia giuridica rispetto alle loro decisioni. Tale garanzia, secondo Pitruzzella, dovrebbe essere assicurata da interventi *ex post* da parte di un'Autorità terza ed indipendente. Come vedremo nella trattazione del caso *Facebook-CasaPound* la decisione del Tribunale di Roma rappresenta un esempio importante di garanzia ordinamentale.

<sup>21</sup> A proposito del fenomeno *hate speech*, è opportuno ricordare che la Commissione europea, d'accordo con *Facebook*, *Microsoft*, *Twitter* e *YouTube*, il 31 maggio 2016 ha adottato uno strumento di *soft law*: il *Codice di condotta per combattere le forme illegali di incitazione all'odio online*, con cui ha cercato di limitare il fenomeno dell'*hate speech* sui *social* attraverso l'intervento diretto dei *provider* stessi, delegando loro, soggetti privati, la valutazione dei contenuti da rimuovere: M. MONTI, *op. cit.*, p. 36. Su questo tema, vedi, anche, G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, *Disinformation and hate speech. A European Constitutional Perspective*, Milano, 2020.

Sociale CasaPound Italia e del profilo personale di Davide Di Stefano, quale amministratore della pagina stessa<sup>22</sup>.

È importante evidenziare la *ratio decidendi* che sta alla base dell'ordinanza cautelare del Tribunale di Roma: il giudice fonda la sua decisione sul fatto che è «evidente il rilievo preminente assunto dal servizio di *Facebook* (o di altri social network ad esso collegati) con riferimento all'attuazione di principi cardine essenziali dell'ordinamento come quello del pluralismo dei partiti politici (art. 49 Cost.), al punto che il soggetto che non è presente su *Facebook* è di fatto escluso (o fortemente limitato) dal dibattito politico italiano, come testimoniato dal fatto che la quasi totalità degli esponenti politici italiani quotidianamente affida alla propria pagina *Facebook* i messaggi politici e la diffusione delle idee del proprio movimento»<sup>23</sup>.

Il caso in questione ha riproposto la *vexata quaestio* dell'inquadramento giuridico dei *social network* e, in questa circostanza, il giudice ha riconosciuto a *Facebook* un ruolo diverso da quello di semplice "gestore privato" di una piattaforma e ha escluso un mero rapporto privatistico tra *Facebook* e le associazioni o i partiti politici, configurandolo quale servizio pubblico<sup>24</sup>, a cui tutti hanno diritto di accedere.

Da ciò deriva che il rapporto tra *Facebook* e i suoi utenti «non è assimilabile al rapporto tra due soggetti privati qualsiasi in quanto una delle due parti, *Facebook*, ricopre una speciale posizione: tale speciale posizione comporta che *Facebook*, nella contrattazione con gli utenti, debba strettamente attenersi al rispetto dei principi costituzionali e ordinamentali finché non si dimostri (con accertamento da compiere attraverso una fase a cognizione piena) la loro violazione da parte dell'utente»<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Tribunale Civile di Roma, sezione specializzata in materia d'Impresa, ord.12 Dicembre 2019, p. 6. Il 13 dicembre 2019, in ottemperanza al provvedimento, *Facebook* ha riattivato la pagina dell'Associazione. Sulla decisione del giudice romano, cfr. R. BIN, *CasaPound vs. Facebook: un'ordinanza che farà discutere*, in *lacostituzione.info*, 15 dicembre 2019.

Il 29 aprile 2020 il Tribunale di Roma, XVII sezione civile, ha definito il reclamo proposto da *Facebook* contro l'ordinanza del 12 dicembre, riconfermando, anche se, in parte, con diverse considerazioni, la riattivazione della pagina *Facebook* di CasaPound.

<sup>23</sup> Ord. 12 Dicembre 2019, p. 4.

<sup>24</sup> Sul punto, cfr. S. PIVA, *Facebook è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la quaestio dell'inquadramento giuridico dei social network*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2020, pp. 1192-1221.

<sup>25</sup> Ord. 12 Dicembre 2019, p. 4. Nel provvedimento l'aspetto riguardante le regole contrattuali passa in seconda linea rispetto a quello del pluralismo dei partiti politici, infatti, in via cautelare, il giudice afferma che è possibile considerare il *social network* un servizio pubblico in senso

## 2. I partiti personali nell'era della "democrazia del pubblico" e i partiti digitali

Messa in luce la rilevanza di *Internet* ai giorni nostri, focalizziamo ora l'attenzione sui partiti che si sono affermati nell'era digitale, ma prima di affrontare questo tema, oggetto di questo paragrafo, è bene richiamare preliminarmente le caratteristiche essenziali della fase dei partiti di massa<sup>26</sup>.

Nel nostro Paese, negli anni immediatamente successivi all'instaurazione della Repubblica, i partiti politici erano generalmente considerati «lo strumento attraverso cui il popolo, da un lato, può incidere sulle decisioni statali degli organi dello Stato, principalmente Parlamento e Governo, dall'altro può stabilmente rappresentare attraverso i partiti la propria visione del mondo e della società»<sup>27</sup>.

Inoltre, poiché i partiti avevano allora un largo seguito nell'elettorato e, di conseguenza, potevano agire come organizzazioni di integrazione di massa<sup>28</sup>, essi erano considerati non solo un mezzo indispensabile per l'effettivo esercizio dei diritti di partecipazione politica ma, anche, un importante «strumento di *inclusione sociale*, attraverso l'*inclusione politica*»<sup>29</sup>.

Oltre a ciò, dal momento che i partiti erano articolati secondo un "modulo organizzativo piramidale" o come un insieme concentrico<sup>30</sup>, che dava vita ad uno stretto legame con i loro sostenitori ed elettori, si stabiliva un saldo e duraturo vincolo fra un partito e i suoi sostenitori, che li portava ad identificarsi con un partito, in cui si riconoscevano e al quale si mantenevano fedeli, determinando la stabilità dei comportamenti elettorali<sup>31</sup>.

---

oggettivo e regolamentarne l'azione al fine di garantire i diritti fondamentali degli utenti relativamente al libero dibattito pluralista dei partiti politici previsto dall'art. 49 Cost.

<sup>26</sup> Per un *excursus* sui partiti politici, v., innanzitutto, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, pp. 66 ss.; P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Torino, 1990; M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1961; per profili storico-giuridici: E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici ieri oggi e domani*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), *Heinrich Triepel. La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015, pp. 29-36, e, relativamente al periodo della Repubblica, ID., *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/05](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/05).

<sup>27</sup> A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *rivistaaic.it*, n. 4/2015, p. 6.

<sup>28</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, p. 277.

<sup>29</sup> A. Poggi, *op. cit.*, p. 6.

<sup>30</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, p. 79; M. DUVERGER, *op. cit.*, pp. 130 ss.

<sup>31</sup> S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, Torino, 2014, p. 180; P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti* Soveria Mannelli, 2016, p. 83.



In seguito, dopo la “fine” dei partiti di massa, sono “apparsi” nuovi tipi di partito, che, spesso, hanno assunto forme ibride, e, a partire da questo momento, ci si è trovati davanti ad un elettorato che «cambia il suo voto a seconda della posta in gioco e dei problemi che si presentano a ogni elezione»<sup>32</sup>, causando una forte volatilità elettorale dovuta al fatto che sempre più gli elettori votano in modo diverso da un’elezione all’altra o sono inclini all’astensionismo non avendo più fiducia nei partiti oppure affidano le loro aspirazioni ai movimenti populistici<sup>33</sup>.

Questi ultimi movimenti, a causa della crisi di rappresentatività dei partiti politici “tradizionali”<sup>34</sup>, dei processi di globalizzazione e di una congiuntura economico-finanziaria negativa, che perdura dal 2008, sono diventati sempre più presenti sulla scena politica<sup>35</sup> organizzando, attraverso lo strumento della rete per bypassare i corpi

---

<sup>32</sup> B. MANIN, *La democrazia dei moderni. Con due discorsi di Francesco Guicciardini sull’elezione e l’estrazione a sorte dei governanti*, Milano, 1992, p. 165; G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Carl Sassare*, volume V, Napoli, 2009, pp. 1777-1800; A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, p. 13.

<sup>33</sup> Il populismo, che, almeno sotto certi aspetti, deriva dall’incapacità e/o dal disinteresse delle forze politiche tradizionali di dare risposte, specie nei periodi di crisi economiche e sociali, al disagio reale di ampi strati della popolazione e che, pertanto, cerca di dar voce a gruppi sociali non adeguatamente rappresentati dai partiti, non deve essere visto esclusivamente come una malattia della democrazia, come molti Autori fanno concentrando solo sugli aspetti negativi del fenomeno e accettando acriticamente la definizione di Peter Wiles, che, nel suo intervento al Convegno di Londra del 1967, considerò, per primo, il populismo come una sindrome: P. WILES, *A Syndrome, not a Doctrine: Some Elementary Theses on Populism*, in E. GELLNER, G. JONESCU (a cura di), *Populism: its Meaning and National Characteristics*, London, 1969, pp. 166-179. Sulla visione critica del populismo la bibliografia è molto vasta, v., a titolo orientativo, S. GAMBINO, *Popolo e democrazia (sotto scacco) fra partiti politici in crisi e populismi*, in *DPE Rassegna online*, 1/2020; ID., *Populismo vs dequotazione della democrazia costituzionale. Trasformazioni nel costituzionalismo italiano: dalla ‘democrazia progressiva’ alla ‘democrazia assediata’*, in *Critica del diritto*, n.1/2020; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2018; A. D’ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell’era digitale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2019; G.U. RESCIGNO, *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, in *Ragion Pratica*, 2019, n. 52; G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019; N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2019; I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, 2018; M. PANARARI, *Uno non vale uno. Democrazia diretta e altri miti d’oggi*, Venezia, 2019<sup>2</sup>. Per una visione opposta del fenomeno populista, v. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020; E. LACLAU, *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008; M. CANOVAN, *Abbiate fede nel popolo! Il populismo e i due volti della democrazia*, in *Trasgressioni*, n. 31/2000, pp. 25-42.

<sup>34</sup> Vedi G. AZZARITI, *op. cit.*; I. DIAMANTI, M. LAZAR, *op. cit.*, pp. 21 ss.

<sup>35</sup> G. Moschella, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta online*, fasc. 2/2019, pp. 249 ss.

intermedi e rivolgersi direttamente al popolo, una partecipazione politica di protesta non istituzionalizzata<sup>36</sup> al fine di combattere l'immobilismo e la degenerazione della classe politica.

In questi ultimi anni la frattura tra i partiti politici e la società, inoltre, si è accentuata rispetto al passato, perché, col trascorrere del tempo, ai dirigenti dei partiti si sono affiancati i consulenti e i rappresentanti delle *lobbies* e ciò ha fatto sì che l'azione politica dei governi sia frequentemente determinata dalla concertazione tra i governi e le *élites*, che hanno in comune come fine peculiare la salvaguardia di interessi economici, che spesso sono antitetici sia rispetto agli interessi particolari del resto della popolazione che a quelli generali nazionali.

Tale concertazione tra la dirigenza dei partiti e i potentati economici, che caratterizza quella che è stata definita la fase della postdemocrazia<sup>37</sup> e che vede una costante azione di *lobbying*, da parte dei potentati industriali e finanziari, tesa a influenzare la legislazione a favore della *wealth defense* e il fenomeno del cosiddetto *revolving doors* tra finanza, industria e politica<sup>38</sup>, ha mostrato una sempre più evidente subalternità dei partiti politici, dal momento che, se l'obiettivo dei partiti di massa «era quello di affermare il primato della politica, l'obiettivo dei "*weak parties*" è divenuto, invece, quello di dimostrare la propria assoluta «affidabilità» (*rectius: subalternità*) ai poteri economici e finanziari»<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> I movimenti populistici cercano di instaurare un rapporto diretto tra i *leaders* politici e gli "scontenti" della situazione politica proponendo la democrazia diretta che dà ai loro seguaci la sensazione di "aver voce in capitolo" su problemi di interesse generale.

<sup>37</sup> La fase della postdemocrazia è caratterizzata dalla tendenza dei sistemi politici a subordinarsi agli interessi di minoranze in grado di imporre, pur nel rispetto formale delle regole, i propri interessi particolari. Sul punto Charles Tilly, rilevando tale aspetto negativo nelle attuali democrazie occidentali, parla di tendenza alla de-democratizzazione: CH. TILLY, *La democrazia*, Bologna, 2009 e *ID., Inequality, Democratization, and De-Democratization*, in *Sociological Theory*, vol. 21, n. 1, 2003, pp. 37-43, in <https://www.jstor.org/stable/3108607>. Anche Peter Mair parla di una progressiva "depoliticizzazione" delle democrazie occidentali: P. MAIR, *op. cit.*

<sup>38</sup> A proposito di questo intreccio si parla di "capitalismo relazionale" in quanto le relazioni fra i poteri forti sono determinanti e, spesso, contano più di tutto.

<sup>39</sup> C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, p. 221. L'Autore puntualizza, sempre nella stessa pagina, che i «partiti odierni sono incapaci di affermare il primato della politica e in ragione di ciò costretti ad agire a rimorchio (o, nella migliore delle ipotesi, a ridosso) di decisioni preventivamente assunte dalle istituzioni finanziarie, dalle agenzie di rating, dai poteri tecnocratici. L'orizzonte all'interno del quale essi si muovono è quello economico».

Non solo: nonostante i partiti siano via via diventati sempre meno funzionali a rivestire il ruolo di mediazione tra lo Stato e la società civile, a ben vedere, rispetto al passato, oggi «ciò che è radicalmente mutato è la perdita fattuale di centralità del partito, non certo la sua scomparsa dall'arena pubblica»<sup>40</sup>, in quanto i partiti al potere, a qualunque tipologia appartengano, occupano tutte le principali sfere istituzionali e si sono trasformati sempre più, nel corso degli anni, in macchine di potere tese all'occupazione degli apparati politico-amministrativi attraverso il patronage<sup>41</sup>, e all'«accaparramento di risorse, benefit, privilegi»<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> A. POGGI, *op. cit.*, p. 22. Dello stesso avviso, tra molti altri Autori, Calise, che, dieci anni fa, aveva osservato, riflessione che, in seguito, si è rivelata sempre più esatta, che «soprattutto per ciò che riguarda il monopolio delle leve statali – e le relative spartizioni – i partiti attuali appaiono, se possibile, ancora più presenti e vigili di ieri. Questo tipo di rapporto strettissimo tra partiti ed esecutivo non riguarda, però, solo le sigle riconducibili al passato. Anche i partiti che si fregiano – a torto o a ragione – del titolo di partito *ex novo*, quando ne hanno avuto l'occasione, hanno mostrato una straordinaria capacità di penetrazione nei gangli del potere statale. Insomma, a osservare l'azione quotidiana dei partiti alle prese con la cosa pubblica, sembrerebbe che la partitocrazia sia rimasta, alla fine, in sella»: M. CALISE, *Il Partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010, p. 4. Dello stesso Autore v., anche, *Partiti senza sistema*, in S. PASSIGLI (a cura di), *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, Firenze, 2015; S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti*, Napoli, 2014, pp. VIII ss., e ID., *Rappresentanza*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2017, p.18; L. CECCARINI, *La cittadinanza online*, Bologna, 2015, p. 18; P. MAIR, *Party Organization: From Civil Society to the State*, in R.S. KATZ e P. MAIR, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, 1994, pp.1-22.

<sup>41</sup> Per chiarire: il termine *patronage* «si riferisce alla nomina discrezionale a posizioni nella pubblica amministrazione sulla base della fedeltà al partito o verso un singolo politico»: P. Ignazi, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019, p. 104. Un caso emblematico di *patronage* è rinvenibile nei rapporti del partito azienda di Berlusconi in cui lo scambio è «volto a creare e consolidare relazioni, ma relazioni asimmetriche e di dipendenza, non reti orizzontali di reciprocità»: F. Dei, *Pop-politica: le basi culturali del berlusconismo*, in [http://fare antropologia.cfs.unipi.it](http://fare.antropologia.cfs.unipi.it). In generale, sul *patronage* v. G.O. Kirner, *Politica, patronage e scambio di doni. Per l'archeologia dei rapporti sociali premoderni nella politica delle società moderne*, in <https://scienzaepolitica.unibo.it/view>. Il *patronage* e la pratica del clientelismo, già da tempo, hanno portato a formulare, da parte di molti Autori, «giudizi severi sulla qualità della classe politica affermatasi grazie a siffatte pratiche»: M. Midiri, *Crisi e questione amministrativa*, in *Quaderni costituzionali* / a. XXXIV, n. 2, giugno 2014, p. 469 e nota 23.

<sup>42</sup> C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 226. V., anche, Amato, che individua la causa della deriva dei partiti politici nella mancanza di una regolazione esterna dei partiti, mancanza che, «nel tempo, ha contribuito a favorire una reale occupazione delle istituzioni da parte dei partiti politici che ne hanno abusato per lo più senza particolari remore, trasformando diritti in favori e regalie, facendo degenerare la stessa concezione, oltre che funzione, del partito nel nostro ordinamento»: G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, p. 7, in [https://www.camera.it/temiap/XVI\\_0438.pdf](https://www.camera.it/temiap/XVI_0438.pdf); P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012, p. XV.

Di conseguenza, mentre un'autentica democrazia si dovrebbe basare sulla responsabilità della classe politica al potere, è sempre valida l'osservazione che «nel nostro Paese col passare del tempo si è formato un ceto di governo sempre meno responsabile delle proprie azioni e delle proprie omissioni di fronte non solo al corpo elettorale, ma anche ai poteri dello Stato»<sup>43</sup> e, in particolare, i partiti politici «tradizionali» hanno cessato, in molti casi, ad essere «lo strumento più importante per l'esercizio della partecipazione politica» e «la forma giuridicamente (costituzionalmente) stabilita per concorrere a determinare la politica nazionale»<sup>44</sup> e hanno lasciato il posto ai partiti personali e ai partiti digitali<sup>45</sup>.

### 2.1. I partiti del leader

Finita la fase dei partiti di massa, si sono gradualmente affermati due nuovi tipi di partito, il partito del *leader* e il partito piattaforma, che, pur diversi, hanno assunto «l'elemento tecnologico come parte decisiva della loro proposta di partecipazione politica rivolta al cittadino»<sup>46</sup>.

Prendiamo in esame, per primi, i partiti personali, in cui, data l'identificazione fra partito e *leader*, tutto il partito lavora per assicurare il successo del *leader*<sup>47</sup>, partiti che a volte trasformano gli interessi particolari delle *lobbies* e del potere economico in interessi politici generali<sup>48</sup>.

Per questo, mentre un tempo i partiti, i cosiddetti «partiti di programma», caratterizzati da una forte e persistente connotazione ideologica «esplicitata nella

---

<sup>43</sup> A. CARRINO, *Democrazia e governo del futuro. Saggi di etica e di politica*, Roma, 2000, pp. 223-224.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> G. Di Cosimo, *Sviluppo del governo parlamentare*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2020, pp. 57-58.

<sup>46</sup> C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza e partecipazione politica e le sfide dell'innovazione tecnologica*, cit., p. 37.

<sup>47</sup> A questo proposito, Gambino afferma che i partiti si sono trasformati «in macchine organizzative chiuse in sé, seguendo logiche di autoreferenzialità, ovvero in vere e proprie macchine al servizio di *leader*»: S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della "costituzione materiale" del paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in G. MOSCHELLA e P. GRIMAUDDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, Milano, 2008, pp.7 ss.; I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, 2014, p. 8; M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

<sup>48</sup> Habermas, già cinquanta anni fa, parlava di «trasformazione degli interessi privati di molti singoli in un comune interesse pubblico, rappresentazione e dimostrazione plausibile dell'interesse dei gruppi come interesse generale»: H. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, 1971, p. 237.

strategia e nella piattaforma programmatica del partito»<sup>49</sup>, elaboravano concreti programmi che si impegnavano a realizzare in caso di vittoria nella competizione elettorale, con la diffusione dei *catch-all parties*<sup>50</sup>, partiti post-ideologici che hanno la loro struttura centrata sulla figura di un *leader* carismatico, «la strategia elettorale dei candidati e dei partiti si fonda sulla costruzione di immagini piuttosto vaghe nelle quali la personalità dei leader occupa un posto preminente, piuttosto che appoggiarsi alla promessa di provvedimenti determinati»<sup>51</sup>.

Esemplare, a proposito dei partiti “dominati” da un *leader*, è il caso, dopo la crisi dei partiti della “Prima Repubblica”, dell’ingresso in politica, nei primi anni Novanta del secolo scorso, di Berlusconi, un imprenditore di successo nel campo immobiliare e della televisione commerciale, che ha “creato” un partito-azienda, denominato Forza Italia<sup>52</sup>.

Con Berlusconi la politica si è personalizzata e ha adottato le tecniche della televisione commerciale<sup>53</sup>, tanto che è stato osservato che la sua “discesa in campo” «ha portato nel marketing politico-elettorale [...] i presupposti di una comunicazione persuasiva, trasferendo in politica molti concetti di marketing di prodotto»<sup>54</sup>.

Il *leader* di Forza Italia, attraverso le sue reti televisive, che sono state lo strumento fondamentale del suo debutto e successo in politica, è riuscito in breve tempo a fare

---

<sup>49</sup> P. GERBAUDO, *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Bologna, 2019, p. 46.

<sup>50</sup> V., *ex multis*, D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Bologna, 2015, pp. 75 ss.; S.B. WOLINETZ, *Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies*, in R. GUNTHER, J.R. MONTERO e J.J. LINZ (a cura di), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, 2002, pp.136-155.

<sup>51</sup> B. MANIN, *La democrazia dei moderni*, cit., p. 107. Il partito di oggi, inoltre, è «un partito che predilige gli elettori agli iscritti. E nel quale la leadership non è più collocata, come in passato, all’interno di una dimensione organizzativa, permeata di militanza, ideologia, partecipazione»: C. DE FIORES, *op cit.*, p. 222.

<sup>52</sup> Berlusconi annunciò la sua discesa in campo alla guida di Forza Italia nel 1994 attraverso la messa in onda di una videocassetta contenente il suo programma politico.

<sup>53</sup> Come non ricordare, ad esempio, il «contratto con gli italiani» firmato da Berlusconi, nel *talk-show Porta a Porta*, il 6 maggio 2001, cinque giorni prima delle elezioni politiche, che videro l’affermazione della Casa delle libertà e la conseguente nascita del Governo Berlusconi II, il più duraturo della storia della Repubblica italiana (2001-2005). Secondo alcuni critici la televisione commerciale (la neo-televisione), affiancatasi in quegli anni alla paleo-televisione delle reti pubbliche nazionali, ha «rappresentato l’architrave di una concezione del mondo e di uno stile di vita che si configura come un vero e proprio “mutamento antropologico” – nella cui cornice diverrebbe comprensibile l’intero fenomeno berlusconiano»: F. Dei, *op. cit.*

<sup>54</sup> F. Pira, *La Net comunicazione politica: partiti, movimenti e cittadini-elettori nell’era dei social network*, Milano, 2012, p. 38.

breccia dal punto di vista politico-elettorale nell'opinione pubblica<sup>55</sup>, che, a ben vedere, era stata "preparata", a partire dalla fine degli anni Settanta e in particolare negli anni Ottanta<sup>56</sup>, dai programmi leggeri e non impegnati trasmessi dalla televisione commerciale<sup>57</sup>, ricorrendo ad un linguaggio semplice che richiamava quello della pubblicità e portando avanti un discorso critico nei confronti della sinistra e delle élites improduttive.

Riprendendo il discorso generale sui partiti del *leader* è importante sottolineare che essi, durante le competizioni elettorali, per contrapporsi ai partiti avversari<sup>58</sup>, allargano l'offerta elettorale sradicandola da una visione ideologica ben precisa per poter ottenere il consenso degli elettori nella misura più ampia possibile a favore del *leader* di turno.

A causa di questo cambiamento di prospettiva, che relega i programmi elettorali in secondo piano, gli elettori finiscono per votare in base alla personalità dei candidati e non per un partito o un programma. Nella democrazia del pubblico, incentrata sulla personalizzazione e sulla comunicazione mediatica<sup>59</sup>, la democrazia, in sostanza, viene

---

<sup>55</sup> Cfr. C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza e partecipazione politica e le sfide dell'innovazione tecnologica*, cit., p. 2, nota n. 1.

<sup>56</sup> G. SANTOMASSIMO, *L'eredità degli anni Ottanta. L'inizio della mutazione*, in P. GINSBORG, E. ASQUER (a cura di), *Berlusconismo. Analisi di un sistema di potere*, Bari, 2011.

<sup>57</sup> M. PANARARI, *L'egemonia sottoculturale. L'Italia da Gramsci al gossip*, Torino, 2010.

<sup>58</sup> Ciò non toglie che, a volte, pur nella dinamica di contrapposizione fra di loro, i partiti pigliatutto possano, come avviene tra le imprese nel mercato economico, dare vita ad «un cartello finalizzato a incrementare il drenaggio di risorse pubbliche [...]: in altre parole, mentre si presentano al pubblico come avversari, i partiti sono uniti da ben solidi legami collusivi»: S. PETRUCCIANI, *op. cit.*, p. 182. In sostanza, disinteressandosi dei problemi dei cittadini, i partiti pigliatutto possono costituire, accordandosi, un "cartel party" per controllare il potere politico, i finanziamenti statali e gli eventuali concorrenti. Nel nostro Paese esempi di scuola di *cartel party* sono stati gli interventi posti in essere dai partiti che hanno di fatto disatteso l'esito referendario del 1993 sul finanziamento dei partiti stessi e la difesa dei privilegi collegati allo «status della classe politica». Sui *cartel parties*, v. R.S. KATZ – P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in AA.VV. (a cura di L. BARDI), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, 2006, pp. 33-58, e, degli stessi Autori, *The Cartel Party Thesis: A Restatement*, in *Perspectives*, VII, n. 4, pp. 753-766.

<sup>59</sup> Essendo la politica, ormai da qualche anno, centrata sulla lotta personale per il potere, «la competizione per *leadership* e candidature trova in *Internet* uno strumento ormai essenziale, e la comunicazione in rete si sovrappone e si sostituisce ai modi tradizionali, ai comizi, alle assemblee»: G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, 2012, p. 5; S. BENTIVEGNA, *A colpi di tweet. La politica in prima persona*, Bologna, 2015, pp. 28-30.

ridotta a metodo per la scelta dei *leaders*<sup>60</sup> e non come tensione per rappresentare le esigenze dei consociati e il dibattito politico diventa spesso uno “spettacolo”<sup>61</sup> in cui i *leaders* politici, aiutati da esperti della comunicazione, cercano di sensibilizzare e “corteggiare”<sup>62</sup>, durante le campagne elettorali, ma non solo, i cittadini orientati a disertare il voto, accantonando il perseguimento di obiettivi di lungo periodo, relativi a problemi politicamente rilevanti per il futuro del Paese, per perseguire finalità immediate, settoriali e clientelari<sup>63</sup>.

In particolare i *leaders*, che spesso vivono la politica in funzione del successo personale<sup>64</sup>, per assicurarsi il voto popolare, ricorrono, dopo aver identificato, anche attraverso i sondaggi di opinione<sup>65</sup>, i *cleavage*<sup>66</sup> fra gli elettori da sfruttare

---

<sup>60</sup> «La democrazia è diventata un metodo di scelta dei capi o delle decisioni, una tecnica giuridica. La democrazia al contrario deve essere una visione del mondo che organizza tutta la vita sociale e politica intorno al *demos*, a partire dal *demos* e per volontà del *demos*. Il popolo è fonte ultima di ogni legittimità»: A. CARRINO, *op. cit.*, p. 91.

<sup>61</sup> Uno dei processi più evidenti di tale tendenza è la proliferazione di programmi televisivi di *infotainment* e di *politainment*, che trattano i problemi attinenti alla politica in termini poco consoni alla gravità delle problematiche sul tappeto in trasmissioni, in cui i partecipanti danno vita, in un clima di campagna elettorale permanente, ad “animate” discussioni, che, spesso, sfociano in vere e proprie plateali risse. Sul tema, v. G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, 2012; G. MAZZOLENI e A. SFARDINI, *La politica pop. Da «Porta a Porta» a «L'isola dei famosi»*, Bologna, 2008; M. GUANDALINI, *La profonda crisi del talk politico in tv*, 26 settembre 2016, in

<https://www.huffingtonpost.it/maurizio-guandalini/la-profonda-crisi-del-talk-politico-intro-b-12117098.html>; S. BALASSONE, *Talk show politico*, 1 marzo 2018, in <https://www.linkideeperlato.it/talk-show-politico/>. L'utilizzazione in politica del concetto di “era della campagna permanente” si deve a S. BLUMENTHAL, *The Permanent Campaign: Inside the World of Political Operatives*, Boston, 1980.

<sup>62</sup> U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000, p. 264. Con i partiti del *leader* è «il vertice a cercare di intercettare la base, piuttosto che la società ad esprimere il vertice»: R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, pp. 253-265.

<sup>63</sup> M. SALVATI, *Democrazia, buon governo e legge elettorale*, in *il Mulino*, n. 1/2012, p. 2; G. ROTH, *Potere personale e clientelismo*, Torino, 1990.

<sup>64</sup> Già quasi quarantacinque anni fa, a proposito del sistema politico statunitense, venne evidenziato che spesso nelle elezioni politiche «sono in gioco le speranze e le aspirazioni dei candidati, non già problemi politici concreti»: E. Fromm, *Avere o essere*, Milano, 1977, p. 238.

<sup>65</sup> A questo proposito è stato osservato che con la fine dei partiti di massa «le informazioni sulle domande dei cittadini, un tempo raccolte attraverso quell'efficiente terminale, che, nel partito ideologico di massa erano le sezioni, vengono invece cercate attraverso un massiccio uso dei sondaggi [...]. Sondaggisti ed esperti di marketing divengono dunque nuovi professionisti, sempre più ricercati dai partiti»: D. DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 113. Vedi anche, *ex multis*, Campus, che osserva che «le fortune del marketing politico sono inestricabilmente legate a quelle del sondaggio. Infatti, è attraverso i sondaggi che le preferenze degli elettori vengono analizzate in modo da impostare un'adeguata campagna elettorale»: D. CAMPUS, *Il marketing politico: fare la politica attraverso la comunicazione*, in *Iride*, 2011, n. 3, p. 538, e Calise, il quale puntualizza che

elettoralmente<sup>67</sup>, ad argomentazioni vaghe relative al programma politico, che intendono realizzare se eletti, e a *slogan* tesi soprattutto a denigrare e screditare gli avversari politici mettendone polemicamente in luce l'inadeguatezza a governare il Paese, perché «è molto più "redditizio" demolire l'avversario anziché far valere i propri meriti»<sup>68</sup>, con l'obiettivo di convincere soprattutto gli elettori indecisi se votare oppure no e i *floating voter* al fine di "rastrellarne" i voti, che molto spesso possono decidere l'esito di un'elezione<sup>69</sup> e, di conseguenza, la conquista del potere, che permetterà loro l'occupazione delle strutture dello Stato e il controllo delle risorse pubbliche<sup>70</sup>.

Soffermiamoci ora ad analizzare brevemente due cambiamenti che hanno modificato sensibilmente negli ultimi decenni la comunicazione politica.

Il primo riguarda il luogo della comunicazione politica, che «è stato progressivamente occupato da una "agorà elettronica"»<sup>71</sup>, a proposito della quale si possono distinguere due fasi, la prima, in ordine temporale, relativa ai *mass media* tradizionali e, in

---

«Nelle moderne campagne elettorali, incentrate sul candidato e sulla personalizzazione della comunicazione, il sondaggio è diventato lo strumento decisivo di orientamento strategico delle decisioni. Attraverso i sondaggi, l'organizzazione del candidato acquisisce le informazioni chiave per la scelta dei temi su cui concentrare la propria iniziativa, sul target di elettori più sensibili a diversi tipi di messaggio, sulle modalità ottimali per comunicare con il pubblico. In misura sempre più massiccia, le campagne elettorali vengono costruite sulla base di un'intensa attività di screening dell'opinione pubblica condotta attraverso i sondaggi e tecniche integrative, come i *focus groups*»: M. CALISE, *Il Partito personale. I due corpi del leader*, cit., p. 35.

Inoltre, non si deve dimenticare che i risultati dei sondaggi elettorali sono in grado di influenzare gli orientamenti degli elettori indecisi in due modi: attraverso l'effetto *band wagon* (effetto carrozzone, ossia la predisposizione degli individui, in questo caso degli elettori, di salire sul carro del probabile vincitore le elezioni), sul quale, ad esempio, «ha tanto fatto affidamento l'ascesa di Berlusconi nel nostro Paese: basta annunciare, sulla scorta di sondaggi più o meno verificabili, un candidato come vincitore per convincere gli elettori più tiepidi»: M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p. 9, oppure tramite l'effetto *underdog* (effetto perdente), che spinge determinati elettori a votare il candidato che i sondaggi danno sfavorito.

<sup>66</sup> I *cleavages* sono fratture che in determinati momenti storici generano nuove contrapposizioni nella società civile e che vengono sfruttate nella competizione fra partiti. Il termine in questione è stato utilizzato, nel senso appena esposto, da S. ROKKAN, *Stato, nazione e democrazia*, Bologna, 2002.

<sup>67</sup> Cfr. B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, cit., pp. 248-249.

<sup>68</sup> Su questo aspetto, v. P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'età della sfiducia*, Roma, 2012, p. 10.

<sup>69</sup> H. HABERMAS, *op. cit.*, p. 262.

<sup>70</sup> In ultima analisi, i partiti politici sono diventati «i controllori dello Stato»: G. ROLLA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 2015, p. 210.

<sup>71</sup> A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in ID. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 2007, p. 35.



particolare, alla televisione, in cui la comunicazione politica (ma non dimentichiamo che anche l'immagine è un messaggio come a suo tempo è stato dimostrato dal *match* televisivo tra John Fitzgerald Kennedy e Richard Nixon, che vide prevalere il primo anche in virtù di una presenza "scenica" più accattivante<sup>72</sup>) era ed è di tipo verticale e, di conseguenza, unidirezionale; la seconda, relativa al *web*, è più interattiva e quindi in grado di stabilire una relazione anche orizzontale tra i *leaders* politici e i cittadini<sup>73</sup> e di originare attraverso la rete una rivoluzione digitale che ha dato vita ad nuova tipologia di democrazia diretta<sup>74</sup>, ad una rinnovata e più ampia *isonomia*, determinata dalla possibilità di ciascuno di partecipare alla discussione, aperta a tutti coloro che navigano in rete nella *polis* elettronica<sup>75</sup>.

Il secondo cambiamento riguarda il linguaggio della comunicazione politica: il politichese, molto istituzionale, involuto e, a volte, criptico, che mantiene ancora un certo peso nel linguaggio di alcuni professionisti di "vecchio corso" della politica, è sempre più sostituito da una neolingua<sup>76</sup>, che si basa sulla forma e non sul contenuto

---

<sup>72</sup> C. BIANCALANA, *Nixon vs. Kennedy: il primo dibattito televisivo e la sua eredità*, 2016, disponibile sul sito [www.fondazionefeltrinelli.it](http://www.fondazionefeltrinelli.it).

<sup>73</sup> F. Mancini, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, 2015, pp. 36 ss.

<sup>74</sup> I *leaders* politici comunicano direttamente con i loro "seguaci" via *Twitter* e/o via *Facebook* con messaggi *one to many*, che prevedono, almeno in un primo momento, un ruolo passivo di semplice fruizione di contenuti da parte dei destinatari del messaggio, che, in un secondo momento, può dare vita al *feed-back* tra emittente e destinatario e/o diventare oggetto di una comunicazione *many to many*, poiché i destinatari del messaggio assumono un ruolo proattivo in quanto interagiscono tra di loro scambiandosi idee e punti di vista, trasformando la comunicazione da unidirezionale a bidirezionale (nel caso del *feed-back*) o omnidirezionale (nella comunicazione *many to many*).

<sup>75</sup> Se è vero che la partecipazione è aperta a tutti, non è altrettanto vero che si tratti di una partecipazione attiva, a questo proposito Jakob Nielsen invita a tener presente la regola del 90-9-1, una *rule of thumb*, ossia una regola non scientifica, ma empirica, che può essere applicata a quasi tutte le *community* digitali, dai *forum* ai programmi di *membership*. Secondo questo Autore: «User participation often more or less follows a 90-9-1 rule:

- 90% of users are lurkers (i.e., read or observe, but don't contribute).
- 9% of users contribute from time to time, but other priorities dominate their time.
- 1% of users participate a lot and account for most contributions: it can seem as if they don't have lives because they often post just minutes after whatever event they're commenting on occurs»: J. NIELSEN, *The 90-9-1 Rule for Participation Inequality in Social Media and Online Communities*, in <https://www.nngroup.com/articles/author/jakob-nielsen/> on 2006-10-08.

<sup>76</sup> Le caratteristiche distintive di tale lingua, ben tratteggiate da Panarari, sono quelle di «una neolingua assertiva, manichea e dicotomica, che vuole deliberatamente generare contrapposizioni. Una politica linguistica che rinuncia programmaticamente al compromesso, anzi, lo stigmatizza esplicitamente come "immorale", puntando così sovente ad azzerare la possibilità stessa del dibattito, [...] oppure negando una legittimità "etica" al portatore di

del messaggio e che, rifuggendo dal discorso argomentativo, ricorre a un codice, costituito da vocaboli di uso comune ripetuti ossessivamente, frasi brevi e periodi fondati sulla paratassi e non di rado fra di loro incoerenti<sup>77</sup>, in grado di fare presa su un "pubblico" di c.d. *forgotten man*, che si sente rappresentato contro l'*establishment*, costituito dalle élites economiche, politiche, intellettuali e militari, da politici che spesso, dietro l'immagine di critici del sistema, fanno parte o sono funzionali all'*establishment* stesso o lo desiderano diventare.

## 2.2. I partiti digitali o partiti piattaforma

Al distacco dei cittadini dalla politica ha tentato di porre rimedio una nuova tipologia di partito-movimento: i "partiti" digitali, che, specialmente all'inizio, hanno cercato di riavvicinare gli elettori alla politica utilizzando le piattaforme digitali e i *social network*.

Vari fattori hanno concorso a determinare la loro nascita, in particolare si possono individuare tre motivazioni fondamentali: la percezione di un diffuso sentimento di insoddisfazione dei cittadini nei confronti della classe politica al potere che non li rappresentava e non intendeva cambiare lo stato delle cose perché ciò avrebbe messo in discussione il potere acquisito; l'idea che i partiti presenti nell'arena politica fossero ormai obsoleti e non in grado di operare con efficacia in una società globalizzata e multimediale in continua trasformazione; infine, la volontà, eliminando l'intermediazione e la rappresentanza dei partiti, di far partecipare i cittadini alla vita politica offrendo loro la possibilità di prendere parte direttamente al processo politico.

I partiti digitali, dunque, «possono essere visti come una risposta al declino della partecipazione politica e della democrazia all'interno dei partiti»<sup>78</sup> in quanto «non cavalcano semplicemente l'onda della rivoluzione digitale, ma cercano anche di dirigerla verso fini più democratici ed egualitari, nella speranza di costruire una società che non sia solo più connessa e ricca di informazione, ma pure più giusta e inclusiva»<sup>79</sup>.

---

opinioni differenti»: M. Panarari, *Uno non vale uno. Democrazia diretta e altri miti d'oggi*, cit., p. 10. Vedi anche C.A. Marletti, *op. cit.*

<sup>77</sup> Secondo Crouch le caratteristiche essenziali del linguaggio dei politici sono il ricorso a «messaggi stringati che richiedono sforzi di concentrazione minimi; l'uso delle parole per formare immagini di alto impatto anziché argomentazioni che facciano appello all'intelligenza» degli elettori: C. CROUCH, *op. cit.*, p. 33. Vedi, anche, B. VIENNOT, *La lingua di Trump*, Torino, 2019.

<sup>78</sup> P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 51.

<sup>79</sup> *Ivi*, p. 85.

Apparsi inizialmente con la formazione dei Partiti pirata antisistema nell'Europa settentrionale e in Germania<sup>80</sup>, i partiti digitali o partiti piattaforma si sono diffusi in tutta Europa con la nascita del Movimento 5 Stelle<sup>81</sup>, di *Podemos*, di *France Insoumise*, di *Momentum*, che, per permettere una partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni politiche, hanno stabilito di utilizzare i *software* e le piattaforme digitali, come il *software LiquidFeedback* dei Partiti pirata, la piattaforma *Rousseau* del Movimento 5 Stelle<sup>82</sup>, il portale *Participa* di *Podemos* e la piattaforma *My Momentum* dell'omonimo movimento.

In tali piattaforme, che utilizzano i *social*, «le tecnologie assolvono a due compiti. Da un lato, e questo è forse l'aspetto più ovvio, esse servono a comunicare *esternamente* con persone che non fanno parte dell'organizzazione, al fine di trasformarle in simpatizzanti, iscritti, elettori, ecc., oppure per attaccarle in quanto concorrenti, avversari o nemici. [...] Dall'altro lato, le tecnologie comunicative hanno un forte impatto sull'organizzazione *interna* del partito e sull'interazione tra leadership e membership»<sup>83</sup>.

L'avvento delle piattaforme e dei *social* ha cambiato la modalità della comunicazione politica dal momento che i partiti digitali utilizzano sia i *social media*, come *Facebook* e *Twitter*, sia i programmi di messaggistica, come *WhatsApp* e *Telegram*, che possono fungere da strumenti di mobilitazione di massa<sup>84</sup>.

Tuttavia i partiti digitali, nati in nome della disintermediazione fra potere politico e cittadino, «conservano, anzi accrescono, la centralizzazione, grazie al controllo *top-down* delle piattaforme informatiche che gestiscono partecipazione e decisioni. Ne consegue che la partecipazione è ben lontana da quella agognata alle origini e

---

<sup>80</sup> A. De Petris, T. Poguntke, *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, Roma, 2015, pp. 125 ss.

<sup>81</sup> Il Movimento 5 Stelle è nato ufficialmente il 4 ottobre 2009, ma le sue origini partono da lontano: inizia come *blog*, diventa successivamente un sistema di condivisione di informazioni *online*, per trasformarsi in movimento e, infine, come sembra in quest'ultimo periodo, in partito vero e proprio. Relativamente ai primi tre *steps*, v. D. LANFREY, *Il movimento dei grillini tra meetup, meta-organizzazione e democrazia del monitoraggio*, in C. VACCARI, L. MOSCA (a cura di), *Nuovi media, nuova politica?*, Milano, 2012.

<sup>82</sup> Il "battesimo" *online* della piattaforma *Rousseau* è avvenuto il 16 aprile 2016, quello del *Blog delle Stelle* due settimane dopo.

<sup>83</sup> P. Gerbaudo, *op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>84</sup> Il Movimento 5 Stelle, anche attraverso l'uso dei *social network*, è arrivato, a seguito delle elezioni politiche del 2018, ad essere la prima forza politica in Parlamento.

propagandata dai nuovi *netboss*»<sup>85</sup>. A ben guardare, infatti, le *digital democracy platforms* (DDPs), create per facilitare la partecipazione diretta e le decisioni su questioni di interesse politico, in realtà, più che favorire la discussione e il confronto fra gli aderenti, spesso utilizzano funzionalità che sono impiegate per confermare le decisioni già prese dai vertici che le gestiscono.

A riprova di quanto appena affermato, prendiamo il caso di ciò che è avvenuto sulla piattaforma *Rousseau*, che ha chiamato gli aderenti al M5S a dichiarare, in un primo momento, se erano favorevoli alla formazione di un governo composto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega e, in seguito, dopo la fine del Governo Conte 1, se lo erano alla formazione di un governo composto dal Movimento 5 Stelle e dal Partito Democratico.

In entrambi i casi la votazione ha dato esito favorevole, ma, dal momento che i due partiti politici, con cui i *leaders* del Movimento volevano formare il governo, come orientamento politico erano del tutto diversi, nasce il dubbio che abbia prevalso la prospettiva propugnata dai vertici del Movimento, che desideravano non rinunciare alla possibilità di andare al governo con la prima alleanza e di restarvi con la seconda e non correre il rischio di un quasi certo ridimensionamento in caso di elezioni anticipate.

In sostanza, in questi partiti, in non poche occasioni, più che una democrazia partecipativa in cui uno vale uno, si sostanzia una «“centralizzazione distributiva”»: il maggior coinvolgimento degli iscritti, che compongono una “superbase” connessa e reattiva, viene compensato da una crescente concentrazione di potere nelle mani del leader carismatico, l'*iperleader*, e del suo ristretto entourage o “cerchio digitale”»<sup>86</sup>.

A conferma di quanto asserito si può osservare che nel Movimento 5 Stelle, prima di trasformarsi sostanzialmente in partito, come vedremo nel prossimo paragrafo, le decisioni più importanti sono state prese dal garante Beppe Grillo.

### **3. Il Movimento 5 Stelle e la decisione del Garante per la protezione dei dati personali**

Il Movimento 5 Stelle, dopo la caduta del Governo Conte 2, si è trovato ad affrontare due principali problemi: la rifondazione del Movimento al fine di trasformarlo in partito e la vertenza con la piattaforma *Rousseau* sui dati degli aderenti al Movimento

---

<sup>85</sup> M. Calise, *Introduzione* a P. Gerbaudo, *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, cit., p. 4; S. Bentivegna, *op cit.*, pp. 77-83, 131.

<sup>86</sup> P. GERBAUDO, *op. cit.*, pp. 26-27.

detenuti dalla Piattaforma, che è stata decisa dall'importante provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 1° giugno 2021.

### **3.1. Il Movimento 5 Stelle: lo Statuto del 2021**

Riguardo al primo problema, relativo alla rifondazione del M5S, si possono individuare due fasi cronologicamente distinte, ma intimamente connesse.

Nella prima, il M5Stelle, dal momento che, nel tempo, era passato da movimento antisistema a "partito" di governo, sembrava avviarsi "naturalmente" a diventare un partito vero e proprio, a vocazione ambientalista nel nome della "Transizione ecologica", sotto la guida di Giuseppe Conte, a cui era stato assegnato dal Garante del Movimento, Beppe Grillo, il compito di guidare e rifondare il Movimento.

Che l'intenzione di trasformare il Movimento in un partito vero e proprio fosse molto sentita lo si può evincere anche dal fatto che per molti suoi esponenti, in particolare quelli appartenenti alla corrente governista, era opportuno che fosse rimosso il vincolo dei due mandati<sup>87</sup>, che, previsto nello Statuto di fondazione del Movimento, obbligava i candidati «a non presentare la propria candidatura per una carica elettiva, qualora siano già stati esperiti dall'iscritto n. 2 mandati elettivi così come definiti in apposito Regolamento emanato ai sensi dell'art. 9 comma b) dello Statuto».

I favorevoli all'eliminazione del vincolo sostenevano e sostengono che «la competenza e la qualità politica non possono essere disperse», mentre il vincolo impedisce la formazione di una classe politica preparata e competente e che, pertanto, deve essere abbandonata «la "cliccocrazia", cioè non scegliere più tramite votazioni sul web candidati e ruoli»<sup>88</sup>, prassi che, da sempre, era stata uno degli aspetti più caratterizzanti della democrazia diretta propugnata dai partiti digitali.

Al contrario, il vincolo dei due mandati, secondo i fondatori del Movimento, era una regola importante perché vedevano l'attività politica come un'attività a termine al fine di impedire la formazione, anche nel Movimento, di una casta di politici di professione, uno dei "cavalli di battaglia" dei "grillini".

---

<sup>87</sup> Di Maio e altri esponenti del Movimento all'inizio avevano proposto non la soppressione, ma una deroga al vincolo dei due mandati introducendo l'idea del mandato zero, un mandato che non si conta, per i consiglieri comunali, che, approvata sulla piattaforma Rousseau, ha consentito a Virginia Raggi di ripresentare per la terza volta la sua candidatura a sindaco di Roma per il M5S.

<sup>88</sup> Cfr. l'intervista di Luca De Carolis a Giancarlo Cancellari, sottosegretario alle infrastrutture del Governo Draghi, in *Il fatto quotidiano*, 18 aprile 2021, pp. 2-3.

Per il mantenimento del vincolo si battono anche le “seconde linee”, che attendono il loro turno per prendere il posto dei *big* pentastellati al secondo mandato<sup>89</sup>.

Dopo il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 1° giugno scorso, che ha posto fine alla collaborazione fra il M5S e la piattaforma *Rousseau*, è iniziata una seconda fase, della quale, all’inizio, era del tutto impossibile immaginarne gli sviluppi e che poteva sfociare in una profonda spaccatura all’interno del Movimento.

Questa fase ha riguardato la polemica che vedeva contrapposti il cofondatore del Movimento, Beppe Grillo, e Giuseppe Conte, designato, come abbiamo visto *supra*, durante la prima fase, futuro capo politico del M5S, a cui era stato anche attribuito il compito di rifondare il Movimento e di riscriverne lo Statuto.

Il nodo della questione ha riguardato principalmente i poteri che il nuovo Statuto doveva riservare alla figura del Garante e il futuro del M5S (movimento o partito?).

Sul punto, all’inizio, Beppe Grillo e Giuseppe Conte, *leader in pectore*, avevano visioni sostanzialmente inconciliabili.

L’ex Presidente del Consiglio pensava ad un progetto di partito e di organizzazione che, secondo Piero Ignazi, richiamava il «tradizionale partito novecentesco» e, pertanto, non più ricalibrato «sulle strutture innovative del Movimento»<sup>90</sup>.

Dopo un intervento di mediazione affidato a sette “saggi”, incaricati di riesaminare il testo predisposto dal prof. Conte, è stato concordato e condiviso da Grillo e Conte un nuovo progetto di statuto (11 luglio 2021), che prevede una distinzione tra il ruolo di garanzia e il ruolo di concreta azione politica e una “spartizione” dei poteri fra le due

---

<sup>89</sup> A ben vedere, in questa prima fase, il M5S, a proposito del vincolo, ha “scoperto” le correnti: una governista, tesa al superamento del vincolo e alla formazione di un “partito”, e una movimentista, desiderosa di mantenere il vincolo e favorevole a restare movimento.

<sup>90</sup> Cfr. A. Padellaro, *I pareri. Grillo in guerra contro Conte sullo Statuto*, in *Il fatto quotidiano*, 26 giugno 2021, p. 6. In sostanza, l’ex Presidente del Consiglio, intenzionato a ridimensionare i poteri del Garante, col nuovo Statuto avrebbe voluto un M5S guidato da una sola figura, quella del Presidente, che detta la linea politica. Grillo, al contrario, voleva che il “Capo politico” del nuovo partito fosse sottoposto alla figura del Garante e che il Movimento fosse guidato da una diarchia, in cui il co-fondatore non doveva essere il mero custode dei valori del M5S, senza effettivi poteri.

figure più importanti nel Movimento<sup>91</sup>, in sostanza una sorta di assetto bicefalo della *leadership* del Movimento aperto ad assestamenti nella prassi.

Il nuovo Statuto, pubblicato sul sito del M5S<sup>92</sup>, dopo i 15 giorni previsti dal regolamento, il 2 e 3 agosto è stato approvato dagli iscritti sulla nuova piattaforma *SkyVote*<sup>93</sup>.

Il 5 e 6 agosto i Cinquestelle sono poi stati chiamati a votare per l'approvazione della proposta di elezione di Giuseppe Conte a Presidente del M5S<sup>94</sup>.

### **3.2. Il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 1° giugno 2021**

Nel delicato processo di rielaborazione delle regole organizzative, così riassunto, si è inserita la vicenda, interessante per più profili, che ha avuto come epilogo il distacco del M5S dalla piattaforma Rousseau e che è arrivata a conclusione con il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 1° giugno 2021.

Anche se la vera ragione che ha portato alla separazione è da ricercarsi nella diversa visione nel concepire il Movimento da parte di Casaleggio e dei parlamentari 5 Stelle<sup>95</sup>, ciò che concretamente ha posto fine alla collaborazione è stata una questione economica.

L'associazione Rousseau, dopo aver denunciato per mesi i mancati versamenti (300 euro mensili), da parte di numerosi deputati e senatori appartenenti al Movimento 5 Stelle, per i servizi che l'Associazione offriva loro e per il funzionamento della piattaforma stessa, ha richiesto al Movimento, con un *post-ultimatum*, pubblicato sul

---

<sup>91</sup> In effetti, come è stato rilevato, «se si osserva nel suo complesso l'organizzazione del M5S delineata dal nuovo statuto [...] sembra emergere che le modifiche apportate non siano idonee a creare un sistema di checks and balance destinato a rafforzare la democrazia interna al movimento, bensì a trovare un compromesso tra le sue due principali personalità per il ruolo da ricoprire all'interno dell'associazione partitica»: D. Coduti, *L'organizzazione del M5S nel nuovo statuto: equilibrio tra poteri o equilibrio di potere?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, p. 514, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>92</sup> Il nuovo Statuto è consultabile al sito [www.movimento5stelle.eu](http://www.movimento5stelle.eu).

<sup>93</sup> La modifica dello Statuto è stata approvata con 53.238 sì, pari all'87,6% dei 60.940 votanti, contro 7702 no. Il totale degli iscritti era di 133.884.

<sup>94</sup> Giuseppe Conte è stato eletto Presidente con 62.242 preferenze pari al 92,8%, i contrari sono stati 4.822. Alla votazione hanno preso parte 67.064 iscritti su 115.130 aventi diritto.

<sup>95</sup> Davide Casaleggio, figlio del co-fondatore del Movimento Gianroberto Casaleggio, in un *post* pubblicato sul *Blog delle Stelle*, il 4 ottobre 2020, aveva condannato la tendenza dei parlamentari pentastellati al partitismo, che definisce «il rifugio di chi ha paura di perdere i privilegi che ha accumulato», mentre i vertici politici del Movimento imputavano a Casaleggio di volere orientare e condizionare le scelte politiche del Movimento.

*Blog delle stelle*, di saldare entro il 22 aprile 2021 i debiti (circa quattrocentocinquantamila euro) per le mancate restituzioni dei parlamentari in ritardo o espulsi, dichiarando che, in caso contrario, avrebbe intrapreso un «percorso diverso» ponendo fine alla collaborazione e trasformandosi in una piattaforma laica per dare vita ad un nuovo progetto con «nuovi attori protagonisti»<sup>96</sup>.

Alle richieste di Casaleggio, il reggente del M5S<sup>97</sup>, Vito Crimi, ha immediatamente replicato che le pretese economiche della piattaforma erano infondate e che si doveva sospendere il versamento delle quote da parte dei 5 Stelle alla piattaforma *Rousseau* a partire dal mese di aprile.

È iniziata così una contrapposizione, muro contro muro, fra il M5S e Davide Casaleggio e la ricerca da parte del Movimento di una nuova piattaforma per portare avanti il progetto di democrazia diretta attraverso strumenti digitali.

Data la “situazione conflittuale” venutasi a creare tra il Movimento e la piattaforma *Rousseau*, il M5S, come titolare dei dati personali degli iscritti al Movimento, ha chiesto all’Associazione *Rousseau*, responsabile del loro trattamento, la loro immediata consegna «a tutela dei diritti del Movimento nonché degli interessi legittimi e dei diritti degli iscritti stessi», ma l’Associazione, prima di consegnarli, ha richiesto al Movimento di «onorare i debiti pregressi» e che le fossero date istruzioni da un soggetto effettivamente munito della capacità di esprimere la volontà del Movimento.

A questo punto, preso atto della situazione di stallo, il Movimento ha avvertito l’esigenza, al fine di ristabilire la certezza giuridica sulla “disponibilità” dei dati personali degli iscritti al Movimento<sup>98</sup>, di ricorrere al Garante per la protezione dei dati

---

<sup>96</sup> In particolare la piattaforma *Rousseau* dovrebbe diventare, secondo l’intenzione di Casaleggio, «un potente media civico che sia in grado di attivare, da una parte, concrete azioni di partecipazione attiva e di cittadinanza digitale e, dall’altra, di incubare quelle nascenti composizioni civiche che diventeranno protagoniste dello scenario politico futuro».

<sup>97</sup> Il reggente Crimi era stato nominato dagli organi politici e dal Garante e non attraverso un voto democratico come previsto dallo Statuto.

<sup>98</sup> La richiesta dell’intervento del Garante per la protezione dei dati personali è dipesa evidentemente da un fattore di garanzia giuridica, in quanto i dati sono importanti e la loro tutela è fondamentale come è stabilito dal Regolamento UE 2016/679 del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE. Sull’importanza dei dati personali prevista dal Regolamento UE 2016/679, F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679*, vol. II, Torino, 2016; L. BOLOGNINI, E. PELINO, C. BISTOLFI, *Il Regolamento Privacy europeo: commentario alla nuova disciplina europea sulla protezione dei dati in vigore da maggio 2016*, Milano, 2016; G. FINOCCHIARO (a cura di), *Il nuovo*



personali<sup>99</sup>, autorità neutrale e sganciata dal circuito politico, e, ai sensi dell'art. 144 del Codice in materia di protezione dei dati personali<sup>100</sup>, ha presentato, il 12 maggio 2021, al Garante una segnalazione, successivamente integrata il 19 maggio, con la quale, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, Vito Crimi, ha chiesto all'*Authority* di intervenire nell'esercizio dei poteri correttivi di cui all'art. 58, par. 2, lett. d) del Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)<sup>101</sup>.

A seguito della segnalazione presentata dal Movimento, il Garante per la protezione dei dati personali ha avviato un'istruttoria e, dalla documentazione acquisita dall'*Authority*, è risultato che il Movimento 5 Stelle e l'Associazione Rousseau erano rispettivamente titolare e responsabile dei dati degli iscritti al Movimento.

Tali figure hanno funzioni diverse: il Titolare del trattamento dei dati determina, infatti, le finalità e i mezzi del trattamento<sup>102</sup>, mentre il Responsabile è colui che opera il trattamento dei dati per conto del Titolare, impegnandosi ad attenersi alle istruzioni impartitegli dal Titolare stesso, senza poter ricorrere «a un altro responsabile senza previa autorizzazione scritta, specifica o generale, del titolare del trattamento»<sup>103</sup>.

Pertanto, dopo aver individuato le funzioni delle due posizioni, il Garante ha ritenuto che nei confronti dell'Associazione Rousseau si dovesse applicare l'art. 28, par. 3, lett. g) del GDPR, che prevede che il Responsabile del trattamento dei dati «su scelta del titolare del trattamento, cancelli o gli restituisca tutti i dati personali dopo che è

---

*regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017; C. KUNER, L.A. BYGRAVE, C. DOCKSEY, *Commentary on the EU General Data Protection Regulation*, Oxford University Press, 2018. Per quanto riguarda la normativa italiana, v. S. SCAGLIARINI (a cura di), *Il "nuovo" codice in materia di protezione dei dati personali. La normativa italiana dopo il d.lgs. n. 101/2018*, Torino, 2019.

<sup>99</sup> È interessante richiamare l'attenzione sul fatto che Beppe Grillo, Garante del Movimento, volesse, al contrario, ricondurre la vicenda della piattaforma e del suo ruolo al diritto privato e non al diritto pubblico.

<sup>100</sup> Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al Regolamento (UE) 2016/679 (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101).

<sup>101</sup> Regolamento (UE) 2016/679.

<sup>102</sup> «Il titolare è il centro di imputazione delle decisioni sulle finalità e sui mezzi del trattamento: E. Pelino, *I soggetti del trattamento*, in L. Bolognini, E. Pelino, C. Bistolfi, *Il Regolamento Privacy europeo: commentario alla nuova disciplina europea sulla protezione dei dati in vigore da maggio 2016*, cit., p. 121, e su di lui grava, in modo particolare, per il principio di *accountability*, il compito di adottare «tutte le politiche privacy e le misure adeguate conformi al regolamento»: G. Russo e M. Polini, *I principi di accountability e di effettività nel nuovo Regolamento*, in G. Finocchiaro (a cura di), *Il nuovo regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, cit., p. 131.

<sup>103</sup> Art. 28, par. 2, GDPR.

terminata la prestazione dei servizi relativi al trattamento e cancelli le copie esistenti, salvo che il diritto dell'Unione o degli Stati membri preveda la conservazione dei dati».

Di conseguenza, il Garante per la protezione dei dati personali, all'esito dell'istruttoria, il 1° giugno 2021, ha adottato un provvedimento d'urgenza<sup>104</sup> favorevole al Movimento 5 Stelle, che si è visto riconoscere il diritto di disporre dei dati degli iscritti, con la precisazione di poterli utilizzare per «il perseguimento delle sole finalità istituzionali del Movimento per le quali tali dati sono stati ad esso conferiti».

Con la decisione, il Garante, ai sensi dell'art. 58, par. 2, lett. d del Regolamento, ha ingiunto alla «Associazione Rousseau, responsabile del trattamento dei dati degli iscritti al Movimento 5 Stelle, di adempiere al disposto di cui all'art. 28, par. 3, lett. g) del Regolamento provvedendo a consegnare al predetto Movimento titolare del trattamento, nelle forme e secondo le modalità indicate dallo stesso, tutti i dati personali degli iscritti al Movimento medesimo, di cui l'Associazione sia responsabile del trattamento», ingiungendole «altresì di astenersi da ogni ulteriore trattamento dei dati personali in questione nei termini di cui in motivazione» e ha stabilito che la «predetta consegna» dovesse avvenire entro cinque giorni dalla data di ricezione del provvedimento.

Il Garante ha ordinato, inoltre, all'Associazione Rousseau non solo di consegnare in un brevissimo lasso di tempo al Movimento i dati personali degli iscritti di cui era titolare il M5S, ma anche di astenersi da ogni ulteriore loro trattamento, ad eccezione dei dati degli iscritti di cui anche la piattaforma era titolare.

A seguito della decisione e dell'accordo raggiunto con la mediazione di Conte<sup>105</sup>, la piattaforma Rousseau, senza proporre opposizione avverso il provvedimento del

---

<sup>104</sup> Urgenza giustificata con la seguente motivazione: «ritenuta la necessità di adottare un provvedimento di urgenza in ordine al trattamento dei dati in questione e che tali ragioni non consentono, allo stato, la convocazione in tempo utile del Collegio del Garante; ritenuto quindi che ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'art. 5, comma 8, del Regolamento n. 1/2000 sull'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio del Garante, nella parte in cui è previsto che "Nei casi di particolare urgenza e di indifferibilità che non permettono la convocazione in tempo utile del Garante, il presidente può adottare i provvedimenti di competenza dell'organo, i quali cessano di avere efficacia sin dal momento della loro adozione se non sono ratificati dal Garante nella prima riunione utile, da convocarsi non oltre il trentesimo giorno"».

<sup>105</sup> Tale accordo, di cui non si conosce l'esatto contenuto, sembra che abbia previsto il riconoscimento del debito del Movimento nei confronti dell'Associazione per circa la metà della somma reclamata e l'impegno dell'Associazione Rousseau a non ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria.

Garante all'autorità giudiziaria ordinaria mediante ricorso, come avrebbe potuto, ai sensi dell'art. 78 del Regolamento, degli articoli 152 del Codice in materia di protezione dei dati personali e 10 del d.lgs. n.150/2011, entro il termine di trenta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento, ha ottemperato a quanto previsto dalla decisione dell'*Authority* e il 5 giugno il reggente del Movimento Crimi, coadiuvato da esperti informatici e periti forensi, è entrato in possesso di una prima parte dei dati degli iscritti del Movimento alla piattaforma *web*, mentre una seconda parte gli è stata consegnata il 24 giugno.

A completamento di quanto descritto è opportuno fare due osservazioni.

Il provvedimento del Garante può rappresentare un precedente importante: il Movimento 5 Stelle, parte in gioco, ha richiesto l'intervento non della magistratura civile, ma del Garante per la protezione dei dati personali, un'*Authority* indipendente e neutrale, per dirimere la *quaestio* che lo contrapponeva all'Associazione Rousseau; la decisione è stata emanata in tempi brevissimi e ha permesso di rimettere in moto il processo di rinnovamento nel Movimento 5 Stelle, che si era bloccato a causa delle divergenze con la piattaforma. Degno di nota è che la decisione del Garante sia stata ottemperata, senza alcuna opposizione, nei tempi previsti dal provvedimento stesso.

Inoltre, è opportuno porre l'accento sul fatto che il provvedimento, il quale si fonda sul trattamento e sulla disponibilità dei dati personali come previsto dal GDPR e dal decreto legislativo n. 101/2018, che ha adeguato la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679<sup>106</sup>, ha risolto una situazione complessa e di notevole incidenza sulle dinamiche politiche e organizzative del Movimento. I dati personali degli aderenti al M5S erano detenuti, in qualità di Responsabile del trattamento dei dati personali, dalla piattaforma Rousseau, che dall'inizio delle "ostilità" impediva al M5S di «accedere all'elenco dei propri iscritti e di procedere al rinnovo dei propri organi dirigenti, determinando così una forte ed evidente limitazione della sua capacità di azione politica»<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Il decreto legislativo n. 101/2018 ha adeguato la disciplina italiana sulla protezione dei dati personali in quanto il Regolamento (UE) 2016/679, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri dell'UE, si pone l'obiettivo di uniformare il diritto in materia in tutti gli Stati dell'UE.

<sup>107</sup> C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza e partecipazione politica e le sfide dell'innovazione tecnologica*, cit., p. 42.

#### 4. Sul ruolo costituzionale dei partiti e sulla loro disciplina giuridica

Come abbiamo già sottolineato, i partiti hanno avuto un'evoluzione che li ha portati a diventare partiti personali, che si servono ormai tutti, anche se con modi diversi, degli strumenti digitali, o movimenti digitali, che tendono a trasformarsi in partiti veri e propri, come abbiamo visto per il Movimento 5 Stelle. Ciò a riprova che - nonostante il declino dei partiti politici storici, il senso di diffidenza che essi hanno progressivamente suscitato nei cittadini e il tentativo di sostituirli con nuove tipologie di organizzazioni politiche - «l'indispensabilità dei partiti in democrazia non è argomentabile solo nei termini dell'espressione libera delle opinioni e degli interessi, ma è un tema strutturalmente incorporato nella teoria della democrazia»<sup>108</sup> e che ogni alternativa proposta dai fautori della democrazia diretta e altre modalità di intervento diretto dei cittadini possono affiancare e integrare l'attività partitica, ma non sostituirla. I partiti - come è stato suggerito - rimangono un "male necessario"<sup>109</sup>.

In una democrazia rappresentativa, infatti, non sembra possibile prescindere dai partiti politici perché «senza il loro tramite il popolo non sarebbe assolutamente in grado di esercitare un'influenza politica sulle vicende statali, e non riuscirebbe dunque a realizzarsi nella sfera politica»<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Torino, 2011, p. 48. Vedi anche S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, p. 35: «è vero che democrazia è governo del popolo. Ma, poiché questo non può governare in maniera diretta (nonostante ricorrenti aspirazioni di alcuni movimenti popolari), ha bisogno di rappresentanti, di un corpo ristretto di eletti».

<sup>109</sup> P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, cit., p. 352.

<sup>110</sup> G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, trad. it. Milano, 1989, p. 334, cit. in A. POGGI, *op. cit.*, p. 7. Sul ruolo dei partiti politici vi è ampia letteratura che qui è impossibile richiamare. Ben noti i rilievi di Kelsen, secondo il quale «l'individuo isolato non ha, politicamente, alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla volontà dello Stato» [...] «solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici»: H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (ed. orig. 1929), in *ID.*, *La democrazia*, Bologna, 1981<sup>4</sup>, pp. 56-57. V., pure, Bryce, che affermò, all'inizio del secolo scorso, che «nessuno ha mostrato come un governo rappresentativo possa operare senza di essi. Essi creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori»: J. BRYCE, *Modern democracies*, vol. 1, London, 1921, p. 119, cit. in O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2018-3, p. 3. Per ulteriori richiami, cfr. F. LANCHESTER, *Stato dei partiti non partitocrazia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 8 agosto 2020, che parla di «coessenzialità dei partiti agli ordinamenti democratici e rappresentativi», ma anche della necessità «di una regolazione degli stessi per le funzioni di tipo pubblicistico da essi svolte»; Avril, che, pur concordando sulla necessità dell'esistenza dei partiti, osserva che «i partiti, tutti sono d'accordo, sono indispensabili alla democrazia, ma, al tempo stesso, i democratici più esigenti non cessano di diffidarne»: P. AVRIL, *op. cit.*, p. 13, questo in virtù di un "sano scetticismo", per dirla con Flinders, dovuto al rischio, sempre in agguato, «che taluni siano tentati di abusare del sistema per il proprio tornaconto a

Tuttavia, se fino ad ora la democrazia rappresentativa<sup>111</sup> non sembra conoscere un'alternativa ai partiti, attraverso la quale i cittadini possano liberamente associarsi per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, è da tutti avvertito come necessario il loro rinnovamento, recuperando a tal fine la capacità di elaborazione programmatica, il principio di responsabilità<sup>112</sup>, il radicamento sociale<sup>113</sup>, affinché i cittadini possano pienamente svolgere «una funzione attiva nelle decisioni che li riguardano»<sup>114</sup> rafforzando il loro impegno politico<sup>115</sup>.

---

discapito dell'interesse pubblico»: M. FLINDERS, *In difesa della politica. Perché credere nella democrazia oggi*, Bologna, 2014, p. 30. Sul testo appena citato, v. le puntuali osservazioni di G. GEMMA, *Responsabilità dei politici e responsabilità del popolo. Spunti tratti dalla lettura di un libro di Flinders*, in *Rivista AIC*, settembre 2014.

<sup>111</sup> I partiti politici, è stato autorevolmente ricordato, sono necessari perché «la democrazia voluta dalla Costituzione trova il suo asse portante nella forma della democrazia rappresentativa»: M. CARTABIA, *Nelle forme e nei limiti della Costituzione*, Presentazione del Rapporto 2019 di *italiadecide "Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica"*, Roma, 25 marzo 2019, p. 5. Dello stesso avviso, *ex multis*, Panarari, che ribadisce l'importanza «della concezione della democrazia rappresentativa, la quale – giova sempre ricordarlo – a oggi non ha visto il sorgere di nessuna migliore alternativa per garantire la convivenza civile nelle nostre società complesse»: M. PANARARI, *Uno non vale uno. Democrazia diretta e altri miti d'oggi*, cit., p. 144, e Ferrajoli: «I partiti politici, benché in crisi nel loro rapporto con la società, rappresentano ancora oggi lo strumento essenziale per il funzionamento del moderno parlamentarismo»: C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, p. 635.

In ambito sovranazionale l'importanza dei partiti politici è ribadita dall'art. 10, comma 4, del TUE, che riconosce che «i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» e dall'art. 12, secondo paragrafo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui si afferma che «I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». Nel 2014 è stato poi emanato il regolamento n. 1141 del Parlamento europeo e del Consiglio per disciplinare i partiti politici europei.

<sup>112</sup> Il richiamo alla responsabilità dei partiti è essenziale perché «La democrazia rappresentativa si può salvare solo se continuano a esistere i partiti responsabili al di là delle varie configurazioni organizzative. Se saltano quest'ultimi, anche la prima salta e si trasforma in qualcosa altro, probabilmente in una forma di democrazia illiberale»: O. MASSARI, *op. cit.*, p. 24.

<sup>113</sup> A. ALGOSTINO, *op. cit.*, p. 14.

<sup>114</sup> G. ZAGREBELSKY, *L'esercizio della democrazia*, in G. NAPOLITANO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *L'esercizio della democrazia*, Torino, 2010, p. 23.

<sup>115</sup> La partecipazione politica dei cittadini, infatti, dovrebbe essere «continuativa e aggiuntiva a quella intermittente della democrazia rappresentativa», G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, cit., p. 4. A questo proposito si può richiamare il pensiero di Rosanvallon, a cui si deve il concetto di "sfiducia democratica", che, a differenza della sfiducia negativa che porta ad assumere un atteggiamento di distacco e antipolitico nei confronti della politica e dell'azione di chi detiene il potere, si pone il fine di dar vita ad una sfiducia costruttiva attraverso un'azione di controllo, denuncia e valutazione dal basso dell'azione dei partiti politici e dei loro *leaders*, dando vita, in particolare, ad un monitoraggio attivo e costante nei confronti di coloro ai quali è stato delegato il compito di governare, per controllare e valutare il loro operato affinché non

Per stimolare l'auspicato processo di rinnovamento dei partiti, oggi, riprendendo dibattiti non nuovi<sup>116</sup>, si ripropone l'esigenza di una «legge organica di disciplina dei partiti»<sup>117</sup>, «di una regolazione degli stessi per le funzioni di tipo pubblicistico da essi svolte»<sup>118</sup>, attraverso un intervento del legislatore teso a introdurre garanzie essenziali di trasparenza e di partecipazione e a disciplinarli in modo sostanziale al fine di riquificarli e rilanciare la democrazia nel nostro Paese e di reindirizzarli ad essere effettivi strumenti di mediazione tra lo Stato e la società civile<sup>119</sup>, in attuazione dell'art. 49 della Costituzione<sup>120</sup>.

La regolamentazione dei partiti non dovrebbe, peraltro, avere carattere "invasivo" e anzi potrebbe valorizzare l'autonomia statutaria all'interno di un quadro generale di principi da attuare mediante le previsioni statutarie, in modo da garantire le esigenze

---

perdano di vista il bene comune al fine di salvaguardare la democrazia: P. ROSANVALLON, *op. cit.*, pp. 12 ss.; L. CECCARINI, *op. cit.*, pp. 48 ss. e 113 ss. Sull'idea di una democrazia basata sul monitoraggio, v. J. KEANE, *The life and death of democracy*, New York, 2009.

<sup>116</sup> V., *ex multis*, L. Elia, *A quando una legge sui partiti?*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., pp. 51-58; *id.*, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, vol. I, Milano, 1992; D. Coduti, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019; S. Bonfiglio, G. Maestri, *I partiti e la democrazia*, Bologna, 2021<sup>2</sup>.

<sup>117</sup> F. Scuto, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, n. 1/2017, p. 2. Altri Autori, al contrario, non condividono l'idea di regolamentare i partiti, ma ritengono che la garanzia giuridica deve essere data dal sindacato giurisdizionale.

<sup>118</sup> F. LANCHESTER, *op. cit.*; F. DI MASCIÒ, D.R. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2015, pp. 379 ss.

<sup>119</sup> C. Pinelli, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984, con ampi richiami dell'ordinamento tedesco-occidentale e spagnolo. Significativo, a proposito della necessità della democrazia interna dei partiti, il seguente passo: «La democrazia interna dei partiti finisce [...] per costituire l'ultima moneta di scambio che il diritto costituzionale chiede alla realtà politica perché possa configurarsi una perfetta armonia»: *ivi*, p. 77; A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008; E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2011; S. Gambino, *Una rilettura dell'art. 49 Cost.; la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005; A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2010; anche Franco Gallo, nell'intervista effettuata in occasione della conferenza dal titolo *Può la democrazia digitale sostituire la democrazia rappresentativa?*, organizzata dalla Fondazione "I Lincei per la Scuola" e tenuta presso l'Accademia dei Lincei il giorno 8 giugno 2021, ha richiamato l'attenzione sulla esigenza di garantire alla vita associativa e alle scelte politiche ed elettorali dei partiti «massima democrazia e trasparenza, attraverso regole certe, chiare e non modificabili *ad libitum* dall'oligarchia vincente».

<sup>120</sup> Il richiamo costante alla Costituzione è fondamentale in quanto essa costituisce «la cornice normativa essenziale dei processi di decisione politica»: V. Baldini, *Il politico nell'emergenza (sanitaria): divagazioni minime su un tema classico*, in *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 3/2021, p. 88.

di democrazia interna assieme alla loro autonomia d'azione<sup>121</sup>. Una normativa "per principi" consentirebbe di superare evidenti criticità e avrebbe un effetto di rafforzamento dei partiti stessi nel sistema della democrazia rappresentativa.

Il "ritorno del diritto" non sarebbe, dunque, «una espropriazione della sostanza della politica, ma una via per renderla di nuovo accettabile, per restituirle una legittimazione sociale»<sup>122</sup> mediante un tessuto condiviso di regole. La «forza razionalizzatrice che è propria della Costituzione»<sup>123</sup> e delle sue leggi di attuazione è, invero, elemento di legittimazione e fattore di garanzia giuridica.

Queste considerazioni consentono di valorizzare il caso Movimento 5 Stelle - piattaforma Rousseau: è un esempio di garanzia giuridica, applicata da un'Autorità indipendente, un'istituzione *super partes*. La decisione del Garante ha posto fine ad un conflitto che altrimenti si sarebbe radicalizzato.

Il diritto, dunque, serve: anche alla politica.

---

<sup>121</sup> G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Pol. del dir.*, fasc. 4, 2010, pp. 651 ss.; ID., *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III volume di aggiornamento, Tomo II, Torino, 2008. Sulla necessaria *accountability* dei partiti, condizione dello stesso ruolo democratico, G. MELONI, P. GAMBALE, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, in *Amministrazione in cammino*, 27 settembre 2017, p. 4.

<sup>122</sup> S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma, 1992, p. 26; v., altresì, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari, 2021.

<sup>123</sup> V. Baldini, *op. cit.*, p. 98.